

Quito, D.M., 29 de agosto de 2024

## CASO 4-20-EI

### EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

### SENTENCIA 4-20-EI/24

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza la demanda de acción extraordinaria de protección contra decisión de la justicia indígena respecto de la resolución 003-CPKA-2020 de 29 de febrero de 2020, emitida por la Confederación del Pueblo Kayambi. Se acepta la demanda, en virtud de que el conflicto resuelto por la autoridad indígena no se encontraba en el ámbito constitucional de su jurisdicción, de acuerdo con el artículo 171 de la Constitución. De esta manera, se declara que dicha resolución no tiene valor jurisdiccional alguno y, en consecuencia, ningún efecto vinculante.

#### 1. Antecedentes

1. El 29 de febrero de 2020, la Confederación del Pueblo Kayambi (“**Pueblo Kayambi**”) emitió la resolución 003-CPKA-2020 (“**resolución indígena impugnada**”) a través de la cual decidió declarar que el *llaki* o conflicto existente entre la empresa PLANTEC CIA. LTDA, la Asociación ASPROPAFLO<sup>1</sup> y los comuneros del Pueblo Kayambi dedicados al cultivo de rosas, se trataba de un conflicto interno.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Asociación de Pequeños Productores y Exportadores de Flores Pacha Flowers Flores de la Tierra ASPROPAFLO es una asociación de productores y exportadores de flores que se encuentra integrada por varios comuneros del pueblo Kayambi.

<sup>2</sup> ASPROPAFLO presentó una solicitud ante la autoridad indígena del pueblo Kayambi, para que tome las medidas necesarias ante los abusos de la empresa PLANTEC por el cobro de regalías. El 29 de febrero de 2020, la Asamblea General de la Confederación del Pueblo Kayambi emitió la resolución 003-CPKA-2020 a través de la cual decidió declarar que el *llaki* o conflicto existente entre la empresa PLANTEC, la Asociación ASPROPAFLO y los comuneros del Pueblo Kayambi dedicados al cultivo de rosas, se trataba de un conflicto interno. En la resolución indígena que se refiere a las regalías cobradas a los comuneros, la decisión de la Asamblea del pueblo Kayambi habría dispuesto, entre otras medidas, las siguientes: 1) declarar a PLANTEC en rebeldía; 2) declarar que PLANTEC afecta el desenvolvimiento de la economía comunitaria; 3) disponer que PLANTEC establezca sus regalías de acuerdo con el principio “*Paktalla*” y debe escoger una de estas tres opciones: pago mensual de 3% de la utilidad neta mientras la patente esté vigente, pago semestral de 4% o pago anual del 5%; 4) establecer que todo contrato sobre el uso de obtenciones vegetales de rosas determine que el precio de regalías no sea por planta sino por producto comercializado. Además, que el contrato debe señalar que se permitirá la producción, distribución, comercialización y exportación de las variedades vegetales; 5) prohibir el impedimento de la exportación de la producción de las florícolas de los pequeños productores comunitarios y asociaciones del pueblo Kayambi; 6) prohibir el acoso, amenazas o ingreso a las fincas de los pequeños productores florícolas del territorio Kayambi sin previa autorización de sus propietarios y que cualquier diálogo debe darse en asamblea; 7) disponer al Servicio Nacional de Derechos Intelectuales (SENADI) la reforma del Resolución 001-2016-CD-IEPI sobre tasas en materia de Obtenciones Vegetales; entre otros.

2. El 5 de junio de 2020, el Servicio Nacional de Derechos Intelectuales (“**SENADI**” o “**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la resolución 003-CPKA-2020.
3. El 22 de octubre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena.<sup>3</sup>
4. El 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y el caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 15 de febrero de 2023 y solicitó informe de descargo a la Confederación del Pueblo Kayambi.
5. El 24 de febrero de 2023, la Confederación del Pueblo Kayambi presentó su respectivo informe.
6. El 4 de junio de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional<sup>4</sup> convocó a una audiencia pública el 11 de junio de 2024.
7. El 11 de junio de 2024, se llevó a cabo la audiencia pública. Por parte de la entidad accionante asistieron Gabriela Herdoíza Olaya y Martin Armas Vásquez, abogados del SENADI. Por parte de la autoridad indígena accionada asistieron Marcos Ortiz, Ángel Campuez y Dennis de la Cruz, abogados y presidenta de la Confederación del Pueblo Kayambi, respectivamente. Como terceros con interés asistieron: Sofía Cárdenas Carrera y Julio Luna Sánchez, en representación de ASPROPAFLO; así como Oscar Vela Descalzo, Santiago Jarrín y Oscar Vela Guarderas en representación de PLANTEC. Finalmente, en calidad de *amicus curiae* intervinieron Alex Germánico Molina, Dina Farinango, Nina Pacari Vega Conejo y Juan Gabriel Bolaños Benavides en representación del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.
8. Desde la admisión de la causa, se han presentado varios escritos de *amicus curiae*: Superintendencia de Control de Poder de Mercado; Alejandro Martínez, presidente ejecutivo de la Asociación de Productores y Exportadores de Flores del Ecuador EXPOFLORES; Sofía Sánchez, gerente general de Plantas Técnicas PLANTEC CIA. LTDA.; Silvia Rodríguez Cervantes; Elizabeth Bravo; Patricia Verónica Túqueres Pichamba; Efrén Guerrero Salgado, David Cordero Heredia y Niki Estéfano Sánchez;

<sup>3</sup> Sala de Admisión conformada por la jueza Karla Andrade Quevedo y los ex jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez.

<sup>4</sup> De conformidad con lo previsto en los artículos 66 números 9 y 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 33 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Dina Maribel Farinango Quilumbaquin, ex asambleísta por la provincia de Pichincha; Segundo Leónidas Iza Salazar, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador-CONAIE; Alex Germánico Molina Ruiz; Marcos Alexander Ortiz Muñoz; Nina Pacari Vega Conejo; Víctor Camilo Ponce Tobar, gerente general de ROSENTANTAU DEL ECUADOR S.A. e INFINITY-BREEDING S.A.S. y Sofía Cárdenas Carrera, representante de la Asociación de Pequeños Productores y Exportadores de Flores.

## 2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena, de conformidad con el artículo 171 de la Constitución (“**CRE**”) y artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

## 3. Pretensión y sus fundamentos

### 3.1. De la parte accionante

10. El SENADI alega la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.7.1 CRE); el derecho a la defensa en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (art. 76.7.a CRE), a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de la defensa (art. 76.7.b CRE), a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c CRE), a presentar las razones de los que se crea asistida y presentar pruebas (art. 76.7.h CRE), a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente (art. 76.7.k CRE); a la motivación (art. 76.7.l CRE); y, a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
11. Para sustentar sus pretensiones en contra de la resolución de 29 de febrero de 2023, el SENADI expresa los siguientes cargos:
  - 11.1. Sobre el derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE) y al debido proceso en la **garantía de cumplimiento de normas** y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), la entidad accionante argumentó que:
    - 11.1.1. La resolución impugnada no cumpliría con las normas claras, previas y públicas de los artículos 171 y 322 de la Constitución, ni los precedentes jurisprudenciales sobre la administración de justicia indígena, porque ha calificado el conflicto de PLANTEC y el pueblo Kayambi como un conflicto interno, **sin que PLANTEC y el**

**SENADI sean miembros de la comunidad.**<sup>5</sup> Además, que este conflicto entre una persona jurídica de derecho privado no indígena y el pueblo Kayambi devendría como “producto de una acción de tutela administrativa” seguida anteriormente ante el SENADI.<sup>6</sup>

**11.1.2.** La resolución impugnada mermaría, **impediría y obstaculizaría las competencias** de protección, control, ejercicio y promoción del SENADI prevista en normas nacionales e internacionales para el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad intelectual. Lo dicho porque esta decisión dispone que las variedades producidas por el pueblo Kayambi no sean objeto de prohibición de exportación y prohíbe la inspección de las fincas del territorio Kayambi.<sup>7</sup>

**11.2.** Sobre el derecho a la defensa en la **garantía a no ser privado a la defensa en ninguna etapa** o grado del procedimiento (art. 76.7.a CRE), señala que la autoridad indígena invitó al SENADI solamente a la “tercera audiencia, resolución y sentencia [...] es decir, únicamente y exclusivamente, para la lectura de lo resuelto más [sic] no para poder exponer argumentos”. Lo anterior, a pesar de que la autoridad indígena pretendía “reformular un acto normativo de carácter general emitido por el SENADI”. En tal sentido, alega que en concatenación se vulneraría además las garantías de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de la defensa (art. 76.7.b CRE), a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c CRE) y a presentar las razones de los que se crea asistido y presentar pruebas (art. 76.7.h CRE).<sup>8</sup>

**11.3.** Sobre el derecho a la defensa en la **garantía a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente** (art. 76.7.k CRE), arguye principalmente que la decisión impugnada sería “completamente parcializada” y que la competencia de la autoridad indígena “rebaso su autoridad para resolver supuestos conflictos internos, con la finalidad de aprovecharse de su jurisdicción para su propio beneficio económico en desmedro de derechos de terceros y en flagrante violación del ordenamiento jurídico vigente [...]”.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena, fs. 8 a 14 vuelta.

<sup>6</sup> Audio de audiencia dentro de la causa 4-20-EI, 14 min 17 s. a 14 min 49 s.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, fs. 14 vuelta a 16 vuelta.

<sup>9</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, fs. 16 vuelta a 18 vuelta.

**11.4.** Sobre el derecho al debido proceso en la **garantía de la motivación** (art. 76.7.1 CRE) argumenta que la decisión es inmotivada porque:

**11.4.1.** La autoridad indígena no enuncia “cuáles son los principios jurídicos bajo los cuales se declara que este es un conflicto interno y cómo éstos se aplican al caso”.<sup>10</sup>

**11.4.2.** La autoridad indígena merma la potestad normativa y de control del SENADI sin ningún fundamento constitucional o legal y “no ha justificado de forma razonable cuál sería su móvil para ordenar que no se prohíba la exportación de material infractor, de prohibir que se realicen procedimientos administrativos de protección y control de derechos de propiedad intelectual sobre obtenciones vegetales y que se reforme un acto administrativo de carácter general que incluso, ya se encuentra derogado [...]”.<sup>11</sup>

**12.** Finalmente, la entidad accionante solicita que se acepte su demanda, se declare la vulneración de los derechos constitucionales, se analice la “legitimación” de la autoridad indígena impugnada y se deje sin efecto la resolución 003-CPKA-2020.<sup>12</sup>

### **3.2. De la autoridad indígena accionada**

**13.** La Confederación del Pueblo Kayambi señaló que cuenta con autonomía y jurisdicción para resolver los conflictos que se producen en sus territorios. De tal manera expresa:

**13.1.** Sobre el **conflicto interno** abordado en la resolución impugnada, subraya que pueden ejercer su derecho propio para resolver conflictos internos que pueden ser provocados incluso por “personas o entidades privadas ajenas al mundo indígena e incluso estatales”, cuando éstas “rompen con la armonía y la convivencia en sus territorios”.<sup>13</sup> Así, expresa:

no es admisible la pretensión de anteponer la noción de la propiedad intelectual como algo ajeno a los pueblos originarios para que no lo resuelvan o que se imponga con la lupa de la supremacía cognitiva occidental para menoscabar los derechos colectivos.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, f. 19.

<sup>11</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, fs. 19 a 20.

<sup>12</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, f. 20 vuelta.

<sup>13</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, f. 158.

<sup>14</sup> *Ibid.*

- 13.2.** Sobre la vulneración del **derecho a la defensa**, alega que el SENADI “no es parte procesal del conflicto”, por lo que “mal podría decir que es la afectada con la vulneración del derecho a la defensa”. Además, señala que el SENADI “debió intervenir de manera coordinada con el Pueblo Kayambi”, por lo que fue invitado, pero no asistió a la asamblea.<sup>15</sup>
- 14.** Finalmente, indicó que la justicia indígena en este caso ha sido un mecanismo válido, pues se ha respetado el debido proceso, abordado el derecho al trabajo y el respeto a los saberes ancestrales. Precisa que no existe una normativa específica para resolver los conflictos internos pero que, como parte de su derecho, el proceso se “circunscribe a las siguientes fases: i) Antecedentes; ii) Audiencia; iii) Análisis; iv) Debate; y, v) Resolución.”<sup>16</sup> De tal manera solicita se rechace la acción extraordinaria de protección.

### 3.3. De los terceros con interés

#### 3.3.1. ASPROPAFLO

- 15.** La Asociación refiere, en lo principal, que la resolución impugnada por el SENADI está claramente motivada porque enuncia todos los argumentos que denotan el conflicto interno y el ejercicio de las facultades para que la autoridad indígena lo resuelva. Así subraya que el pueblo Kayambi reconoce el derecho de propiedad intelectual de la obtención vegetal de las rosas, por lo que:

la resolución no ignora ni omite la existencia de un derecho de propiedad intelectual. Al contrario, en el numeral 8 reconoce la existencia de variedades vegetales y reconoce el deber de pago por su uso, únicamente regula como integrarlo de forma justa a la limitación de sus conocimientos ancestrales, a la participación del trabajo, y esto en el ejercicio de su autonomía de justicia indígena.<sup>17</sup>

- 16.** Adicionalmente subraya que el conflicto resuelto deviene porque desde años atrás PLANTEC se dirigía a los floricultores para ofrecerles el uso de obtenciones vegetales de rosas a cambio de la firma de un “acuerdo transaccional” con contenido abusivo. Agrega que esta firma tenía la intención de requerir el cobro de deudas a través de procesos de ejecución y de acciones de tutela administrativa.<sup>18</sup>

#### 3.3.2. PLANTEC

<sup>15</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, f. 161.

<sup>16</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, f. 165.

<sup>17</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, escrito de 25 de junio de 2024, hojas 1 a 14.

<sup>18</sup> *Ibid.*

17. La empresa subraya que la resolución indígena del pueblo Kayambi no cumple con las circunstancias que, conforme el artículo 171 de la Constitución, deben concurrir para considerar que un conflicto sea calificado como conflicto interno. De tal manera, menciona que ni PLANTEC ni el SENADI son parte de la comunidad. Además, señala que no está delimitado el ámbito territorial del pueblo Kayambi, por lo que tampoco existe la delimitación de un conflicto dentro de su ámbito territorial.<sup>19</sup>
18. En el mismo sentido agrega que la autoridad indígena no menciona qué valores comunitarios considera que han sido vulnerados y que no explica cómo PLANTEC podría vulnerar el derecho al trabajo de los floricultores, pues “PLANTEC no obliga a plantar estas variedades”.<sup>20</sup> Finalmente, recalca que la resolución tiene otra falla sustancial:

las personas a las que se les está “ajusticiando” no tienen un conflicto con la Confederación del Pueblo Kayambi. Incluso en caso de que PLANTEC conociera de qué comunidad o confederación forman parte las personas con las que mantiene relaciones comerciales, estas son personas naturales que celebran contratos directamente con PLANTEC o que comercializan variedades vegetales de titularidad de representadas de PLANTEC. Esto no tiene relación alguna con la Confederación del Pueblo Kayambi.<sup>21</sup>

#### **4. Consideraciones preliminares**

19. En el caso que se analiza, la demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena fue presentada por una institución estatal, es decir el SENADI. Por este motivo, se analizará primero la legitimación activa de la entidad accionante y, de forma posterior, se examinará si la resolución impugnada constituye una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales que resuelva un conflicto interno. Para tal efecto, este Organismo formula los siguientes problemas jurídicos:
- a. ¿El SENADI tiene legitimación activa para presentar una acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena?
- b. ¿La resolución impugnada constituye una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales que resuelva un conflicto interno en los términos del artículo 171 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional?
20. En el presente caso, solo si se responden afirmativamente ambos problemas jurídicos, este Organismo pasará a atender los argumentos propuestos por las partes

<sup>19</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, escrito de 7 de marzo de 2023, hojas 1 a 6.

<sup>20</sup> *Ibíd.*

<sup>21</sup> *Ibíd.*

intervinientes. Puesto que, en el caso de que se responda negativamente el primer problema jurídico, es decir que el SENADI no tenía legitimación activa para proponer esta demanda, la consecuencia sería rechazar la demanda. En cambio, si se responde negativamente al segundo problema jurídico, en otras palabras, que la autoridad del pueblo Kayambi no habría resuelto un conflicto interno según la norma constitucional, la consecuencia sería anular la decisión de la justicia indígena, pues ésta habría actuado fuera del ámbito de jurisdicción que otorga el artículo 171 de la Constitución.

#### **4.1. ¿El SENADI tiene legitimación activa para presentar una acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena?**

- 21.** La Constitución establece, en su artículo 171, que las autoridades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales y aplicarán normas y procedimientos propios, dentro de su ámbito territorial, “para la solución de sus conflictos internos”, que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. Así mismo, la norma constitucional determina que el Estado debe garantizar que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas y que dichas decisiones estarán sujetas al **control de constitucionalidad**.
- 22.** Además, la LOGJCC –en su artículo 65– establece, en relación a la legitimación activa, que la “**persona que estuviere inconforme** con la decisión de la autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales, por violar los derechos constitucionalmente garantizados o discriminar a la mujer por el hecho de ser mujer, podrá acudir a la Corte Constitucional y presentar la impugnación de esta decisión” (énfasis añadido), mediante una acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.
- 23.** La jurisprudencia de la Corte ha ratificado que el elemento que motiva la presentación de esta acción contra una decisión de la justicia indígena “es la inconformidad con la decisión emitida por las autoridades indígenas”,<sup>22</sup> como lo dispone el artículo 65 de la LOGJCC. Esta Corte también ha manifestado que por “persona inconforme” se entiende a “cualquier persona o comunidad, incluso si no son identificadas como indígenas, que es afectada por la decisión de la jurisdicción indígena”.<sup>23</sup>
- 24.** Por otro lado, este Organismo ha señalado que la “persona inconforme” a la que hace referencia la sentencia 2-16-EI/21 y el artículo 65 de la LOGJCC no es exclusivamente una persona natural que pertenezca o no a la comunidad. Sino que más bien, de forma

<sup>22</sup> CCE, sentencia 2-16-EI/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 48.

<sup>23</sup> CCE, sentencia 2-16-EI/21, 8 de diciembre de 2021, párrs. 44 a 49.

general, se determina que “cualquier persona o comunidad” afectada por una decisión de la autoridad indígena, puede presentar una acción extraordinaria de protección contra una decisión de la justicia indígena. Como se puede advertir, el término “persona” no excluye *a priori* a personas jurídicas de derecho público o privado. Esto debido a que la decisión de una autoridad indígena puede afectar derechos de personas naturales, comunidades o personas jurídicas, e incluso de entidades estatales en sus derechos procesales. Además, es criterio de esta Corte que la inconformidad podría también estar justificada por la posibilidad de que una decisión de la justicia indígena establezca obstáculos a las competencias constitucionales o legales de una institución pública.<sup>24</sup>

25. En consecuencia, una institución del Estado sí podría tener legitimidad activa para interponer una acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena, siempre que se alegue una afectación a sus derechos procesales o al ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.
26. En la presente causa, el SENADI presentó la acción extraordinaria de protección en contra de la resolución de justicia indígena 003-CPKA-2020, de 29 de febrero de 2020, emitida por la Confederación del Pueblo Kayambi. La entidad refirió que en la resolución impugnada se establecieron disposiciones para el SENADI, aunque “no formó parte del supuesto conflicto” entre PLANTEC y los miembros del pueblo Kayambi. Así también, señaló que no fue notificada con el inicio del procedimiento de justicia indígena ni participó en ninguna etapa del proceso,<sup>25</sup> por lo que se le habría afectado sus **derechos procesales**, en especial el derecho a la defensa, al juez competente y a la motivación.
27. El SENADI subrayó que el 17 de febrero de 2020, mediante oficio 0031-CPKA-2020, la Asamblea del Pueblo Kayambi le invitó a la “tercera audiencia, resolución y sentencia en el llaki que existe entre la empresa PLANTEC CIA LTDA y los miembros de la Asociación.” Sin embargo, la entidad no pudo asistir por motivos de fuerza mayor, “particular que fue notificado al señor Presidente de la Confederación del Pueblo Kayambi”.<sup>26</sup>
28. Además, en la audiencia pública, ante esta Corte, el SENADI señaló que se justifica su legitimación activa en esta causa, porque, a pesar de que no se le menciona en el desarrollo y consideraciones de la resolución indígena, sí se ordenaron en la parte resolutive medidas que **afectan a sus competencias**. Así, afirma:

<sup>24</sup> Para mayor referencia ver CCE, sentencia 1-17-SEI-CC, 23 de agosto de 2017, p. 16 y sig.

<sup>25</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, fs. 6 a 8.

<sup>26</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, f. 6.

encontramos disposiciones en su parte resolutive que evidentemente se encuentran direccionadas a obstaculizar las facultades que la norma mismo ha dado a la SENADI. Eso se puede cristalizar, mediante la disposición 16 de “prohibir terminantemente el impedimento de la exportación de la producción de las florícolas de los pequeños productores comunitarios y asociaciones del pueblo Kayambi”, en razón de la medida cautelar que el SENADI impuso en legal y debida manera frente a la violación de los derechos de propiedad intelectual [por parte de ASPROPAFLO a PLANTEC]. Así también la disposición 21 [a raíz de la cual] prohíben a los funcionarios del SENADI que acuden a territorio a realizar los procedimientos de observancia para verificar si existe o no violación de derechos constitucionales.<sup>27</sup>

29. Igualmente, el SENADI expuso que está debidamente legitimado para presentar la acción, dado que la resolución de justicia indígena impugnada ha sido usada durante cuatro años por parte del Pueblo Kayambi que se dedica al cultivo de rosas, con la finalidad de “obstaculizar la competencia y la atribución de observancia y protección de los derechos de naturaleza intelectual que por mandato legal le compete al SENADI”.<sup>28</sup>

30. Por todo lo dicho, esta Corte considera que la entidad accionante sí está legitimada para presentar esta acción, ya que ha alegado su inconformidad con la decisión de justicia indígena, porque se habría afectado sus derechos procesales y se habría establecido obstáculos a sus competencias constitucionales y legales.

#### 4.2. ¿La resolución impugnada constituye una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales que resuelva un conflicto interno en los términos del artículo 171 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional?

31. El artículo 171 de la Constitución, en lo pertinente, establece:

Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la **solución de sus conflictos internos**, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales (énfasis añadido).

32. Según se desprende del texto constitucional y según la jurisprudencia de esta Corte, para establecer si la decisión en análisis se refiere a una decisión impugnada a través de esta acción, corresponde verificar si se trata de (i) una **autoridad indígena** que adoptó una decisión, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, y si (ii) aquella

<sup>27</sup> Audio de audiencia dentro de la causa 4-20-EI, 29 min 27 s. a 33 min 20 s.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

decisión se refiere a un **conflicto interno** en el que se ha aplicado sus normas y procedimientos propios.<sup>29</sup>

#### 4.2.1. Autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales

33. Respecto del requisito (i), para determinar la autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales es menester establecer la relación directa entre la comunidad y su respectiva autoridad,<sup>30</sup> sin que aquello se limite a un simple registro frente al Estado.<sup>31</sup> De esta manera, en primer lugar, se observa que la resolución impugnada fue emitida por la Confederación del Pueblo Kayambi,<sup>32</sup> en “Asamblea Jurisdiccional Indígena”, con la “asistencia de 603 miembros de 76 comunidades”.<sup>33</sup> En dicha decisión, en su segundo acápite se lee:

En nuestra condición de autoridades del Pueblo Kayambi, reunidos en Asamblea según nuestras costumbres, gozamos de las facultades jurisdiccionales y, en consecuencia, somos competentes para resolver los llakikuna (conflictos o problemas) que se presentan en nuestro territorio y/o con cada uno de los comuneros, con cada uno de los integrantes de las asociaciones o de las comunas y con todos aquellos que provocan daño o generan el problema aunque no fuere comunero pero que, además, se encuentra establecido en el territorio del Pueblo Kayambi, como en el presente caso.<sup>34</sup>

34. En segundo lugar, esta Corte observa que el Estatuto de la Confederación del Pueblo Kayambi, en su artículo 34, establece que “todos los habitantes de la circunscripción territorial están sometidos a las Autoridades Indígenas”. Así mismo, los artículos 1 y 4 letra “p” determinan que la Confederación del Pueblo Kayambi<sup>35</sup> es una “entidad histórica de un pueblo milenario” que tiene entre sus fines el “impulsar la Administración de Justicia Indígena, de acuerdo al derecho propio”.
35. Así mismo, del Estatuto se lee que la Confederación del Pueblo Kayambi cuenta con diferentes órganos de administración, entre ellos la “Asamblea General” y el “Congreso”. En los artículos 13 y 14 se establece que la Asamblea General es la

<sup>29</sup> CCE, sentencia 2-14-EI/24, 27 de octubre de 2021, párr., 85.

<sup>30</sup> CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párr. 59; sentencia 8-18-EI/24, 4 de abril de 2024, párr. 56.

<sup>31</sup> *Ibíd.*

<sup>32</sup> Entidad registrada por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, mediante Acuerdo 272 de 26 de septiembre de 2010.

<sup>33</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, resolución de justicia indígena, f. 67.

<sup>34</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, resolución de justicia indígena, f. 67 vuelta.

<sup>35</sup> Estatuto de la Confederación del Pueblo Kayambi. Artículo 2.- “La Confederación del Pueblo Kayambi, se encuentra ubicada al Sur de la Provincia de Imbabura, al Norte de la Provincia de Pichincha y al Este de la Parroquia de Oyacachi Provincia de Napo, está conformado por 14 Organizaciones de segundo grado y 18 Comunidades Independientes de raíces ancestrales, asentadas en la circunscripción territorial del Pueblo Kayambi y de manera Autónoma y libre se han autodefinido como tales y manifiestan sus deseos de formar parte del Pueblo Kayambi.”

segunda instancia de la Confederación<sup>36</sup> y tiene entre sus atribuciones la de “conocer y resolver en primera instancia los conflictos suscitados entre las Organizaciones, miembros y otros aspectos relacionados con el desarrollo de las organizaciones.”

36. Por las consideraciones anteriores, la Corte verifica que la Confederación del Pueblo Kayambi es una organización conformada por varias comunidades indígenas con sistema de gobierno y derecho propio, que administra justicia para solucionar los conflictos de carácter interno. Se constata también que las comunidades integrantes han reconocido que los órganos encargados de la administración de su derecho propio para resolver conflictos internos son el Congreso y la Asamblea General. Finalmente, este Organismo observa que la autoridad indígena del pueblo Kayambi, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, resuelve, el conflicto existente entre PLANTEC y ASPROPAFLO debido a la solicitud realizada por la asociación.
37. Consecuentemente, dado que la resolución indígena impugnada fue emitida en la Asamblea de la Confederación del Pueblo Kayambi, entidad facultada para la administración de su justicia, se concluye que dicha decisión fue emitida por una autoridad indígena en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, por lo que se da por cumplido el requisito (i).

#### 4.2.2. La decisión impugnada se refiere a un conflicto interno

38. Respecto al requisito (ii), la Corte ha subrayado que la **verificación de la existencia de un conflicto interno** es, en esencia, un análisis casuístico. Para tal efecto, se deben considerar los conflictos que el derecho propio de la comunidad entiende como relativos a su autodeterminación, su convivencia interna y sus formas de organización social.<sup>37</sup> Lo último, porque el valor del pluralismo jurídico depende de un amplio espacio de libertad a las comunidades, pueblos y nacionalidades para que, en ejercicio de su autonomía, resuelvan sus conflictos en el marco del respeto a los derechos humanos y la Constitución.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Del Estatuto de la Confederación del Pueblo Kayambi se lee, conforme los artículos 11 y 12, que el “Congreso” es el organismo supremo del pueblo y tiene la facultad de “conocer y resolver en última instancia las reclamaciones o conflictos suscitados, entre las comunidades miembros y otros aspectos relacionados con el desarrollo de la Organización”.

<sup>37</sup> CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 89.

<sup>38</sup> CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 101. El artículo 171 de la Constitución establece que los procedimientos y normas indígenas no deben ser contrarios a la Constitución y a los derechos humanos. Igualmente, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”) indica en su artículo 8, numeral 2 que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a desarrollar sus instituciones propias y a conservar sus costumbres “siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”.

39. De tal manera, este Organismo ha determinado que una decisión de justicia indígena resuelve un conflicto interno cuando, de un examen conforme los principios pro jurisdicción indígena y de autonomía, se identifica que los hechos del caso se subsumen en alguno de los siguientes escenarios: (1) que afecte el entramado de relaciones comunitarias, (2) que tenga una implicación en la armonía y en la paz de la comunidad, (3) que ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella, (4) que altere o distorsione relaciones entre sus integrantes y, finalmente, (5) que se advierta que la comunidad, mediante sus tradiciones y derecho propio, ha conocido y resuelto casos similares –como el que será objeto de análisis–, es decir, que sea parte de su costumbre hacerlo.<sup>39</sup>
40. En el caso *in examine*, la entidad accionante, conforme el párrafo 11.1.1 *supra*, esgrimió que la resolución indígena impugnada incumple los mandatos constitucionales al calificar como conflicto interno a un conflicto que deviene previamente de una “acción de tutela administrativa” seguida ante el SENADI, entre una persona jurídica de derecho privado no indígena (PLANTEC) y una asociación de comuneros del pueblo Kayambi (ASPROPAFLO). Así mismo, de los párrafos 11.3 y 11.4.1 *supra*, la entidad accionante alegó que la autoridad indígena no habría enunciado en su resolución los principios jurídicos por los cuales declara que éste es un conflicto interno y así rebasa su autoridad.
41. Por otro lado, la autoridad indígena impugnada, conforme el párrafo 13.1 *supra*, indicó que no es admisible señalar que la noción de propiedad intelectual sea algo ajeno a la resolución de los pueblos originarios. Además, que, a su consideración, los conflictos internos pueden ser provocados por personas privadas o entidades estatales ajenas al mundo indígena.
42. Ahora bien, de la revisión del expediente, la Corte observa que, el 23 de enero de 2019, la autoridad indígena del pueblo Kayambi recibió una **solicitud de ASPROPAFLO** en la que informó que, el 18 de enero de 2019, PLANTEC y delegados del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual –ahora SENADI–, junto con la policía, “ingresaron a las instalaciones con el fin de clausurar aduciendo que no disponemos de los permisos para comercializar ciertas variedades”. En tal sentido, ASPROPAFLO solicitó a la autoridad indígena que “tome las medidas necesarias”.<sup>40</sup>
43. Ante dicha solicitud, este Organismo anota que la autoridad indígena efectuó tres asambleas generales –el 7, 21 y 29 de febrero de 2019–. En ellas se hizo alusión al conflicto de ASPROPAFLO con PLANTEC, y se procedió “a la lectura de los

<sup>39</sup> CCE, sentencia 1-12-EI/21, párr. 108. Sentencia 2-19-EI/21, párr. 22.

<sup>40</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, f. 55.

fundamentos de hecho de la tutela administrativa” (seguida ante el SENADI).<sup>41</sup> También, se refirió que, en el día de los hechos se permitió el ingreso al SENADI con peritos a la florícola de ASPROPAFLO, donde se encontraron dos variedades de obtenciones vegetales sin licencias. Además, se refirió que “ventajosamente hay compañeros que han tenido las licencias”, por lo que se quitaron los sellos de clausura y se llegaron a acuerdos.<sup>42</sup>

44. De las actas de las tres asambleas, la Corte observa que la autoridad indígena invitó en tres ocasiones a PLANTEC. En las asambleas se conocieron las respuestas negativas de la empresa de participar en el proceso de justicia indígena, porque existe “un proceso de tutela administrativa en curso ante el Senadi”.<sup>43</sup> Además, se informó que existe una denuncia por intimidación contra la autoridad indígena propuesta por la empresa. También, se observa que en las asambleas se discutió el precio que los comuneros deberían pagar a los obtentores vegetales de las variedades de rosas.<sup>44</sup>
45. Por otro lado, de la revisión a la resolución indígena impugnada, este Organismo observa que los asistentes a la **Asamblea del pueblo Kayambi** realizaron las siguientes consideraciones:<sup>45</sup>
  - 45.1. La empresa PLANTEC cobra regalías a unos comuneros y los atemoriza. Además, PLANTEC amenazó con destruir sus cultivos de rosas, lo que genera desestabilización familiar y comunitaria.
  - 45.2. El conflicto no se refiere a propiedad intelectual que se está ventilando en el SENADI “de manera arbitraria”; sino al abuso de PLANTEC por cobrar regalías por los derechos de propiedad intelectual de cada rosa que crece “por los cuidados que damos lo que en verdad trabajamos”.
  - 45.3. El Consejo de Gobierno del pueblo Kayambi averiguó si las variedades de rosas “están registradas en el [SENADI] y desde cuándo y hasta cuándo están vigentes las patentes para no ser sorprendidos en que ni siquiera estén al día con el Estado”.
  - 45.4. Las regalías por las obtenciones vegetales de rosas que usen los comuneros deberían pagarse si hay utilidad en las ventas. En las comunidades “no podemos hablar de pequeños productores sino de emprendedores comunitarios”. Se debe

<sup>41</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, f. 59.

<sup>42</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, f. 58 vuelta.

<sup>43</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, fs. 62, 65 y 66.

<sup>44</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, fs. 56 a 77.

<sup>45</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, fs. 67 a 75.

considerar que un porcentaje de las utilidades y cuántos años “tenemos en nuestro emprendimiento”.

- 45.5. El conflicto de “hoy es con PLANTEC, pero hay muchas más empresas que tienen otras variedades y eso debe incluir en la resolución.” El conflicto comenzó hace 2 años “con 7 compañeros y después se fue agrandado; hoy es una alegría de contar con un numeroso personal productor de flores de las comunidades”.
46. En ese contexto, la Corte observa que, en la decisión impugnada, la autoridad indígena resolvió, principalmente, los siguientes **puntos resolutivos**:<sup>46</sup>
- 46.1. Declarar conflicto interno el *llaki* o conflicto existente entre PLANTEC y ASPROPAFLO, que involucra “tanto lo económico cuanto lo comercial”. Y que los parámetros económicos y regalías de PLANTEC afectan la economía comunitaria de los comuneros.
- 46.2. Disponer que PLANTEC establezca sus regalías de acuerdo con el principio “*Paktalla*” y debe escoger una de estas tres opciones: pago mensual de 3% de la utilidad neta mientras la patente esté vigente, pago semestral de 4% o pago anual del 5%.
- 46.3. Establecer que **todo contrato** sobre el uso de obtenciones vegetales de rosas determine que el precio de regalías no sea por planta sino por producto comercializado. Además, que el contrato debe señalar que se permitirá la producción, distribución, comercialización y exportación de las variedades vegetales. También se incluya una declaración del licenciante acerca de la fecha de vencimiento de su patente.
- 46.4. **Prohibir** que se impida la **exportación** de producción florícola de los productores comunitarios y asociaciones del pueblo Kayambi. También prohibir las amenazas y/o el ingreso a las fincas de los comuneros florícolas sin autorización y que cualquier diálogo se realice en asambleas.
- 46.5. Disponer la renegociación de los contratos que, “habiendo sido firmados en fechas anteriores a la presente sentencia, no contemplen lo establecido en esta decisión jurisdiccional”.
- 46.6. **Disponer al SENADI** la reforma de la Resolución 001-2016-CD-IEPI para que se apliquen las tasas que los usuarios comunitarios deben cancelar por los

---

<sup>46</sup> Expediente constitucional 4-20-EI, fs. 75 a 77.

servicios que brinda la entidad en temas de protección intelectual de variedades vegetales. Además, que el SENADI controle los derechos intelectuales del sector florícola para evitar el abuso, y que la Superintendencia de Control del Poder de Mercado (“SCPM”) analice la existencia o no de concentración económica.

**46.7.** Disponer que el cultivo o producción de todas las plantaciones florícolas que estén situadas en territorio del pueblo Kayambi se registrarán por las normas de su comunidad.

**47.** En este contexto, le corresponde a esta Magistratura determinar si la resolución 003-CPKA-2020 de 29 de febrero de 2020, emitida por la Confederación del Pueblo Kayambi, se refiere a un **conflicto interno** según los criterios jurisprudenciales establecidos por esta Corte –que no son concurrentes– expuestos en el párrafo 37 *supra*.

*Sobre (1) que afecte el entramado de relaciones comunitarias*

**48.** Esta Corte verifica que la autoridad indígena conoció de este conflicto por la solicitud de ASPROPAFLO en la que se hizo alusión a un evento amenazante de la empresa PLANTEC y el SENADI suscitado el 18 de enero de 2019. En particular, este evento se habría producido por el ingreso de la empresa y la entidad pública a las instalaciones de ASPROPAFLO para intentar clausurar la producción de rosas por comercializarlas sin tener permiso sobre ciertas variedades. Sin embargo, esta Magistratura no identifica que en la resolución impugnada la autoridad indígena haya referido que el conflicto puesto en su jurisdicción era este evento en particular. Más bien, la autoridad del pueblo Kayambi refirió que el conflicto se refería al abuso “sistemático”<sup>47</sup> de PLANTEC para cobrar regalías por los derechos de propiedad intelectual u “obteniones vegetales” de cada rosa.

**49.** En ese sentido en la decisión impugnada, la Corte no advierte que la autoridad indígena haya realizado algún análisis de las circunstancias por las cuales el evento contra ASPROPAFLO, puesto en su conocimiento, haya afectado las relaciones comunitarias, la armonía de la comunidad o la convivencia entre sus miembros. De hecho, en la decisión no se encuentra ninguna identificación respecto a la ubicación de ASPROPAFLO en el territorio del pueblo Kayambi, ni referencia sobre cuántos comuneros la componen, a qué comunidad pertenecen, o la relación de las actividades de la asociación dentro de la dinámica del pueblo Kayambi. Por lo que, no se subsume en el criterio (1).

<sup>47</sup> Audio de audiencia dentro de la causa 4-20-EI, 42 min a 43 min 20 s.

*Sobre (2) que tenga una implicación en la armonía y en la paz de la comunidad*

50. De la misma manera, en el expediente del proceso indígena, esta Corte evidencia que el evento concreto propuesto por ASPROPAFLO a consideración de la justicia indígena deviene de una **acción de tutela administrativa** seguida por PLANTEC contra dicha asociación ante el SENADI, por el uso de obtenciones vegetales de rosas sin permiso.<sup>48</sup> Sin embargo, este Organismo no encuentra en la decisión impugnada razonamiento alguno respecto a que, esta acción administrativa y la conducta del SENADI, como autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales,<sup>49</sup> hayan afectado la armonía y la paz de la comunidad o la convivencia entre los integrantes del pueblo Kayambi. Más bien se observa que el SENADI actuó conforme a sus competencias, ejerció el control legal correspondiente y resolvió un proceso administrativo, por el que luego fue vinculado en la decisión impugnada.
51. A pesar, de que en el expediente de la causa, la Corte observa que la misma asociación ASPROPAFLO intervino en el proceso de tutela administrativa y apeló la resolución del SENADI, luego se declaró desistido su recurso por no subsanar requisitos.<sup>50</sup> Así también, se verifica que el Consejo de Gobierno del pueblo Kayambi averiguó respecto de las variedades vegetales registradas en el SENADI y se informó sobre su vigencia, “para no ser sorprendidos en que ni siquiera estén al día con el Estado”. De esta manera, este Organismo no llega a identificar si para el pueblo Kayambi la resolución administrativa del SENADI era parte del conflicto existente entre ASPROPAFLO y

<sup>48</sup> W. KORDESROSENSCHULEN GMBH & CO KG, PÉPINIÉRS ET ROSERIES GEORGES DELBARD S.A. e INTERPLANT B.V. TÉCNICAS por medio de su representante comercial PLANTEC CIA. LTDA., presentó ante el SENADI una acción de tutela administrativa en contra de ASPROPAFLO por la presunta violación de sus derechos de propiedad intelectual. El 16 de mayo de 2019, mediante resolución 012-2019-DNOV-SENADI, la Dirección Nacional de Obtenciones Vegetales del SENADI resolvió aceptar la tutela administrativa. ASPROPAFLO interpuso un recurso de apelación, el mismo que fue declarado desistido mediante auto OCDI-2020-026 de fecha 28 de febrero de 2020, debido a que ASPROPAFLO no subsanó los requisitos para la admisión del recurso.

<sup>49</sup> Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación. Artículo 10. “Autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales.- Es el organismo técnico adscrito a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, con personalidad jurídica propia, dotado de autonomía administrativa, operativa y financiera, que ejerce las facultades de regulación, gestión y control de los derechos intelectuales y en consecuencia tiene a su cargo principalmente los servicios de adquisición y ejercicio de los derechos de propiedad intelectual, así como la protección de los conocimientos tradicionales. [...]. La autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales tendrá competencia sobre los derechos de autor y derechos conexos; propiedad industrial; obtenciones vegetales; conocimientos tradicionales; y, gestión de los conocimientos para incentivar el desarrollo tecnológico, científico y cultural nacional. Competencias que deberán ser consideradas al momento de reglamentar su conformación, atribuciones, organización e institucionalidad. [...].”

<sup>50</sup> La tutela administrativa ante el SENADI implicó que el 18 de enero de 2019 la entidad realice una inspección y, el 16 de mayo de 2019, mediante resolución 012-2019-DNOV-SENADI, resuelva imponer la multa de \$18.296,50 y la orden del cese inmediato de venta o exportación de las rosas de obtención vegetal de propiedad de PLANTEC. Se conoce que ASPROPAFLO apeló dicha resolución, pero, el 28 de febrero de 2020, mediante auto OCDI-2020-026, el SENADI declaró desistido el recurso porque la Asociación no subsanó los requisitos para su admisión.

PLANTEC. Por el contrario, lo que se evidencia es que los socios de ASPROPAFLO participaron en el proceso de tutela administrativa; y, en el proceso de justicia indígena, únicamente se informaron sobre las facultades legales del SENADI y lo decidido por aquella. Es decir, no se puede establecer cuál es la conducta relacionada en el conflicto que tenga alguna implicación en la armonía y en la paz de la comunidad, conforme el criterio (2).

*Sobre (3) que ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella*

52. En el caso que se analiza, este Organismo advierte que la autoridad indígena identifica que en el conflicto intervienen tres sujetos: ASPROPAFLO, PLANTEC y el SENADI. Los dos primeros sujetos (ASPROPAFLO y PLANTEC) celebraron un contrato por el **uso de patentes** de obtenciones vegetales de rosas. Por una parte, en la decisión impugnada, se observa que, aunque ASPROPAFLO está ubicado dentro del pueblo Kayambi, no hay certeza de que todos los integrantes sean parte del pueblo Kayambi. Además, se constata que ASPROPAFLO celebró un contrato como asociación de pequeños productores de flores; es decir, como una unidad productiva. Por otro lado, PLANTEC es una compañía anónima que ofrece una amplia colección de variedades de plantas, principalmente rosas, para la obtención de licencias. Finalmente, el SENADI es una institución pública que ejerce las competencias sobre los derechos de propiedad intelectual dispuestos por la Constitución y la ley.
53. El conflicto existente entre ASPROPAFLO y PLANTEC surgió de una relación contractual en sus calidades de unidades productivas, la primera es parte del tejido comunitario (ASPROPAFLO) y la otra no (PLANTEC). Sin embargo, la decisión de la autoridad indígena no se refiere a este conflicto que derivó en una tutela administrativa; más bien la Confederación del Pueblo Kayambi aborda aspectos que no corresponden a un conflicto comunitario en los términos del artículo 171 de la Constitución, ya que por el contrario se afectaron a las competencias constitucionales y legales del SENADI debido a que la autoridad indígena prohibió las inspecciones – si no existe la autorización de la asamblea– y dispuso la modificación de la resolución emitida por el SENADI.<sup>51</sup> Es decir, en la decisión no se explica como el conflicto de

---

<sup>51</sup> El artículo 3 del Decreto Ejecutivo 356 determinó las atribuciones del SENADI, como autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales. En lo principal, le corresponde al SENADI: 6. Tramitar todos los procesos de observancia de los derechos de propiedad intelectual, de los conocimientos tradicionales en el ámbito administrativo; 11. Garantizar, en el ámbito de sus competencias, la adquisición y ejercicio de los derechos de propiedad intelectual, de conformidad con el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, su Reglamento General y demás normativa de aplicación, 15. Ejercer, de oficio o a petición de parte, funciones de inspección, monitoreo y sanción. Ecuador, Decreto Ejecutivo 356, Reg. Of. Suplemento 224 de 18 de abril de 2018.

origen habría provocado una afectación a la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella. Por lo tanto, tampoco se subsume en el criterio (3).

***Sobre (4) altere o distorsione relaciones entre sus integrantes***

54. A la par, este Organismo no puede dejar de considerar que, en la resolución impugnada, tampoco se particulariza cuáles son los miembros de la comunidad inmersos en el conflicto. Lo anterior, porque en la decisión impugnada se lee que el *llaki* es de ASPROPAFLO y se incluyen a otros “571 miembros de las comunas” con la empresa PLANTEC, pero también se refiere que hay más empresas que tienen variedades vegetales de rosas que deben incluirse en la resolución. De tal manera que, la decisión indígena no determina ni siquiera las partes del conflicto bajo su jurisdicción, que posibilite realizar un control de constitucionalidad de dicha decisión en función de su pertenencia a la comunidad indígena o de afectación a sus relaciones comunitarias. Tampoco se hace referencia a las circunstancias concretas que habrían alterado o distorsionado de alguna manera las relaciones entre los integrantes de las comunidades, precisamente porque no se encuentran identificadas o singularizadas las partes del conflicto.
55. La Corte constata más bien una generalización del asunto abordado en la decisión de pueblo Kayambi que no se subsume en un conflicto concreto y que resulte evidente de la lectura a los puntos resolutivos alcanzados por la autoridad indígena. Aun cuando se resuelve declarar que las regalías de PLANTEC afectan la economía comunitaria, la autoridad no se limita a resolver respecto a dicha empresa. Por el contrario, la autoridad indígena emite disposiciones sobre “todo contrato” de uso de obtenciones vegetales de rosas; determina la manera de fijar el precio de toda licencia de rosa; prohíbe de manera general que se impida la exportación de todos los “productores comunitarios y asociaciones del pueblo Kayambi”; y, dispone al SENADI la reforma de resoluciones y, junto a la SCPM, vigilar el mercado de regalías, sin explicar cómo supuestamente se alteró o distorsionó relaciones entre sus integrantes. Por lo tanto, tampoco se acredita el criterio (4).

***Sobre (5) que se advierta que la comunidad, mediante sus tradiciones y derecho propio, ha conocido y resuelto casos similares –como el que será objeto de análisis–, es decir, que sea parte de su costumbre hacerlo.***

56. Finalmente, esta Magistratura subraya que el examen constitucional de una decisión de justicia indígena implica basarse en el entendimiento sobre el conflicto resuelto por sus autoridades a partir del principio de interculturalidad (art. 66.1 LOGJCC). Es decir, a partir de la “comprensión intercultural de los hechos” y una “interpretación

intercultural de las normas aplicables”, para lo cual la Corte debe recabar toda la información necesaria sobre el conflicto indígena.

57. En la causa *in examine*, este Organismo ha intentado comprender el contexto fáctico de la resolución indígena impugnada, por ello, en la audiencia pública intervinieron las partes con la libertad para exponer sobre sus argumentos de manera detallada, incluso se solicitó mayores precisiones de la naturaleza del supuesto conflicto interno. Sin embargo, de la información recabada en la causa, es de entendimiento de este Organismo que la resolución impugnada **no versa sobre un conflicto interno originado en un caso específico** sometido al conocimiento de una autoridad jurisdiccional del pueblo Kayambi. Más bien, la generalización de disposiciones que resuelve la autoridad indígena sobre los precios y contratos de regalías para el uso de obtenciones vegetales en la producción de rosas da cuenta de que la decisión corresponde a una regulación de cuestiones generales sobre los “emprendimientos comunitarios” de floricultores, relacionada con empresas privadas y las competencias del SENADI.
58. Tal es así que, de la audiencia pública, esta Corte verifica que la decisión indígena impugnada no resolvió ni siquiera la petición de ASPROPAFLO, en el marco del proceso de tutela administrativa seguido en el SENADI. Así pues, ASPROPAFLO informó a este Organismo que “hoy por hoy, la Asociación es de 7 productores, tienen 5 hectáreas de terreno, no tienen contrato actualizado ni nada y tienen que pagar la multa con intereses de más o menos treinta mil dólares de la sanción que les impuso el SENADI [...] no han pagado las multas hasta ahora”.<sup>52</sup> Es decir el conflicto sobre las regalías cobradas por PLANTEC no se encuentra resuelto.
59. De igual manera, en la audiencia, la autoridad indígena del pueblo Kayambi subrayó que su decisión no buscaba dejar sin efecto la tutela administrativa de PLANTEC contra ASPROPAFLO, sino “una perspectiva más amplia que establezca estándares”.<sup>53</sup> En tal sentido, expresó que la decisión buscaba evitar “todas estas prácticas a futuro” en una “visión macro”<sup>54</sup> y, por ende, “regular las prácticas abusivas [...] que es algo que no hace el SENADI”.<sup>55</sup> En ese contexto, ASPROPAFLO expresó:

El pueblo Kayambi tiene sus miembros comuneros o varias personas que tienen hectáreas de terreno [...] pero la Asociación es distinta, es parte del pueblo, pero es una asociación de floricultores pequeños que tiene en este momento 7 miembros. Entonces la Asociación en específico tiene una situación jurídica distinta a la del resto de comuneros. El resto de comuneros incluso conozco que ellos están pagando sus regalías,

<sup>52</sup> Audio de audiencia dentro de la causa 4-20-EI, 1 h. 24 min 55 s. a 1 h 25 min 41 s.

<sup>53</sup> Audio de audiencia dentro de la causa 4-20-EI, 1 h 05 min a 1 h 06 min.

<sup>54</sup> *Ibíd.*

<sup>55</sup> Audio de audiencia dentro de la causa 4-20-EI, 57 min 22 s. a 59 min 25 s.

tienen sus contratos [...] La resolución al ser una asamblea general de miembros se dirige hacia una aplicación integral porque eso parte de la idea de la cosmovisión indígena. Entonces, si bien esta decisión resuelve el conflicto interno de ASPROPAFLO incluye también y afecta respecto de la regulación de todo lo que el resto de floricultores tenía que conocer y aplicar [...].<sup>56</sup>

60. Por lo antes advertido, la Corte encuentra que las disposiciones alcanzadas por la autoridad indígena a través de la resolución impugnada no se ocupan de un caso cuya temática sea de costumbre hacerlo en la comunidad. Lo dicho porque no se limitan a un conflicto determinado en la comunidad respecto al cual la autoridad indígena haya subrayado haber juzgado en procesos similares; y porque estas “regulaciones” aluden a gestionar las regalías por el uso de obtenciones vegetales de rosas respecto de un grupo de comuneros. Es decir, se constata que inclusive la resolución impugnada pretende una regulación amplia de la situación comercial de la producción florícola, sin determinar que esa dinámica tenga relación con los valores de la comunidad, la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella. Por lo tanto, tampoco se acredita el criterio (5).
61. Por lo dicho hasta aquí, dadas las indeterminaciones en el proceso de justicia indígena y la resolución impugnada, la Corte no avizora que el conflicto esbozado en la resolución impugnada delimite circunstancias específicas que permitan determinar que: (1) se afectó el entramado de relaciones comunitarias, (2) tenga una implicación en la armonía y en la paz de la comunidad, (3) ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella, (4) altere o distorsione relaciones entre sus integrantes. Además, este Organismo tampoco advierte que la comunidad, mediante sus tradiciones y derecho propio, haya conocido y resuelto un conflicto interno originado en un caso específico, cuyas características hayan sido resueltas anteriormente como parte de sus costumbres (5).
62. Por todo lo expuesto, Corte constata que la resolución impugnada excede los términos del artículo 171 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional, porque resolvió sobre aspectos que no correspondían al posible conflicto existente entre miembros de la comunidad. Por el contrario, se ha resuelto un **conflicto contractual** sobre propiedad intelectual relacionada con el pago de regalías por uso de obtenciones vegetales en el que interviene un sujeto que no es miembro ni habita en las comunidades del pueblo Kayambi (PLANTEC). Además, la autoridad indígena en su resolución habría creado obstáculos a competencias legales del SENADI relacionadas con derechos de propiedad intelectual sobre obtenciones vegetales desarrolladas por PLANTEC; y, la imposición de obstáculos a las competencias constitucionales de una institución estatal.

---

<sup>56</sup> Audio de audiencia dentro de la causa 4-20-EI, 1 h 25 min 35 s. a 1 h 27 min 55 s.

63. En consecuencia, la resolución 003-CPKA-2020 de 29 de febrero de 2020 adoptada por la Confederación del Pueblo Kayambi ha rebasado su ámbito jurisdiccional, pues ésta habría actuado fuera del ámbito de las facultades que le otorga el artículo 171 de la Constitución. Por lo tanto, corresponde dejar sin efecto la resolución 003-CPKA-2020, ya que no tiene fuerza vinculante, ni surte ningún efecto jurídico.<sup>57</sup>
64. Toda vez que se ha constatado que la resolución impugnada emitida por el pueblo Kayambi ha rebasado su ámbito jurisdiccional constitucionalmente establecido y, en consecuencia, se ha declarado que la resolución adoptada el 29 de febrero de 2020 carece de valor jurídico, este Organismo no realizará consideraciones adicionales.

## 5. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Aceptar** la demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena 4-20-EI.
2. **Dejar sin efecto** la resolución 003-CPKA-2020 de 29 de febrero de 2020 adoptada por la Confederación del Pueblo Kayambi, no tiene fuerza vinculante y no surte ningún efecto jurídico, porque ha rebasado su ámbito jurisdiccional constitucionalmente establecido.
3. **Llamar** la atención a la Asamblea General de la Confederación del pueblo Kayambi debido a que la resolución 003-CPKA-2020 de 29 de febrero de 2020 no constituye una decisión de autoridad indígena que, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, haya solucionado un conflicto interno, en los términos del artículo 171 de la Constitución.
4. **Ordenar** al Consejo de Igualdad para Pueblos y Nacionalidades y al Mecanismo de Promoción y Protección de los Derechos de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias de la Defensoría del Pueblo del Ecuador que en el término de 10 días contados desde la notificación de la

---

<sup>57</sup> En la sentencia 1-15-EI/21 y la sentencia 6-18-EI/24 este Organismo manifestó que las decisiones “expedidas por personas que no pueden ejercer función jurisdiccional porque no son autoridades indígenas, carecen de valor jurídico y no son objeto de la demanda de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena”. En consecuencia, si la autoridad indígena emitió una resolución sobre un conflicto que no era su jurisdicción porque no reúne los elementos para ser un conflicto interno, esta decisión también carece de valor jurídico. CCE, Sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párr. 71, sentencia 6-18-EI/, 18 de julio de 2024, párr. 23.

presente sentencia publiquen la sentencia en sus portales web por el plazo de 2 meses. Una vez fenecido el plazo otorgado cada institución deberá informar a la Corte sobre la difusión realizada.

5. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 29 de agosto de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 4-20-EI/24**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional aprobó el caso 4-20-EI/24 en sesión ordinaria de 29 de agosto de 2024. Al respecto, formulo el siguiente voto concurrente porque, si bien estoy de acuerdo con que se dejara sin efecto la decisión de 29 de febrero de 2020, emitida por la Confederación del Pueblo Kayambi, no estoy de acuerdo con el análisis respecto a: **(i)** el análisis de legitimación activa en la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, **(ii)** sobre el análisis de la decisión indígena, **(ii.i)** la autoridad y el conflicto interno y **(ii.ii)** las normas de derecho propio y tradiciones ancestrales, todo ello a la luz de la Constitución de 2008.

**1. Sobre el análisis de legitimación activa para proponer una acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena**

2. El artículo 65 de la LOGJCC determina que:

**La persona que estuviere inconforme con la decisión de la autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales, por violar los derechos constitucionalmente garantizados o discriminar a la mujer por el hecho de ser mujer, podrá acudir a la Corte Constitucional y presentar la impugnación de esta decisión, en el término de veinte días de que la haya conocido [...]** (Énfasis añadido)

3. De lo anterior se desprende que cualquier persona que guarde inconformidad con una decisión de justicia indígena por violar derechos constitucionales o discriminar a las mujeres puede presentar una acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, por lo tanto, existe legitimación amplísima en esta garantía.

4. En la sentencia *in examine* se precisa que una persona inconforme puede ser “cualquier persona o comunidad afectada por una decisión de la autoridad indígena”, lo que no excluye a personas jurídicas de derecho público o privado “siempre que se afecten sus derechos procesales o al ejercicio de sus competencias constitucionales y legales”.<sup>1</sup> Debo exponer mi discrepancia con esta afirmación por dos razones **(i)** de la lectura de la norma no se desprende que la vulneración de derechos debe ser de quien activa la garantía, es decir, del “afectado”, por lo tanto, la acción puede ser propuesta por cualquier persona en defensa de los derechos de un tercero y, por otro lado, **(ii)** no estoy de acuerdo con que las entidades públicas solo puedan presentar la garantía

<sup>1</sup> Ver, párrs. 24 y 25 de la sentencia.

cuando se afectan sus derechos procesales, pues tiene otros derechos que podrían ser afectados como la propiedad pública.

5. Como mencioné previamente, la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena cuenta con una legitimación amplísima. De la lectura del artículo 65 *ibídem*, no se desprende que dicha acción deba ser necesariamente interpuesta por la persona cuyos derechos se han vulnerado. En efecto, **el texto de la norma se refiere a la persona inconforme y no específicamente a la presunta víctima de una vulneración de derechos, lo que implica que un tercero puede legítimamente presentar la acción en favor de otra persona.** Asimismo, la disposición establece que dicha persona inconforme puede interponer la acción contra una decisión de la autoridad indígena que, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, vulnere derechos constitucionalmente garantizados o discrimine a una mujer por el hecho de serlo. En ningún momento la norma sugiere que la acción deba presentarse para proteger “sus derechos constitucionales”, sino que tiene como objetivo la protección general de los derechos constitucionales consagrados en la Constitución, así como la prevención de la discriminación contra las mujeres. Por ello, considero erróneo afirmar que la acción debe ser necesariamente interpuesta por los directamente afectados o las víctimas.
6. A lo largo de mi votación en causas de conocimiento de la Corte Constitucional he mantenido esta postura. Además, he sostenido la necesidad de comprender las particularidades de las comunidades indígenas, cuestión que podría explicar por qué el legislador decidió que la garantía tenga legitimación amplísima:

[...] en muchos casos, son las Asambleas Generales o Comunitarias quienes toman la decisión en el marco del consenso, en tal virtud, existe una multiplicidad de actores que forman parte de la resolución y cuyos derechos pueden no haber sido *directamente* vulnerados, pero que buscan proponer la acción porque se produjo una transgresión de derechos.

[...] La legitimación amplia [de la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena] puede encontrar sentido en que, en la práctica, una decisión de justicia indígena proviene de la Comunidad (a través de una Asamblea General, por ejemplo), por lo que, si una persona siente que la decisión vulneró sus derechos, podría encontrar un obstáculo para presentar la acción, pues estaría contraviniendo la decisión emitida por personas de la Comunidad en la que vive, es decir, por sus vecinos, familiares, amigos y conocidos, personas con quienes mantiene una relación constante, en consecuencia, antes de alterar todo su espacio de vida, entendido como sus relaciones afectivas, sociales, económicas y comunitarias, preferiría optar por el silencio [...] <sup>2</sup>

7. Además de lo expuesto, **(ii)** estimo que es un error limitar la posibilidad de la acción por parte de entidades públicas cuando se vulneren sus “derechos procesales o al

---

<sup>2</sup> Voto salvado de los jueces Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce, sentencia 2-16-EI/21, 08 de diciembre de 2021, párrs. 6 y 7.

ejercicio de sus competencias constitucionales y legales”. Aquello porque podrían afectarse otros derechos que sí poseen las entidades del sector público como la propiedad. Por ello, estimo que no existe fundamento para limitar la legitimación de una garantía que legalmente, por su diseño, es amplísima y no exige mayores requisitos.

8. Por esta razón, discrepo del análisis y de la conclusión de la sentencia respecto a la legitimación del SENADI, ya que se indica que “la entidad accionante [SENADI] sí está legitimada para presentar esta acción, ya que ha alegado su inconformidad con la decisión de justicia indígena, porque se habría afectado sus derechos procesales y se habría establecido obstáculos a sus competencias constitucionales y legales”.<sup>3</sup> Como referí previamente, al no ser necesario tener un vínculo con el caso para presentar una acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena y a que la garantía no requiere que sean los derechos del accionante, sino que pueden ser los de terceros, no cabía este análisis; menos aún el señalamiento de que solo se puede proponer la acción por parte de entidades públicas si existe transgresión a derechos procesales, pues también tienen el derecho a la propiedad o cualquier otro que se pueda llegar a determinar en el análisis de una causa.

## **2. Sobre el análisis de la decisión de justicia indígena**

### **2.1. En cuanto a la autoridad indígena y al conflicto interno**

9. De conformidad con la Constitución de 2008, la jurisdicción indígena procede cuando se cumplen los requisitos contenidos en el artículo 171 de la Constitución:

Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

10. Sobre la base de lo expuesto, la jurisprudencia de la Corte ha anotado que procederá la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena cuando: se trate de **(i) una autoridad indígena** que adoptó una decisión, en ejercicio de

---

<sup>3</sup> Ver, sentencia párr. 30.

funciones jurisdiccionales, y si **(ii)** aquella decisión se refiere a un **conflicto interno** en el que se ha aplicado sus normas y procedimientos propios. En cuanto a que la decisión emane de una autoridad **(i)**, este Organismo ha señalado que debe contar con legitimidad, lo que implica que deben “se[r] designadas mediante el derecho propio y las prácticas ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades”.<sup>4</sup>

11. Sobre el requisito de **(ii)** un conflicto interno, este Organismo ha identificado que ocurre cuando: “[1] afecte el entramado de relaciones comunitarias, [2] tenga una implicación en la armonía y en la paz de la comunidad, [3] que ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella, [4] altere o distorsione relaciones entre sus integrantes y, finalmente, [5] que se advierta que la comunidad, mediante sus tradiciones y derecho propio, ha conocido y resuelto casos como el que se discute, es decir, que sea parte de su costumbre hacerlo”.
12. En el presente caso, la controversia se centró en una acción de tutela administrativa interpuesta por PLANTEC en contra de una asociación de floricultores (ASPROPAFLO) ante el SENADI, debido al uso no autorizado de obtenciones vegetales de rosas sin permiso. A todas luces, este tema no se enmarca en la resolución de un conflicto interno, ya que no se cumplen los requisitos establecidos en la jurisprudencia de esta Corte como señala la sentencia. Pero, además, un aspecto crucial que no se considera de manera suficiente en el fallo, y que reviste gran importancia, es que PLANTEC no pertenece a la comunidad indígena.
13. **A mi juicio, es del todo evidente que la Constitución ecuatoriana no contempló la posibilidad de que personas ajenas a una comunidad indígena sean sometidas a la justicia indígena. El constituyente estableció como requisito, además de la territorialidad, que el conflicto debe ser de naturaleza interna.** La definición más elemental de *conflicto* se refiere a un “problema, cuestión o materia de discusión”,<sup>5</sup> mientras que *interno* hace alusión a aquello que ocurre “dentro de”<sup>6</sup> un espacio o ámbito específico. En consecuencia, la Constitución permite que la justicia indígena sea aplicada únicamente para la resolución de disputas que se desarrollen dentro de una comunidad indígena, y no fuera de ella, como sucedió en el presente caso, que involucraba una acción de tutela administrativa y un conflicto empresarial.
14. Asimismo, es fundamental realizar una lectura integral de los requisitos constitucionales para garantizar su aplicación razonable. Si se exige que la autoridad indígena cuente con legitimidad, dicha legitimidad debe derivarse del reconocimiento de las personas sobre quienes se ejercerá la jurisdicción. De lo contrario, se vulneran

<sup>4</sup> CCE 1-15-EI/21 y acumulado, párr. 62.

<sup>5</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Recuperado de <https://dle.rae.es/conflicto>

<sup>6</sup> *Ibid.*, Recuperado de <https://dle.rae.es/interno?m=form>

derechos fundamentales como el acceso a un juez competente, independiente e imparcial. Además, si el conflicto debe ser interno, es esencial que la autoridad indígena legítima resuelva una controversia que se desarrolle dentro de la comunidad en la que se encuentra. Por tanto, considero que la justicia indígena no puede aplicarse a personas jurídicas, entidades públicas ni a individuos que no pertenezcan a la comunidad indígena, ya que en tales casos no se cumpliría con el requisito de una *autoridad indígena con legitimidad*, dado que estas personas no reconocen y no pueden reconocer a la presunta autoridad simplemente porque no son miembros de la comunidad. Además, no existiría un conflicto interno, puesto que dichas entidades o personas no forman parte de los usos y costumbres de la comunidad, pueblo o nacionalidad.

15. Por estas razones, considero que la sentencia debió ser categórica porque no se cumplía el requisito de *conflicto interno*, como que tampoco se cumplió el de *autoridad indígena* porque ni el SENADI ni PLANTEC forman parte de la comunidad indígena. Por lo tanto, la Confederación del Pueblo Kayambi no era una autoridad competente en este caso, así como tampoco la problemática correspondía a una cuestión “interna” de la comunidad porque se relaciona con aspectos de naturaleza administrativa y de propiedad intelectual.

## **2.2. En cuanto a las normas de derecho propio y a las tradiciones ancestrales**

16. Uno de los requisitos obligatorios que demanda la Constitución para la procedencia de la justicia indígena y no se abordó en la sentencia, así como tampoco se ha examinado en la jurisprudencia de esta Corte, se relaciona con que la autoridad indígena puede resolver conflicto internos, dentro de su territorio, siempre que lo haga en función de “sus tradiciones ancestrales y su derecho propio”.<sup>7</sup>
17. En la causa *in examine*, la Confederación del Pueblo Kayambi intentó resolver un conflicto de índole empresarial, desatendiendo una decisión administrativa derivada de una acción de tutela administrativa e incluso pretendió fijar regalías. Además, privó al SENADI de su facultad legal para realizar inspecciones a ASPROPAFLO. Ninguna de estas acciones está relacionada con las “tradiciones ancestrales y su derecho propio”. De hecho, asuntos como **la propiedad intelectual, los procedimientos administrativos y los conflictos empresariales no guardan vínculo con las prácticas ni con los usos históricos ni las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas**, ya que se trata de áreas específicas y especializadas del Derecho occidental y de la regulación estatal.

---

<sup>7</sup> Constitución del Ecuador, artículo 171.

- 18. La justicia indígena no está autorizada por la Constitución del Ecuador para ejercer funciones relativas a áreas jurídicas técnicas y especializadas porque no corresponden a su derecho “propio” ni a sus “tradiciones ancestrales”.** Aquello es inobservar los requisitos que diseñó el constituyente de 2008 al referirse a la jurisdicción indígena. El reconocimiento del pluralismo jurídico no puede conllevar al uso arbitrario de potestades o facultades en desmedro del diseño constitucional. Precisamente por esta razón, el artículo 171, además de incluir requisitos que necesariamente deben concurrir para que proceda la justicia indígena como: **(1)** contar con una autoridad indígena con legitimidad, **(2)** que se resuelva en un ámbito territorial, **(3)** que solo se pueda resolver un conflicto interno, **(4)** que se garantice la participación de las mujeres, todo aquello solo mediante **(5)** la aplicación del derecho propio y de tradiciones ancestrales; incluyó que incluso con todos estos elementos que deben cumplirse, es necesario que la decisión no sea contraria a la Constitución ni a los derechos humanos.
- 19.** En virtud de lo anterior, considero que en este caso tampoco podía proceder la justicia indígena porque las temáticas que abordó la Confederación del Pueblo Kayambi no se corresponden con sus tradiciones ancestrales. La sentencia debió ser clara y expresa en esta cuestión para que se logre dilucidar cuándo procede la justicia indígena, conforme al texto constitucional.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 4-20-EI, fue presentado en Secretaría General el 11 de septiembre de 2024, mediante correo electrónico a las 11:01; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 4-20-EI/24**

**VOTO SALVADO**

**Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y  
Daniela Salazar Marín y juez constitucional Jhoel Escudero Soliz**

1. En relación con la sentencia 4-20-EI/24 emitida por la Corte Constitucional en sesión de Pleno del 29 de agosto de 2024, expresamos nuestro respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y los jueces y juezas que votaron a favor de esta decisión. Sin embargo, discrepamos con la decisión adoptada por la Corte y presentamos este voto salvado para subrayar ciertos puntos que, a nuestro criterio, requieren un análisis que parta de las facultades prescritas en los artículos 57 y 171 de la Constitución, y los principios reconocidos en el artículo 66 de la LOGJCC para la resolución de estas acciones. Estos principios, entre los que se encuentran la autonomía de la justicia indígena, la libre determinación, el pluralismo jurídico y la interculturalidad, son pilares fundamentales sobre los cuales se sustenta la protección de los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y que deben guiar el actuar de la Corte Constitucional al conocer las acciones extraordinarias de protección en contra de las decisiones de la justicia indígena.
2. En particular, nos apartamos del análisis de la sentencia 4-20-EI/24 en lo relativo a la legitimación activa que se ha otorgado a los organismos del Estado para presentar acciones extraordinarias de protección contra decisiones de la justicia indígena, y respecto de los criterios que se utilizan para concluir que no existió un conflicto interno y dejar sin efecto la decisión, sin previamente determinar si se habrían vulnerado derechos constitucionales del SENADI.

**1. Legitimación activa amplia a organismos del Estado para presentar acciones extraordinarias de protección contra decisiones de la justicia indígena**

3. En los párrafos 21-30, la sentencia 4-20-EI/24 analiza la legitimación activa para presentar acciones extraordinarias de protección contra decisiones de la justicia indígena y concluye que “una institución del Estado sí podría tener legitimidad activa para interponer una acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena, siempre que se alegue una afectación a sus derechos procesales o al ejercicio de sus competencias constitucionales y legales”.
4. Las normas que regulan esta acción no establecen, de forma expresa, la posibilidad de que organismos del Estado activen la jurisdicción de la Corte. Así, de acuerdo con el artículo 65 de la LOGJCC, podrá iniciar una acción de esta naturaleza ante la Corte

Constitucional la *persona* que esté inconforme con una decisión por haber vulnerado “derechos constitucionalmente garantizados o discriminado a la mujer por el hecho de ser mujer”. Por su parte, el artículo 66.6 de la misma ley prescribe que tendrá legitimación activa “cualquier persona o grupo de personas”, sin mencionar específicamente al Estado, sus instituciones, organismos o dependencias, como sí se hace en el número dos del mismo artículo al desarrollar las obligaciones del Estado a partir del pluralismo jurídico.

5. Al respecto, la sentencia 2-16-EI/21 analizó el alcance de la frase “persona inconforme”, concluyendo que la interpretación más favorable a los derechos de los pueblos indígenas es entenderla como “cualquier persona o comunidad, incluso si no son identificadas como indígenas, que se vea afectada por la decisión de la jurisdicción indígena”.<sup>1</sup> En cuanto a la facultad del Estado para presentar una demanda de esta naturaleza, concluyó que “la intervención de las autoridades públicas, así como el alcance de la legitimación activa, tienen límites”<sup>2</sup> que se encuentran en la Constitución y la LOGJCC. Por ende, una intervención estatal debe justificarse por la existencia de una potencial vulneración de derechos, así como garantizar la comprensión e interpretación intercultural de los hechos y de las normas aplicables.
6. Las facultades del Estado están previstas en la Constitución y en la ley aplicable, y ninguno de estos cuerpos normativos prescribe una disposición concreta que permita a una institución, organismo o dependencia pública presentar una demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena. Por ende, es claro que la sentencia 4-20-EI/24 amplía la legitimación activa para presentar acciones extraordinarias de protección de la justicia indígena a instituciones del Estado o personas públicas, incluso en situaciones que se relacionen con el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales que no involucren vulneración de derechos.
7. Esta interpretación fue realizada pese a que la Constitución, en su artículo 171, establece que “el Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas” y que “la ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria”, ley que hasta la fecha no existe.
8. Al ampliar la legitimación activa de instituciones públicas a situaciones relacionadas con un posible conflicto de competencias legales se estaría incluyendo, mediante sentencia constitucional, al Estado y sus instituciones como parte de los sujetos potencialmente afectados por las decisiones de justicia indígena. Esto implica otorgar

<sup>1</sup> CCE, sentencia 2-16-EI/21, 4 de septiembre de 2019, párr. 47-49.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párr. 52.

al artículo 65 de la LOGJCC un sentido más amplio que no necesariamente atiende a la tutela de derechos constitucionales, ni a la protección del derecho de autonomía que tutela el artículo 57.10 de la Constitución, como ocurre cuando se analiza la legitimación activa de las entidades públicas para presentar acciones extraordinarias de protección respecto de la justicia ordinaria, que tiene límites claros.

9. Discrepamos con el razonamiento formulado en el voto de mayoría porque implicaría fortalecer la legitimación activa de cualquier institución, organismo o dependencia pública para cuestionar una afectación a sus competencias legales, implica fortalecer el control del Estado sobre la organización y la justicia de las comunidades indígenas. Esto se podría traducir en que, ante la sola inconformidad de una decisión de justicia indígena, sea o no parte de un conflicto interno y se trate o no de un derecho constitucional, el Estado podría usar su legitimación para subordinar sistemas de justicia indígena a los parámetros del sistema jurídico ordinario. Así, en la sentencia 838-12-EP/19, la Corte Constitucional estableció que

no pueden comparecer a un proceso de acción extraordinaria de protección y alegar vulneraciones a derechos constitucionales sustantivos al menos en la medida en que no gozan de estos derechos, sino que ejercen ciertas prerrogativas en función de competencias, atribuciones y obligaciones expresamente determinadas por la CRE y la ley.<sup>3</sup>

10. Esto contrasta con la interpretación amplia sobre la legitimación activa que se formuló en la sentencia 4-20-EI. Esta postura no es acorde con la coexistencia armónica de los sistemas de justicia ordinario e indígena en términos de igualdad, como lo prescribe la Constitución.
11. No podemos obviar que el artículo 171 de la Constitución reconoce explícitamente la justicia indígena como una manifestación del derecho a la autodeterminación de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Esta facultad incluye la competencia de estas comunidades para organizar sus propios sistemas de justicia de acuerdo con la Constitución, sus costumbres, prácticas y cosmovisiones.
12. El ejercicio de la justicia indígena es un mecanismo crucial para la preservación de la identidad cultural y la cohesión social de las comunidades. Más aún, la autonomía y la libre determinación son derechos fundamentales para las comunidades indígenas, consagrados tanto en el artículo 57 de la Constitución como en instrumentos de derecho internacional de los que Ecuador es parte, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

---

<sup>3</sup> CCE, sentencia 838-12-EP/19, 19 de septiembre de 2019, párr. 24.

13. En consecuencia, no coincidimos con la interpretación amplia sobre la legitimación activa de los organismos estatales formulados en la sentencia 4-20-EI/24 que habilitó al SENADI su legitimidad para impugnar la decisión mediante esta garantía jurisdiccional. Para poder llegar a esa conclusión se debió, al menos, analizar en qué medida se habrían afectado las facultades o los derechos de índole procesal del SENADI, a fin de determinar si tales afectaciones lo legitimaban para activar esta garantía jurisdiccional.
14. Con base en los parámetros expuestos, consideramos que, la legitimación activa del SENADI para presentar la acción extraordinaria de protección en contra de la decisión de la comunidad indígena, se debió justificar en una presunta vulneración de derechos constitucionales de índole procesal y no en la mera afectación del ejercicio de sus competencias.

**2. En relación con la valoración de la existencia del conflicto interno y  
aplicación de los criterios de la sentencia 1-12-EI/24**

15. Al momento de determinar si un conflicto resuelto por la justicia indígena es de naturaleza interna, el examen debió considerar, desde el principio de interculturalidad, el análisis realizado por las autoridades indígenas dentro del proceso que fue puesto en su conocimiento, en lugar de aplicar de manera estricta un *test* que impide la comprensión intercultural del caso concreto.
16. En virtud del artículo 171 de la Constitución, “[e]l Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas”, en concordancia con el principio de máxima autonomía previsto en el artículo 66.3 de la LOGJCC, la justicia ordinaria —así como la Corte Constitucional— debe ser deferente respecto de las decisiones adoptadas por las autoridades indígenas, así como del razonamiento que fundamenta tales decisiones, pues las autoridades de justicia indígena son competentes para adoptar dichas decisiones y, además comprenden las dinámicas y cosmovisiones propias de su comunidad.
17. No estamos afirmando que en este caso concreto la autoridad indígena haya actuado dentro de sus competencias. No obstante, sí nos preocupa que en la sentencia 4-20-EI/24 se resuelva desconocer —sin una mínima argumentación ni determinación sobre derechos vulnerados— las razones que llevaron a la autoridad indígena accionada a considerar que los hechos del caso constituían un conflicto interno.
18. La interpretación intercultural exige a los órganos de justicia —incluyendo a la Corte Constitucional— adoptar todos los medios necesarios para la comprensión de la

cosmovisión de las culturas en las que tienen lugar los procedimientos de justicia indígena, a fin entender desde esa perspectiva, las prácticas, las normas y los hechos de los que trata cada caso. Para ello, la Corte cuenta con las herramientas previstas en el ordenamiento jurídico, como audiencias, peritajes, visitas *in situ*, entre otros medios que aseguren el diálogo y la comprensión intercultural.<sup>4</sup> De esta manera, se propicia el respeto a los métodos de interpretación y principios que prevé el artículo 66 de la LOGJCC.

19. Por otro lado, nos llama la atención la interpretación que la decisión 4-20-EI/24 hace de la sentencia 1-12-EI/21, específicamente acerca de los cinco parámetros desarrollados para identificar un conflicto interno.<sup>5</sup> Los criterios establecidos en la referida decisión no deben aplicarse de manera estricta como un *test* inflexible, sino como parámetros o factores que deben ser valorados en cada caso, para desentrañar si el tipo de conflicto del que trata un proceso de justicia indígena debe ser conocido mediante esta acción extraordinaria de protección, y si se han vulnerado derechos constitucionales. Al no realizarse esta valoración conforme el principio de interculturalidad, la Corte Constitucional se estaría convirtiendo en una instancia de apelación, lo que implicaría una extralimitación de la justicia constitucional en detrimento de las competencias y autonomía de las autoridades indígenas.
20. Toda vez que ni el artículo 171 de la Constitución ni la LOGJCC establecen una lista taxativa de conflictos internos que pueden ser resueltos por autoridades indígenas, la Corte Constitucional debe ser muy cautelosa al verificar qué sí y qué no puede ser conocido dentro de estos procesos. Para ello, como se ha indicado, se debe realizar un análisis intercultural, caso a caso, respetando y valorando el derecho propio de las comunidades indígenas, sus costumbres y prácticas en la resolución de conflictos y la administración de justicia.
21. El uso por parte de la Corte de los criterios y pautas establecidos en la sentencia 1-12-EI/21 como si constituyeran un *test* que deba ser aplicado de forma estricta e inflexible, tiene implicaciones negativas. En primer lugar, contraviene lo dispuesto en el artículo 171 de la Constitución, que no impone restricciones rigurosas para la operación de la justicia indígena ni la limita a determinadas temáticas. En segundo lugar, este enfoque ignora las herramientas que el ordenamiento jurídico prescribe para facilitar un diálogo simétrico e intercultural entre la justicia ordinaria y la indígena. Y, en tercer lugar, no promueve un entendimiento mutuo ni una colaboración respetuosa entre ambos sistemas. En suma, nos preocupa que la aplicación estricta e inflexible de tales criterios y pautas introduce una lógica de control que a nuestro juicio es incompatible con los

<sup>4</sup> CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr.35.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1-12-EI, 17 de noviembre de 2021, párr. 108.

principios de interculturalidad y pluralismo jurídico, ya que subordina la justicia indígena al formalismo propio de la justicia ordinaria.

22. Por lo anterior, consideramos que en el caso bajo análisis correspondía valorar en qué medida los hechos que llevaron a la decisión emitida por la Confederación del Pueblo Kayambi configuraron un conflicto interno para la comunidad, bajo los criterios de su cultura, cosmovisiones y prácticas y, así, constatar si la Corte Constitucional se encontraba habilitada para analizar el fondo de dicha decisión.

### **3. Análisis sobre la vulneración de derechos del SENADI**

23. La acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, de acuerdo con el artículo 65 de la LOGJCC, es un mecanismo diseñado para asegurar que las decisiones de la justicia indígena respeten la Constitución y los derechos humanos reconocidos tanto en ella como en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En la sentencia 4-20-EI/24, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena no porque haya verificado una vulneración directa de derechos, sino porque consideró que el conflicto interno resuelto por la autoridad indígena no se ajustaba a los parámetros del artículo 171 de la Constitución.
24. El reconocimiento de la competencia de la justicia indígena, consagrado en el artículo 171 de la Constitución, incluye la garantía de que las decisiones tomadas en el ámbito de esta justicia sean respetadas por el sistema jurídico ordinario. Ciertamente, la Corte Constitucional, en el marco de esta garantía jurisdiccional, tiene la facultad de dejar sin efecto decisiones de la justicia indígena que vulneren los derechos constitucionales de personas afectadas por estas decisiones. Pero, para adoptar este tipo de decisiones, se debe realizar un análisis profundo respecto de los derechos constitucionales involucrados, desde una perspectiva intercultural y plurinacional.
25. Así, para dejar sin efecto la decisión de la autoridad indígena de la Confederación del Pueblo Kayambi, la Corte debió primero analizar el fondo del asunto. Específicamente, la Corte debió examinar si hubo o no una vulneración de derechos del SENADI. No se podía haber concluido la extralimitación de las facultades jurisdiccionales de la autoridad indígena, sin analizar la alegada vulneración al debido proceso, en la garantía del juez competente, formulado por el SENADI en la demanda.
26. Dejar sin efecto una decisión de la justicia indígena, sin antes haber realizado un análisis profundo dirigido a determinar que esta decisión es contraria a la Constitución o a los derechos establecidos en ella, no se adecua al tipo de análisis que se debe realizar en esta garantía jurisdiccional. Este proceder no asegura que las decisiones

“sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas”, como ordena el artículo 171 de la Constitución.

27. Por este motivo, expresamos respetuosamente nuestra discrepancia con el párrafo 63 de la sentencia 4-20-EI/24 que concluyó que la resolución adoptada por la Confederación del Pueblo Kayambi ha “rebasado su ámbito jurisdiccional”, pues ésta habría “actuado fuera del ámbito de las facultades que le otorga el artículo 171 de la Constitución,” y en consecuencia dejó sin efecto la resolución pues a su juicio “no tiene fuerza vinculante, ni surte ningún efecto jurídico”.
28. La facultad para administrar justicia, es una expresión del ejercicio del derecho a “[c]rear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario” reconocido el artículo 57.10 de la Constitución. Como hemos detallado en las líneas previas, al determinar que la decisión de la autoridad indígena no resolvió un conflicto interno, sin realizar un análisis que parta del principio de interculturalidad se limita indebidamente esta autonomía. La Corte Constitucional en este tipo de decisiones debe tender a que la justicia indígena sea protegida y promovida, conforme lo dispone la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.
29. Los derechos colectivos de las comunidades indígenas, incluidos aquellos relacionados con la justicia, son esenciales para la preservación de su identidad cultural y su cohesión social. Las decisiones que afectan la justicia indígena no solo tienen implicaciones legales, sino que también podrían impactar en la convivencia entre sus miembros y con otros actores de su entorno, así como en la capacidad de estas comunidades para mantener su cultura, costumbres y organización social, pues lo que está en juego es su capacidad para restaurar la armonía en sus comunidades.

#### **4. Conclusiones**

30. A la luz de las consideraciones previas, estimamos que el presente caso era una oportunidad para que la Corte Constitucional fortaleciera la jurisprudencia en torno a la justicia indígena, promoviendo un equilibrio entre el respeto a los derechos colectivos y la protección de los principios constitucionales. Adoptar un enfoque que subordina la justicia indígena a las lógicas del sistema ordinario debilita la autonomía y la libre determinación de las comunidades indígenas, principios fundamentales para la supervivencia de su cultura y existencia como pueblos.
31. Adicionalmente, siguiendo el razonamiento de la sentencia 112-14-JH/21, consideramos importante que toda autoridad administrativa o judicial que tenga procesos en los que se vean comprometidos derechos de pueblos, comunidades o nacionalidades indígenas, deben observar el principio de interculturalidad, a fin de

evitar que las decisiones adoptadas impacten de manera negativa en la armonía y convivencia de dichos pueblos. En el caso bajo análisis, el SENADI debió valorar desde esta perspectiva el impacto de su decisión propiciando los diálogos interculturales necesarios para la adopción de la mejor decisión.

32. Desde nuestra perspectiva, al (i) flexibilizar, en este caso, los elementos que garantizan la legitimación activa dentro de esta acción, dando amplio margen al Estado y sus organismos para presentar demandas, (ii) al aplicar de manera estricta los criterios o pautas que se han desarrollado para determinar cuándo existe o no un conflicto interno y (iii) al dejar sin efecto una decisión de la justicia indígena sin previamente analizar si existió una posible vulneración de derechos, la Corte pone en riesgo la autonomía de la justicia indígena. Por estas razones, disentimos de la decisión y del razonamiento expuesto dentro de la causa 4-20-EI, y estimamos que para casos futuros debe observarse el principio de interculturalidad y respeto a la jurisdicción indígena, acorde con los derechos consagrados en la Constitución y en el derecho internacional de los derechos humanos.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín y del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 4-20-EI, fue presentado en Secretaría General el 11 de septiembre de 2024, mediante correo electrónico a las 11:39; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**