

Quito, D.M., 18 de julio de 2024

CASO 6-18-EI

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

SENTENCIA 6-18-EI/24

Resumen: La Corte Constitucional rechaza la demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena principalmente porque la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena no ejerce jurisdicción y, por lo tanto, la resolución que emitió no es objeto de esta acción. Además, se recuerda que la Corte Constitucional tiene la atribución exclusiva para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad contra actos normativos.

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de mayo de 2018, la Asociación de Jubilados del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador “Ternel. Dr. Miguel Montalvo Malo” presentó una petición de inconstitucionalidad ante la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena en contra de la disposición transitoria vigésima tercera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público¹ y de los artículos 1, 2 y 3 y de la Disposición Transitoria del Decreto Ejecutivo 172, publicado en el Registro Oficial 90 de 17 de diciembre de 2009.²

¹ Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Registro Oficial 19, 21 de junio de 2017: “Vigésima Tercera.- A partir de la vigencia del presente cuerpo legal, los ex servidores públicos o jubilados del cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, que venían percibiendo una pensión de jubilación por vejez, establecida en el Reglamento de la Caja de Cesantía de dicha entidad; percibirán en su lugar la transferencia solidaria establecida en el Decreto Ejecutivo No. 172 de 7 de diciembre de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 90 de 17 de diciembre de 2009. Dicho monto se incrementará al inicio de cada año en la misma proporción que la inflación promedio anual del año anterior, establecida por la entidad encargada de las estadísticas nacionales”.

² Decreto Ejecutivo 172, Registro Oficial 90, 17 de diciembre de 2009:

“Artículo 1.- Los ex servidores públicos o jubilados de las entidades del sector público que hasta el 31 de diciembre de 2008 venían percibiendo una pensión jubilar ya sea de los fondos privados de jubilación complementaria o de cesantía, bajo cualquier denominación que estos tuvieran, o directamente del presupuesto institucional, pasaran a percibir una transferencia mensual, directa, unilateral y vitalicia con fines de asistencia social y solidaria, en adelante transferencia solidaria, con cargo a su respectivo presupuesto institucional o Presupuesto General del Estado de ser el caso, en los montos y con las limitaciones establecidas en este Decreto.

Artículo 2.- Las transferencias solidarias se calcularán en base a la pensión que venía percibiendo el beneficiario jubilado a diciembre de 2008 y considerando los siguientes criterios: para el caso de las pensiones que no superaban un salario básico unificado, se reconocerá el 100 % de la pensión jubilar.

Para aquellas pensiones jubilares superiores a un salario básico unificado e inferiores a una canasta básica familiar, la transferencia solidaria será el valor equivalente a un salario básico unificado más el monto correspondiente al 70 % de la diferencia entre el valor de la pensión jubilar y el salario básico unificado.

2. En su petición alegó que en las normas impugnadas se habrían establecido restricciones desproporcionadas que afectaron el derecho de los jubilados de la Comisión de Tránsito del Ecuador a percibir una pensión, que se habría reemplazado por una transferencia solidaria cuyo monto sería menor al que percibían.³
3. El 4 de octubre de 2018, y luego de una audiencia ante el Directorio de la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena, su presidente afirmó lo que sigue: “Este juzgador mediante sentencia declara a [sic] lugar la demanda y por autoridad de las nacionalidades y pueblos declara que el decreto ejecutivo 172 vulnera derechos y garantías básicas”.
4. El 17, 18 y 30 de octubre de 2018 y en aplicación de su decisión de 4 de octubre de 2018, el presidente de la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena ordenó que se cancelen inmediatamente los valores pendientes de pago a los miembros jubilados del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador.⁴
5. El 11 de octubre de 2018, Manuel Peñafiel Falconí, presidente de la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena respecto de su propia resolución de 4 de octubre de 2018.⁵ La pretensión de esta acción fue que la Corte ratifique la resolución de 4 de octubre de 2018.
6. El 15 de mayo de 2019, el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.
7. En escrito presentado el 13 de junio de 2019, el presidente de la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena reconoció que no tiene competencia para conocer

En los casos que la pensión jubilar supere la canasta básica familiar, la transferencia solidaria se limitará a un salario básico unificado más el 70 % de la diferencia entre canasta básica familiar y el salario básico unificado.

Artículo 3.- Estas transferencias solidarias serán fijas y no serán susceptibles de revalorización en el tiempo. Las transferencias solidarias serán suspendidas si el beneficiario se hallare o se reincorpore a prestar servicios laborales bajo relación de dependencia, según lo dispuesto en la Ley de Seguridad Social.

Disposición Transitoria.- Para el cálculo de las transferencias establecidas en este artículo, el salario básico unificado y el valor referente a la canasta básica familiar serán los establecidos a enero de 2009 (USD 218,00 y USD 512,03, respectivamente)”.

³ Los accionantes en su demanda manifiestan que las normas impugnadas: “establecen restricciones desproporcionadas al ejercicio de los derechos del empleado público jubilado que percibe una transferencia solidaria cuando es un derecho ganado a través de sus aportes del 27 % de sus salarios al fondo de cesantía durante el tiempo que sirvió a la institución de tránsito y el 4 % que le descontaban como miembro pasivo de la CTE”.

⁴ Documentos que constan, respectivamente, en fojas 76 a 82, 1 a 3 y 83 a 86 del expediente constitucional.

⁵ El 22 de octubre de 2018 presentó un alcance a la referida demanda en el que reprodujo el contenido de la resolución de 4 de octubre de 2018.

demandas de inconstitucionalidad de normas. En este mismo escrito solicitó a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad de las normas mencionadas en el párrafo 1 *supra*.

8. El 25 de junio de 2024 se realizó la audiencia pública prevista para este tipo de acciones.

2. Competencia

9. De conformidad con lo establecido en el artículo 171 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 65 y 66 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección en contra de decisiones de la justicia indígena.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Del accionante

10. El accionante, luego de citar normas y jurisprudencia sobre la acción extraordinaria de protección manifestó lo siguiente: “Hago entrega de la Sentencia Indígena elevada a la corte constitucional (sic) para su impugnación o confirmación del veredicto otorgado por parte de esta Autoridad Indígena”.

4. Cuestiones previas

11. Dadas las peculiaridades de este caso en relación a la pretensión de la demanda, el órgano emisor de la resolución y el tipo de conflicto tratado, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **La resolución emitida por la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena ¿es objeto de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena, por ende, la Corte Constitucional debe realizar un análisis de fondo en este caso?**
12. En primer lugar y respecto de la pretensión, esta Corte constata que el accionante presentó su demanda con el propósito de que esta magistratura proceda con la “confirmación del veredicto otorgado por parte de esta Autoridad Indígena”.
13. Ahora bien, el mencionado artículo 65 de la LOGJCC establece que dicha acción procede únicamente para impugnar decisiones de autoridades indígenas en ejercicio de funciones jurisdiccionales.⁶ Entonces, si la pretensión de la demanda no es

⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial 52, segundo suplemento, 22 de octubre de 2009.

impugnar la decisión sino ratificarla, como lo pretende el accionante en este caso, la demanda debe desestimarse de plano y sin un pronunciamiento de fondo porque lo solicitado por el accionante no es objeto ni corresponde al fin de la acción.

- 14.** En segundo lugar, se debe determinar si la resolución puesta en consideración de la Corte es o no es una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales.
- 15.** Al respecto, el artículo 57.10 de la Constitución reconoce el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a “crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes”. Además, el artículo 171 de la Constitución establece lo siguiente:

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.

- 16.** En este contexto, corresponde verificar si la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena es una autoridad indígena que, en el caso concreto, ejerció funciones jurisdiccionales.⁷ Sobre esto último la Corte ha señalado lo que sigue:

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.”⁸

- 17.** En la audiencia celebrada ante esta Corte, al ser consultado sobre el fundamento de su autoridad, Manuel Peñafiel Falconí manifestó:

⁷ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 87.

⁸ CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párr. 51.

nuestros estatutos, nuestros reglamentos [...] la ONG se creó con acuerdo ministerial los estatutos (sic) [...] nosotros tenemos a nivel de gobierno la secretaría de pueblos y nacionalidades, y el Ministerio de la Mujer es donde nosotros tramitamos el respectivo acuerdo ministerial en la cual (sic) actuamos bajo nuestras competencias en nuestras comunidades siempre y cuando esta pida la intervención nuestra, que puede pertenecer a una comunidad, a una asociación [...] cuando nosotros aperturamos (sic) la vida jurídica lo hicimos en la secretaría de pueblos que antes era el Ministerio de pueblos y nacionalidades del Ecuador.

18. Sin embargo, en el expediente no existe ninguna evidencia que justifique que la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena tenga algún tipo de relación con una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. Por lo tanto, la autoridad que se atribuye no se sustenta en normas del derecho indígena, conforme lo requerido por la jurisprudencia de esta Corte citada en el párrafo 16 *supra*. Esto es grave pues supone una utilización abusiva del reconocimiento institucional del pluralismo jurídico en el Ecuador para atribuirse sin fundamento alguno un tipo de ejercicio del poder, el jurisdiccional, lo que, además, podría menguar la legitimidad de la genuina justicia indígena.⁹
19. Por lo tanto, la resolución de 4 de octubre de 2018 emitida por la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena, no es una decisión dictada en el ámbito de la justicia indígena y las posteriores decisiones detalladas en el párrafo 4 *supra* tampoco son providencias emitidas en dicho ámbito. Entonces, no tienen fuerza vinculante alguna y carecen de efectos jurídicos, por lo que ninguna persona puede ser obligada a cumplirlas dado que no tienen ningún valor jurisdiccional.¹⁰ Por tal razón, dicha resolución no es objeto de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena y, entonces, no corresponde que este Organismo se pronuncie sobre el fondo de dicha acción.
20. Por otro lado, cabe referirse al “conflicto” que fue materia de la resolución que fue puesta en conocimiento de esta Corte. Sobre los conflictos a los que puede referirse una demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, esta Corte ha señalado lo siguiente:

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 [...] Por el derecho propio, las autoridades indígenas observan y aplican principios, valores,

⁹ En su jurisprudencia la Corte ha señalado que: “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”. *Ibíd.*, párr. 71

¹⁰ *Ibíd.*, párr. 70

normas, procedimientos y las tradiciones ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.¹¹

21. Entonces, corresponde determinar si en la resolución que es materia de esta acción la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena resolvió un conflicto interno de una comunidad indígena.
22. La Corte ha establecido que para identificar si se trata de un conflicto interno en el ámbito de la justicia indígena, este debe cumplir con, al menos, uno de los siguientes criterios: **(i)** que afecte el entramado de relaciones comunitarias, **(ii)** que tenga una implicación en la armonía y en la paz de la comunidad, **(iii)** que ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella, **(iv)** altere o distorsione relaciones entre sus integrantes y, finalmente, **(iv)** 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
23. En este caso, la petición de inconstitucionalidad fue presentada porque supuestamente las normas impugnadas restringen el derecho a la jubilación de los servidores públicos jubilados de la Comisión de Tránsito del Ecuador. Por ende, el caso no tiene relación con un conflicto ocurrido al interior de una comunidad indígena específica dado que se trata de una demanda que pretende el control abstracto de constitucionalidad de normas, cuyo resultado tendría efectos generales sobre todo el territorio nacional. En definitiva, en el caso no existe un conflicto de carácter interno en los términos del artículo 171 de la Constitución que amerite un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte, en consecuencia, no es objeto de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena.
24. En el párrafo anterior se mencionó que el caso inició ante la presentación de una demanda de inconstitucionalidad. Al respecto, el propio accionante y emisor de la resolución, posteriormente a la admisión del caso, reconoció ante la Corte que no podría conocer demandas de inconstitucionalidad de normas. Lo que fue afirmado también en la audiencia celebrada en esta Corte, en la que manifestó lo siguiente:

[N]osotros [...] actuábamos no influyendo la competencia que tiene la Corte Constitucional porque nosotros no podemos [...] desconocer las competencias que tiene la Corte Constitucional. Si bien hacíamos un comunicado y un traslado a la Corte Constitucional notificándole que el decreto 172 [...] tenía vicios discriminatorios y a eso nos referíamos nosotros. Y, quizá por un *lapsus calami* haya habido errores de interpretación, pero consideramos que ustedes como máximas autoridades en la rama constitucional [...] sabrán corregir de haber algún error de parte de esta autoridad que lo único que vio fue que había discriminación del no cumplimiento de ese decreto ejecutivo

¹¹ CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 48 a 51.

¹² CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 108.

[...]. Jamás hemos invocado declarar inconstitucional el decreto 172, hemos dicho que tiene vicios, vicios inconstitucionales de discriminación en la cláusula vigésima tercera [...].

- 25.** Ante la evidente atribución de potestad jurisdiccional sin fundamento alguno en la que incurre el accionante en su resolución de 4 de octubre de 2018 y en sus escritos posteriores, esta Corte recuerda que, de conformidad con el artículo 436.2 de la Constitución, tiene la atribución exclusiva para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad contra actos normativos. Por ende, ninguna otra persona o entidad, sea pública o privada ni las autoridades de las comunidades y pueblos indígenas, pueden ejercer esta clase de control abstracto de constitucionalidad, incluida la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena.
- 26.** Como antes se determinó, la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena no tiene jurisdicción ni competencia para administrar justicia indígena. Por tal razón, este Organismo estima necesario delegar a la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional del Ecuador para que difunda el contenido de esta sentencia a todas las instituciones públicas y privadas del sector de justicia del país. Asimismo, esta Corte verifica que, en fase de admisión, ha conocido casos en los que Manuel Peñafiel Falconí pretendió ejercer funciones jurisdiccionales y, en todas esas ocasiones, remitió los expedientes a la Fiscalía General del Estado para que emprenda las acciones pertinentes de ser el caso.¹³ En la causa actual se observa nuevamente que las actuaciones de Manuel Peñafiel Falconí descritas en esta sentencia podrían configurar un delito, por lo que la Corte considera procedente remitir el expediente a la Fiscalía General del Estado, en cumplimiento del deber de denunciar establecido en el artículo 422.1 del Código Orgánico Integral Penal.

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. Rechazar** la acción extraordinaria de protección **6-18-EI/24** por no ser objeto de la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena porque la autodenominada Corte Nacional de Justicia Indígena no tiene

¹³ CCE, auto de admisión 5-21-EI, 27 de agosto de 2021; CCE, auto de admisión 6-21-EI, 27 de agosto de 2021 y CCE, auto de admisión 7-21-EI, 17 de diciembre de 2021. En todos los autos de inadmisión referidos se determinó que las resoluciones impugnadas y dictadas por Manuel de Jesús Peñafiel Falconí, en su calidad de presidente del “Centro por el Desarrollo y Justicia Indígena del Ecuador”, no son objeto de acción extraordinaria en contra de decisiones de la justicia indígena porque no son decisiones dictadas en el ámbito de la justicia indígena.

autoridad para ejercer jurisdicción indígena y sus resoluciones no tienen valor jurisdiccional alguno.

2. **Remitir** el expediente a la Fiscalía General del Estado, al tenor de lo previsto en el artículo 422.1 del Código Orgánico Integral Penal, para que de estimarlo procedente actúe en el marco de sus competencias.
3. **Delegar** a la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional del Ecuador la difusión de esta sentencia a todas las instituciones públicas y privadas del sector de justicia del país.
4. **Ordenar** al Ministerio de Gobierno que, en el término máximo de 20 días desde la notificación, verifique si ha concedido existencia legal o personería jurídica a la Corte Nacional de Justicia Indígena, y de ser el caso, inicie el proceso pertinente para declarar su extinción jurídica.¹⁴
5. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁴ Decreto ejecutivo 608, 29 de noviembre de 2022, artículo 2: “Transfiérase la competencia de movimientos, organizaciones, actores sociales, cultos, libertad de religión, creencia y conciencia de la Secretaría de Derechos Humanos al Ministerio de Gobierno”.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de julio de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios y de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL