

Quito, D.M. 13 de octubre de 2021

CASO No. 1-15-EI/21 y 1-16-EI

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

SENTENCIA

Tema: la Corte Constitucional rechaza las demandas de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, presentadas en contra de las resoluciones emitidas por la Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo (“CORDEGCO”), por no tener autoridad para ejercer jurisdicción indígena y por carecer, en consecuencia, de objeto.

I. Antecedentes y hechos

1. La Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo (“CORDEGCO”) se identifica como “*pueblo kichwa Otavalo, con sus parroquias, comunidades, mediante una organización de raíces y costumbres ancestrales.*”¹ El presidente, al momento de los hechos y hasta la actualidad, ha sido el señor Pedro Burga Peralta, quien sostiene que:

*La organización tenía competencia para trabajar solo en la parroquia Eugenio Espejo y se realizó varias obras en beneficio de las comunidades. Junto con varios dirigentes decidimos contar con una organización que tenga competencia para trabajar en todo el cantón Otavalo, por eso aparece CORDEGCO mediante la cual hemos gestionado varios proyectos...*²

2. José Antonio Correa Vásconez es representante legal de la compañía cementera UNACEM ECUADOR S.A. (“UNACEM”), constituida en Otavalo bajo el nombre “Cementos Selva Alegre S.A.” en el año 1974.³
3. El 14 de julio de 2015, en asamblea de CORDEGCO, se trató sobre el pedido de “*exigir a la Empresa UNACEM-ECUADOR S.A., que debe dar toda la prioridad a la gente que es oriunda de la zona, donde se viene explotando en la cantera de caliza... aquellas personas deberían ser las más privilegiadas en ser contratadas.*”⁴ En palabras del presidente de CORDEGCO:

¹ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, “Estatutos de la Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo”, artículo 1, foja 46.

² Corte Constitucional, audiencia pública, versión Pedro Burga Peralta, presidente de CORDEGCO.

³ Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, nombramiento de José Antonio Correa V., foja 3.

⁴ Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, Acta de Asamblea de CORDEGCO, foja 6.

...nos involucramos en el problema que tenían los volqueteros de Intag, quienes buscaban una plaza de trabajo, pero en la planta de cemento Selva Alegre se negaba a escucharles. Queríamos sentarnos con el señor Correa y los miembros del transporte pesado de Intag, para conversar directamente frente a frente y cara a cara, pero eso no fue posible. En la planta de cemento Selva Alegre, García Moreno y otras, ofrecen espacios laborales solo para personas de otras provincias, por esa razón los compañeros de transporte pesado de Intag solicitaron a los dirigentes de la organización CORDEGCO que los acompañemos en el diálogo con el señor Correa...⁵

4. El 7 de agosto de 2015, Pedro Burga Peralta, presidente de CORDEGCO, visitó las oficinas de la gerencia general de UNACEM para pedir una contribución económica a cambio de apoyo a una empresa de transporte.⁶
5. La empresa UNACEM negó el apoyo y consideró el pedido ajeno a lo establecido en la ley. La empresa *“fue categórica al contestar que no apoyamos este tipo de arreglos, que nuestras actuaciones se encuentran dentro de la ley y que no podemos apoyar estas iniciativas poco formales y fuera de nuestros compromisos legales”*.⁷
6. Según Pedro Burga, *“había rumores de que me pagaron 50.000 dólares, ni siquiera cincuenta centavos no he recibido, yo no ando por coger la plata, yo no ando por ambición. Sacaron ese comentario y los compañeros dirigentes de CORDEGCO me reclamaban diciendo que he recibido 50.000 dólares de manos del señor Correa y pedían que les informe sobre el destino de esos recursos supuestamente entregados.”*⁸
7. Cuatro días después, el 11 de agosto de 2015, CORDEGCO, invocando normas constitucionales y legales⁹, incluso la ley que regula la minería, declaró en rebeldía a la empresa UNACEM y resolvió *“delegar a la Asociación de Transportistas de la Zona de Intag filial de CORDEGCO, ocupe el espacio de Transporte de Caliza, en lugar de los transportistas que no pertenecen a la Zona de Intag, en la Empresa UNACEM CEMENTOS SELVA ALEGRE S.A.”*¹⁰
8. El 17 de agosto de 2015, CORDEGCO le hace llegar a José Antonio Correa una *“citación comunitaria”* en la que le anunciaron que tendrá lugar *“la Audiencia Indígena que se llevará a cabo el martes 25 de Agosto del 2015...”*¹¹
9. El 24 de agosto de 2015, UNACEM remitió a Pedro Burga, en su calidad de presidente de la asociación, un documento en el que manifestó, entre otras cosas, que su intención

⁵ Corte Constitución, audiencia pública, versión Pedro Burga Peralta, presidente de CORDEGCO.

⁶ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 7: *“a solicitar el apoyo económico de la empresa, y señalando que si la empresa entregaba fondos, la entidad de la cual era miembro, retiraría su apoyo a la Asociación de Transportistas de la Zona de Intag.”*

⁷ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 7.

⁸ Corte Constitución, audiencia pública, versión Pedro Burga Peralta, presidente de CORDEGCO.

⁹ Constitución, artículos 11, 11 (7), 59 (9) y (15), 171, 424, 426; Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 343. 344 (c), (d), (e), 346.

¹⁰ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 15.

¹¹ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 8.

no era faltar al buen nombre de los miembros de la CORDEGCO y que la justicia indígena no le era aplicable por “*disposición constitucional y principio de jurisdicción.*”¹²

10. El 25 de agosto de 2015 se realizó la audiencia. CORDEGCO se declaró en “*Justicia Indígena*” y conoció el orden del día: “*Análisis y Resolución de la Calumnia por parte del señor José Antonio Correa, Gerente General de la Empresa UNACEM, en contra del Presidente de CORDEGCO, el señor Pedro Burga Peralta.*”¹³
11. Durante la Asamblea, Luis Andrade, secretario de actas de CORDEGCO, pidió la palabra y expresó que, para “*luchar por las injusticias y conflictos... nos debemos acoger del Art. 182 del Código Orgánico Integral Penal... Calumnia.- La persona que por cualquier medio, realice una falsa imputación de un delito en contra de otro, será sancionado con una pena privativa de libertad de seis meses a dos años*”¹⁴ (subrayado original). Solicitó le declaren en rebeldía a José Correa y pidió que “*sea CASTIGADO con Pena Privativa de Libertad, porque la Jurisdicción Indígena, tiene mayor autonomía que la Jurisdicción Ordinaria, de tal motivo que podemos decidir una de las dos alternativas, el castigo con la ortiga el cabresto y agua fría o aplicar la sanción en base a la Ley.*”¹⁵
12. La Asamblea, enumerando y transcribiendo varios artículos de la Constitución y la ley¹⁶, resolvió:¹⁷

**LA CORPORACIÓN DE GOBIERNOS Y COMUNIDADES DEL CANTÓN OTAVALO, CORDEGCO,
EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE LA LEY**

RESUELVE:

Sin haber la comparecencia de el Ing. José Antonio Correa, Gerente General de la Empresa UNACEM, para su exposición y defensa, se lo declara en rebeldía y calumnia, conforme a la contestación recibida, mediante el oficio de fecha 7 de agosto del 2015, el señor Juez Indígena Alberto Isama Amaguaña, pone a consideración de la Asamblea, por la justificación de la acusación que es clara; suficiente prueba para sancionar con pena privativa de libertad de Dos Años, por lo que se procede a dictar el fallo conforme lo determina, el Art. 182 del Código Orgánico Integral Penal.

¹² Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 32.

¹³ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 2.

¹⁴ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, acta de audiencia, foja 3.

¹⁵ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, acta de audiencia, foja 3.

¹⁶ Constitución, artículos 10, 11, 11 (7), 59 (9) y (15), 171, 424, 426; OIT, artículos 15 y 122; Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 343 y 344; Ley de Minería, artículos 93 y 109; Reglamento de la Ley de Minería, artículo 56 y 95; COIP, artículo 5.

¹⁷ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, acta de audiencia, foja 5.

13. El 8 de octubre de 2015, CORDEGCO, enumerando y transcribiendo varios artículos de la Constitución y la ley¹⁸, resolvió¹⁹:

RATIFICACION Y SANCION AL ING. JOSE ANTONIO CORREA VASCONEZ, EN LOS SIGUIENTES
TÉRMINOS:

1.- Imponer la sanción económica al Ing. José Antonio Correa, GERENTE GENERAL de la empresa UNACEM S. A., y se le impone a la empresa UNACEM S.A. la sanción económica de USD. 1.800.000.00 (Un Millón Ochocientos mil Dólares), en el sentido de que el Ingeniero José Antonio Correa Vásconez, en el documento objeto de calumnia firma como Gerente y Representante Legal de la empresa en mención. Por tanto debe resarcir la empresa UNACEM, por el daño ocasionado, a la historia personal intachable de liderazgo que representa el compañero Pedro Burga Peralta, en la Provincia de Imbabura y a nivel nacional, dicho monto deberá ser cancelado ante la asamblea de CORDEGCO a llevarse a cabo el día miércoles 16 de diciembre del 2015 a las 10H00 (Diez de la mañana), esto es el plazo máximo, contados a partir de la notificación.

2.- La organización aplicará sanciones, dentro los castigos personales, su finalidad es la restitución, el equilibrio y la sanación de la mente, En su razonamiento meditarán lo que deben hablar o dejaran de hablar. Al aplicar públicamente, cumple una labor preventiva y disciplinaria, para evitar estos tipos de faltas en un futuro, así como también para evitar la reincidencia por parte del infractor. Luego de la deliberación, la sanción, la ejecución de la sanción, así como la decisión final adoptada, no por un Juez o autoridad o persona en particular, sino por la resolución de la asamblea de las comunidades.

14. Además, la resolución amplía las sanciones impuestas en Asamblea y estableció mecanismos para el cumplimiento.²⁰

3.- En las decisiones de nuestra organización no permitiremos con una aparente amonestación, la persona o quien se merece un castigo, lo castigaremos, cumpliremos, como es: el baño de Agua fría, desnudo, ortiga, fuate, y cargar arena por dos

Kilómetros, ida y vuelta, ante la presencia de la prensa y televisión y el trabajo comunitario por el período de dos años; para lo cual se dispondrá enviar atento oficio al Ministerio del Interior, a fin de que proceda con la ubicación y traslado hasta la organización para el cumplimiento de esta pena comunitaria:

4.- En caso de incumplimiento por la empresa se comisionará hasta la ubicación exacta de la persona sancionada para tal efecto, que procederemos con diligencia para el deteniimiento y el debido escarmiento, por lo tanto nosotros no vamos a crear una conmoción nacional, será la empresa que conlleve este problema, por encubrir al calumniante (Gerente General), de modo hay muchas formas de hacer cumplir, como: la tramitación del cierre de la planta, conforme a la Ley Minera conforme lo estipula en los artículos, 93; 95; específicamente el 56 y el 109, por caducidad.

¹⁸ Constitución, artículos 10, 11, 11 (7), 59 (9) y (15), 171, 424, 426; OIT, artículos 15 y 122; Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 343 y 344; Ley de Minería, artículos 93 y 109; Reglamento de la Ley de Minería, artículo 56 y 95; COIP, artículo 5.

¹⁹ Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, foja 8.

²⁰ Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, foja 10.

15. El 9 de septiembre de 2015, José Antonio Correa Vásconez fue notificado con las resoluciones.²¹
16. El 10 de septiembre de 2015, se reunieron los dirigentes de las comunidades para elaborar el Estatuto y el Reglamento Interno de CORDEGCO.²² El 18 de noviembre de 2015, se aprobó definitivamente el Estatuto y se dispuso que se hagan gestiones para legalizarlo.²³
17. El mismo día, en dicha reunión se consideró que la sanción de privación de libertad no era derecho propio, de acuerdo al acta suscrita por el presidente encargado de CORDEGCO, con relación a la resolución del 25 de agosto de 2015,

en dicha resolución se ha impuesto que el calumniante sea privado de libertad por dos años, cosa que no se ajusta al derecho consuetudinario, ya que la sanción a nivel de justicia indígena, es el proceso de rehabilitación y la reparación... al imponer una sanción de privación de libertad del denunciado Ing. José Antonio Correa, se apega más a la justicia ordinaria, y en nuestras costumbres la prisión no es la solución... debemos: Imponer al señor José Antonio Correa Vásconez, el baño de agua fría y ortiga, con la presencia de la prensa y televisión y el trabajo comunitario; para lo cual se dispone enviar atento oficio al Ministerio del Interior, a fin de que proceda con la ubicación y traslado hasta la organización para el cumplimiento de esta pena comunitaria...²⁴

18. El 11 de septiembre de 2015, José Antonio Correa informa a la Gobernación de Imbabura sobre la resolución de CORDEGCO en la que le impusieron pena privativa de libertad.
19. El 14 de septiembre de 2015, el gobernador de Imbabura comunicó a la Defensoría del Pueblo sobre el hecho y manifestó que “*esta situación violenta el debido proceso... y la actuación de CORDEGCO atropella en todo sentido los derechos humanos*” y solicitó su intervención.²⁵
20. El 4 de octubre de 2015, la Delegación Provincial de Imbabura de la Defensoría del Pueblo resolvió inadmitir el pedido por considerar que el proceso había terminado, que no existían directrices para hacer seguimiento a la justicia indígena y que no se encontraba dentro de los parámetros dictados por el Defensor del Pueblo.²⁶

²¹ Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, foja 26.

²² Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, foja 39.

²³ Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, foja 44.

²⁴ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 58v.

²⁵ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 60.

²⁶ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, foja 62v.

21. Sobre los mismos hechos, se siguió un proceso penal contra Pedro Burga Peralta. El 12 de octubre de 2020, el Tribunal Penal de Imbabura declaró a Pedro Burga Peralta culpable y autor del delito de extorsión (artículo 85 del COIP), le impuso un año de privación de libertad, multa de cuatro salarios básicos unificados y varias medidas de reparación (disculpas a la víctima en un diario, atención médica y psicológica si creyere necesario) y la orden de abstención a realizar actos de persecución o amenazas a la empresa.²⁷
22. El 23 de marzo de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Imbabura revocó la sentencia condenatoria y ratificó la inocencia de Pedro Burga Peralta.
23. El 23 de abril de 2021 se admitió el recurso de casación presentado por José Antonio Correa Vásconez²⁸ y, a la fecha de esta sentencia, no hay decisión sobre la causa.

II. Trámite ante la Corte Constitucional

Caso 1-15-EI

24. El 7 de octubre de 2015, José Antonio Correa presentó acción extraordinaria de protección en contra de la resolución de la justicia indígena emitida por la CORDEGCO el 25 de agosto de 2015, y de Alberto Isama Amaguaña (“juez ad honorem”); Humberto Ramos (“juez de Mojanda Mirador”), María Isabel Andrade Román (“secretaria”) y Pedro Burga Peralta (“presidente de CORDEGCO”). Solicitó medidas cautelares.
25. El 11 de noviembre de 2015 se sorteó la causa y correspondió al juez Alfredo Ruiz Guzmán.
26. El 15 de marzo de 2016, la Corte admitió a trámite la demanda.
27. El 9 de julio de 2019 se sorteó la causa y correspondió a Ramiro Avila Santamaría. El 4 de mayo de 2021 avocó conocimiento, solicitó informe al juez ad honorem de CORDEGCO y convocó a audiencia pública.
28. El 17 de agosto de 2021, José Correa presentó un escrito de desistimiento al caso No. 1-15-EI, por el tiempo transcurrido, por tener un juicio penal en contra de Pedro Burga y por considerar que sus derechos no están amenazados.
29. El 24 de agosto de 2021 tuvo lugar la audiencia pública.

²⁷ Tribunal de Garantías Penales de Imbabura, expediente N. 10282-2018-00259, SAJTE, página 69.

²⁸ Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Imbabura, expediente N. 10282-2018-00259, SAJTE, página 1.

30. El 1 de septiembre de 2021, el Pleno de la Corte no aceptó el desistimiento por considerar que el derecho a la libertad individual es irrenunciable y que podría ser vulnerado si se ejecuta la resolución de CORDEGCO.

Caso 1-16-EI

31. El 7 de enero de 2016, José Antonio Correa presentó acción extraordinaria de protección contra la resolución de la justicia indígena emitida por la CORDEGCO el 8 de octubre de 2015, y de Alberto Isama Amaguaña (“juez ad honorem”); Humberto Ramos (“juez de Mojanda Mirador”), María Isabel Andrade Román (“secretaria”) y Pedro Burga Peralta (“presidente de CORDEGCO”).
32. El 30 de marzo de 2016 se sorteó la causa y correspondió a la jueza constitucional Wendy Molina.
33. El 17 de mayo de 2016 la Corte admitió a trámite la demanda.
34. El 12 de noviembre de 2019 se sorteó la causa y correspondió a la jueza Teresa Nuques Martínez. El 10 de diciembre de 2019 avocó conocimiento de la causa y solicitó informe a las supuestas autoridades indígenas.
35. El 25 de agosto de 2021 se acumuló el Caso 1-16-EI al 1-15-EI, por existir identidad de personas y de objeto.

III. Competencia de la Corte Constitucional

36. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección en contra de decisiones de la justicia indígena.²⁹

IV. Actos impugnados, argumentos y pretensión

Caso 1-15-EI

37. La resolución impugnada es la dictada por CORDEGCO el 25 de agosto de 2015, suscrita por Alberto Isama Amaguaña, María Isabel Andrade Román y Humberto Ramos.
38. En la demanda manifiesta haber tenido “*serios inconvenientes con los integrantes de la Asociación de Transportistas de la Zona de Íntag (ATZI)*”, tales como reclamos por la adjudicación de plazas de transporte, uso de la fuerza y coerción para lograr sus objetivos; no tener vinculación alguna con CORDEGCO y no pertenecer a comunidad

²⁹ Constitución, artículos 171 y 436; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 65.

indígena; no haber cometido delito alguno; no ser la supuesta calumnia un conflicto interno; y no tener CORDEGCO atribución alguna para imponer sanciones penales.³⁰

- 39.** El accionante considera, invocando la Constitución, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, varias sentencias de la Corte Constitucional y resoluciones del Tribunal Constitucional,³¹ que la validez de una decisión de la justicia indígena requiere un conflicto interno entre miembros de la comunidad, en su ámbito territorial, que afecte sus valores comunitarios y que se adopte con base en el derecho propio de la comunidad. Indica que la decisión impugnada no cumple con los requisitos anteriores: no hubo un conflicto interno y no fue cometida por un miembro de la comunidad, el hecho no tuvo lugar en la comunidad indígena, no se afectó a valor comunitario alguno, no se aplicó el derecho propio. Señala que la decisión vulnera sus derechos a la libertad; la pena no fue dispuesta por juez competente ni se respetó el debido proceso, en particular la defensa, la falta de motivación y de competencia de la autoridad indígena; también su derecho a la integridad física, a la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes; si se aplica la resolución y se le castiga con ortigas y agua fría, y vulnera el derecho a la seguridad jurídica; la resolución se basó solo en el testimonio del presidente de la organización que le condena, no se contrastó con prueba alguna, no ofreció la posibilidad de defensa, no analiza su propia competencia material y territorial, aplica normas que no son parte de su derecho propio, no motiva, no aplica normas claras, públicas y previsibles.
- 40.** El accionante solicita que se declare que la resolución vulnera sus derechos y carece de validez, se ordene abstenerse de ejecutar el acto impugnado, que se declare que ha sufrido daños patrimoniales y que se dicten medidas cautelares para salvaguardar sus derechos a la libertad, integridad, debido proceso y seguridad jurídica, por considerar que se está amenazando de modo inminente y grave sus derechos y que, si se ejecuta la condena, podría ocasionar daños irreversibles.
- 41.** Las autoridades y organización demandada no han presentado el informe solicitado, pero remitieron los estatutos requeridos de la organización.

Caso 1-16-EI

- 42.** La resolución impugnada es la dictada por CORDEGCO el 8 de octubre de 2015, que resolvió imponer una sanción económica de un millón ochocientos mil dólares por la supuesta calumnia, un castigo consistente en “*baño de agua fría, desnudo, ortiga, fuede y cargar arena por dos kilómetros, ida y vuelta, ante la presencia de la prensa y televisión y el trabajo comunitario por el período de dos años.*”
- 43.** En la demanda el accionante insiste en lo afirmado en la primera demanda (párrafo 38) y manifiesta, invocando los mismos fundamentos jurídicos (párrafo 39), que la resolución no cumple con los requisitos mínimos para ser considerada válida y se trata

³⁰ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, fojas 20-31.

³¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 113-14-SEP-CC (caso La Cocha) y Sentencia No. 003-2002.TC.

de “*una clara intimidación*”, que no tiene relación alguna con CORDEGCO ni con comunidad indígena alguna; la decisión amenaza su derecho a la libertad por la privación de libertad y por los trabajos comunitarios que tendría que hacer durante dos años, a la integridad física por los castigos físicos que considera crueles e inhumanos, al debido proceso porque no pudo defenderse, no se motivó la resolución y porque la organización no tiene competencia, a la seguridad jurídica porque la pena no obedece a normas claras, públicas, previsibles y aplicadas por autoridad competente; el caso es trascendente porque la Corte puede precisar la competencia de la justicia indígena, la aplicación del derecho propio y el respeto del debido proceso.

44. El accionante solicita, al igual que en la primera demanda, que se declare que la resolución vulnera sus derechos y carece de validez, se ordene abstenerse de ejecutar el acto impugnado, que se declare que ha sufrido daños patrimoniales y que se dicten medidas cautelares para salvaguardar sus derechos.

V. Análisis constitucional

45. La acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena tiene por objeto controlar la constitucionalidad de las decisiones tomadas por autoridades indígenas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, cuando se presentan presuntas violaciones a los derechos constitucionales o decisiones que discriminan a la mujer.³²
46. En el análisis de las decisiones de administración de justicia indígena se observarán los parámetros establecidos en la Constitución, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,³³ la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, y la LOGJCC.
47. La Constitución reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades el derecho a “*crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario*”.³⁴ Además, establece que “[l]as 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

³² Constitución, artículo 171; LOGJCC, artículo 65.

³³ Convenio 169 de la OIT, artículo 8.2: “*Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos...*”. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículos 5 y 6: “*Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales... Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas...*”.

³⁴ Constitución, artículo 57 (10).

*contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.*³⁵

48. La función jurisdiccional a la que hace referencia la Constitución es la facultad o poder de administrar justicia que tienen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, a través de sus autoridades.
49. La jurisdicción indígena está estrechamente ligada al derecho a la autodeterminación. La Corte ha establecido que, por la autodeterminación, *“los pueblos indígenas establecen sus propias formas de organización política, económica, social y cultural”* y que, entre otras características, se manifiesta en el derecho propio.³⁶
50. El poder de administrar justicia permite conocer los conflictos que afectan a una comunidad, pueblo y nacionalidad, y resolverlos de acuerdo con su derecho propio.
51. Por el derecho propio, las autoridades indígenas observan y aplican principios, valores, normas, procedimientos y las tradiciones ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Este derecho, por su componente intercultural, no es inmutable, sino que evoluciona, se adapta y se renueva. Sin embargo, mantiene su núcleo esencial y es la aplicación del derecho propio sobre la base de los valores y la cosmovisión particular de las comunidades indígenas. La Corte ha establecido que estas normas y prácticas ancestrales *“se reflejan en sus estatutos y en las actas de asamblea, y otras se manifiestan en prácticas sociales que les permiten organizarse y convivir.”*³⁷
52. En el ejercicio de la función jurisdiccional, las autoridades indígenas tienen la potestad de utilizar los mecanismos necesarios para aplicar sus procedimientos, ejecutar las resoluciones y hacer seguimiento para garantizar su cumplimiento. Para el efecto, las autoridades estatales deben coordinar y cooperar con las autoridades indígenas. Se debe tener presente que el ejercicio de esta función tiene un límite constitucional en el respeto de los derechos constitucionales.
53. Esta Corte recuerda que, en el examen de constitucionalidad de las decisiones de la justicia indígena, el primer aspecto que se considera es su legitimidad y si esta no se verifica no procede continuar con el análisis.
54. Las autoridades indígenas para ejercer la función jurisdiccional deben contar con *legitimidad*.
55. La función jurisdiccional está a cargo de las autoridades indígenas designadas por la comunidad, pueblo o nacionalidad de conformidad con su derecho propio y prácticas

³⁵ Constitución, artículo 171; COFJ, artículo 343.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 1779-18-EP/21, párrafos 41 y 42.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1779-18-EP/21, párrafo 62.

ancestrales reconocidas por los miembros de las comunidades, pueblos o nacionalidades.³⁸ La Corte ha determinado que:

*Por el ejercicio de la autoridad, las comunidades, pueblos y nacionalidades definen su estructura de gobierno y la forma de designación de autoridades. Los niveles de gobiernos podrían ser cabildos, asambleas generales, congresos, representantes, presidentes o simplemente autoridad indígena, con funciones y atribuciones definidas de acuerdo a las realidades, las costumbres y las prácticas ancestrales. El respeto a las formas en que tradicionalmente han determinado su organización y la elección de sus autoridades asegura la legitimidad y el reconocimiento de sus miembros.*³⁹

- 56.** Las *nacionalidades indígenas* son entidades históricas y políticas, que habitan en el territorio ecuatoriano antes de la conformación del Estado y que actualmente son parte integrante del Estado plurinacional ecuatoriano. Tienen en común una identidad, historia, idioma, cultura propia y viven en un territorio en el que ejercen su derecho a la autodeterminación.⁴⁰ Entre las nacionalidades que habitan en el Ecuador están la Awa, Chachi, Épera, Tsáchila, Achuar, Siona, Shuar, Secoya, Waorani, A'í Cofán, Shiwiar, Zápara y Kichwa.⁴¹
- 57.** Al interior de las nacionalidades conviven varios *pueblos indígenas*. Los pueblos de una nacionalidad comparten la misma identidad cultural que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana.⁴² Por ejemplo, los pueblos Chibuleo, Kisapincha, Tomabela, Salasaka, Otavalo, Kitu Kara, Karanki, Natabuela, Cayambe, Panzaleo, Waranka, Puruwa, Kañari, Palta, Saraguro, pertenecen a la nacionalidad Kichwa.⁴³
- 58.** Las *comunidades indígenas* son entidades colectivas que pertenecen y se identifican con pueblos y nacionalidades, agrupadas en unidades tradicionales como familias, grupos domésticos, *nanicabos* o *ayllus*, que suelen tener relación sanguínea o afinidad, y que ejercen, en el territorio donde desarrollan la vida y su cultura, su derecho a la autodeterminación.⁴⁴ Las *comunidades indígenas* con estas características han adoptado

³⁸ En algunas comunidades indígenas que pertenecen a la nacionalidad Kichwa, las autoridades indígenas son electas en asambleas generales, en las cuales participan toda la comunidad y eligen a las personas más reconocidas, respetadas por su capacidad, conocimiento, experiencia, honradez y liderazgo, pues estas autoridades deberán representar a toda la comunidad y tomar decisiones en beneficio de la colectividad. Estas autoridades están investidas del poder jurisdiccional para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1779-18-EP/21, párrafo 67.

⁴⁰ Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, *Aportes de las Nacionalidades y Pueblos* (Quito: CODENPE), página 10.

⁴¹ Ecuarrunari, *Ecuador país plurinacional. Pluralidad jurídica* (Quito: Ecuarrunari, 2009), página 87.

⁴² Convenio 169 de la OIT, artículo 1 “...pueblos...cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”, artículo 2.1 “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad...”.

⁴³ Ecuarrunari, *Ecuador país plurinacional. Pluralidad jurídica* (Quito: Ecuarrunari, 2009), página 87.

⁴⁴ Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, *Aportes de las Nacionalidades y Pueblos* (Quito: CODENPE), página 11.

diversas denominaciones, tales como *comunidades*,⁴⁵ colonias, centros, asociaciones y más.⁴⁶ Por ejemplo, el pueblo Chibuleo, que pertenece a la nacionalidad Kichwa, está conformado por la comunidad de Pataló Alto, la comunidad Chacapungo, la comunidad Chibuleo San Francisco y otras.

- 59.** Entonces, para determinar la legitimidad de una autoridad que ejerce jurisdicción indígena se debe establecer la relación directa entre una comunidad, pueblo o nacionalidad y la autoridad indígena. Las formas de reconocimiento dependen exclusivamente del derecho propio y no del reconocimiento o registro por parte de las instituciones del derecho ordinario, sin detrimento que, en algunos casos, la comunidad indígena haya optado por la inscripción y registro de sus autoridades ante el Estado. Por ejemplo, en algunas comunidades *kichwas* se ejercen las facultades de administración de justicia mediante el cabildo, el consejo de gobierno comunitario o la asamblea general.⁴⁷ El registro de las autoridades indígenas en las instancias públicas permite el desarrollo adecuado de los procesos de relación intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas,⁴⁸ y genera proceso de coordinación y cooperación oportuno.⁴⁹
- 60.** Las autoridades indígenas con legitimidad para ejercer la facultad jurisdiccional se distinguen de otras autoridades públicas, como miembros de la Asamblea Nacional, alcaldías, prefecturas, juntas parroquiales, ministerios, fiscalías, juzgados, jefaturas cantonales, tenencias políticas, entre otras, y de entidades privadas, como por ejemplo gremios, corporaciones, comités pro-mejoras, institutos, fundaciones, empresas. Estas autoridades, al no ser designadas conforme el derecho propio y por el ejercicio a la autodeterminación de una comunidad, pueblo o nacionalidad, no son autoridades indígenas ni representan a los pueblos originarios.⁵⁰
- 61.** También pueden ejercer la función jurisdiccional las autoridades indígenas de las federaciones y confederaciones, siempre que las mismas estén integradas por comunidades o pueblos y nacionalidades respectivamente, tengan relación territorial, y hayan sido designados mediante el derecho propio y prácticas ancestrales. Al respecto, la Corte ha establecido:

⁴⁵ Las comunidades indígenas podrían también auto-identificarse como *comunidades*. Pero no toda comunidad indígena es comuna. Pueden existir comunas de personas mestizas y no indígenas. Las comunas fueron establecidas por la Ley de Organización y Régimen de Comunidades. La *comuna* es forma de organización campesina relacionada con la tenencia de la tierra y suelen ser centros poblados dentro de las parroquias, del tipo caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad, o cualquiera otra designación. Para los pueblos y nacionalidades, la comuna solo significa un instrumento jurídico que permite el reconocimiento como entidad social para acceder a servicios y recursos. Véase Ley de comunas, artículo 1 y Luis Fernando Tocagón, *Manual de Fortalecimiento Organizativo para comunidades y organizaciones* (Quito: Instituto para el Desarrollo Social y de las Investigaciones Científicas, 2003) página 19.

⁴⁶ Ecuatorunari, *Ecuador país plurinacional. Pluralidad jurídica* (Quito: Ecuatorunari, 2009), página 91.

⁴⁷ Ecuatorunari, *Ecuador país plurinacional. Pluralidad jurídica* (Quito: Ecuatorunari, 2009), página 91.

⁴⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 36-12-IN/20, párrafo 32.

⁴⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 134-13-EP/20.

⁵⁰ Nina Pacari y Mariana Yumbay, *Derecho Propio y Sistema de Administración de Justicia Kichwa*, Instituto de Ciencia Indígenas Pacari, Quito, 2019, página 46 y 47.

Las autoridades indígenas pueden ser de primer, segundo y tercer grado, según se refiere de los informes periciales. Las autoridades de primer grado corresponden a aquellas elegidas por la propia comunidad indígena y que ejercen sus funciones dentro del territorio de dicha comunidad. Las autoridades indígenas de segundo grado comportan aquellas autoridades elegidas por las federaciones que constituyen la integración de varias comunidades indígenas unidas por un denominador común. Finalmente, las autoridades indígenas de tercer grado son aquellas elegidas por confederaciones que implican la integración de las federaciones u organismos de segundo grado.⁵¹

- 62.** En suma, las autoridades indígenas contarán con legitimidad para ejercer funciones jurisdiccionales siempre que sean designadas mediante el derecho propio y las prácticas ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

- 63.** En el caso, de la Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo (“CORDEGCO”) aunque se identifican como “*pueblo kichwa Otavalo*” se gobiernan por su estatuto y buscan el reconocimiento estatal de su personería jurídica.⁵²
- 64.** De acuerdo con el estatuto de CORDEGCO, la organización está conformada por miembros fundadores (quienes suscriben el acta de constitución de la asociación), miembros activos (personas que ingresen posteriormente), miembros honoríficos (a quienes la asamblea confiera), y “*las comunidades ubicadas dentro de la circunscripción territorial del pueblo Otavalo... una organización que represente a los indígenas radicados en el sector urbano y rural del cantón Otavalo, que se hayan autodefinido con autoridades propias y acaten sus normas y procedimientos.*”⁵³
- 65.** CORDEGCO tiene asamblea y directorio, con sus secretarios, tesoreros y más, que se designan entre sus miembros. Para ser miembro de CORDEGCO se requiere ser mayor de edad, pagar una cuota, no pertenecer a otra organización afín y solicitar ser miembro.⁵⁴ No se habla de la observancia a las prácticas y conocimientos ancestrales, ni del derecho propio.
- 66.** CORDEGCO no tiene autoridades con funciones jurisdiccionales que surjan directamente de nacionalidades, pueblos o comunidades indígenas determinadas. Si bien es una asociación conformada por personas indígenas, algunas de las cuales forman parte de algunas comunidades, se trata de una asociación con fines propios y cuyos miembros dependen de requisitos ajenos a la identidad indígena y derecho propio.

⁵¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-17-PJO-CC, párrafo 37.

⁵² Corte Constitucional, expediente del caso 1-16-EI, foja 44.

⁵³ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, “Estatutos de la Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo”, artículo 6, foja 47.

⁵⁴ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, “Estatutos de la Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo”, artículo 6, foja 47.

67. El estatuto de CORDEGCO establece como fines, entre otros culturales, productivos, deportivos, sociales, *“conocer y resolver los conflictos internos de las comunidades de base, que hayan sido elevados al conocimiento de las autoridades del pueblo.”*⁵⁵
68. La CORDEGCO, por más que establezca conocer y resolver conflictos en su estatuto, su conformación responde a su estatuto y no al derecho propio de una comunidad (primer grado), pueblo o nacionalidad. Tampoco se puede identificar que las autoridades de CORDEGCO hayan sido elegidos por federaciones (segundo grado) o por confederaciones indígenas (tercer grado).⁵⁶
69. Las autoridades de CORDEGCO no fueron designadas por una comunidad específica ni de acuerdo con el derecho propio (primer grado), tampoco fueron sus autoridades electas por federaciones (segundo grado), ni fueron electas por confederaciones (tercer grado).
70. En consecuencia, CORDEGCO no tiene autoridad para ejercer jurisdicción indígena, y por tanto, las resoluciones impugnadas no tienen fuerza vinculante y ninguna persona puede ser obligada a cumplirla.
71. Las decisiones impugnadas al ser 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.

VI. 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. Rechazar las demandas de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, por falta de objeto en tanto CORDEGCO no tiene autoridad para ejercer jurisdicción indígena y sus resoluciones no tienen valor jurisdiccional alguno.
2. Notifíquese.

**Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE**

⁵⁵ Corte Constitucional, expediente del caso 1-15-EI, “Estatutos de la Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo”, artículo 4 (k), foja 46v.

⁵⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-17-PJO-CC, párrafo 37.

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL