

<https://doi.org/10.69639/arandu.v11i2.466>

# La Acción Extraordinaria de Protección contra Justicia Indígena: naturaleza, alcance y desarrollo jurisprudencial en Ecuador

*The Extraordinary Protection Action against Indigenous Justice: nature, scope and jurisprudential development in Ecuador*

**Darwin Alejandro Encarnación Peñaloza**

[darwin.encarnacion2000@gmail.com](mailto:darwin.encarnacion2000@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0006-0956-8905>

Investigador Independiente

Loja – Ecuador

**Elder Wilfrido Ordoñez Apolo**

[elderwilfrido44@gmail.com](mailto:elderwilfrido44@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0008-7196-337X>

Investigador Independiente

Riobamba – Ecuador

**Luis Andy Ilbay Pilataxi**

[ilbayluis274@gmail.com](mailto:ilbayluis274@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0003-8895-7164>

Investigador Independiente

Riobamba - Ecuador

*Artículo recibido: 20 octubre 2024 - Aceptado para publicación: 26 noviembre 2024*

*Conflictos de intereses: Ninguno que declarar*

## RESUMEN


La Acción Extraordinaria de Protección es una garantía jurisdiccional establecida en la Constitución de la República del Ecuador, esta acción procede contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado derechos. En este sentido, al ser el Ecuador un Estado intercultural y plurinacional, dentro del acceso a la justicia se encuentra también la justicia de la jurisdicción indígena. Por ello, el presente artículo tiene como objeto analizar la naturaleza y alcance de la acción extraordinaria de protección contra decisiones adoptadas por la justicia indígena. Esta investigación es de carácter cualitativo analizando fuentes doctrinarias, normativas y principalmente jurisprudenciales. Tanto la Constitución, la ley y la jurisprudencia consideran que la acción extraordinaria de protección es una garantía de equilibrio entre el pluralismo jurídico que vive el Ecuador, al tratarse de una acción que procede luego de haberse agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios conforme lo señala la Constitución en su artículo 94 y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en sus artículos 65 y 66. Finalmente, entre las conclusiones se señala que, esta acción contra la justicia indígena tiene por alcance respetar y hacer respetar costumbres ancestrales y características únicas de los pueblos, comunidades y nacionalidades, sin que ello conlleve el irrespeto y vulneración de los derechos humanos.

*Palabras clave:* acción extraordinaria de protección, justicia indígena, derechos humanos, corte constitucional, garantía jurisdiccional

## ABSTRACT

The Extraordinary Action of Protection is a jurisdictional guarantee established in the Constitution of the Republic of Ecuador. This action proceeds against final sentences or rulings in which rights have been violated. In this sense, as Ecuador is an intercultural and plurinational State, within the access to justice there is also the justice of the indigenous jurisdiction. Therefore, the purpose of this article is to analyze the nature and scope of the extraordinary action of protection against decisions adopted by the indigenous justice system. This research is of a qualitative nature, analyzing doctrinal, normative and mainly jurisprudential sources. Both the Constitution, the law and the jurisprudence consider that the extraordinary action of protection is a guarantee of balance between the legal pluralism that Ecuador lives, since it is an action that proceeds after having exhausted all the ordinary and extraordinary resources as indicated by the Constitution in its article 94 and the Organic Law of Jurisdictional Guarantees and Constitutional Control in its articles 65 and 66. Finally, among the conclusions it is indicated that, this action against indigenous justice has the scope of respecting and enforcing ancestral customs and unique characteristics of peoples, communities and nationalities, without this entailing the disrespect and violation of human rights.

*Keywords:* extraordinary action of protection, indigenous justice, human rights, constitutional court, jurisdictional guarantee

Todo el contenido de la Revista Científica Internacional Arandu UTIC publicado en este sitio está disponible bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International. 

## INTRODUCCIÓN

El artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) señala que el Ecuador se constituye como “un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (Asamblea Constituyente , 2008), planteando como un derecho el acceso a la justicia para los diversos conflictos que pudieran presentarse, en este sentido, el Ecuador reconoce un pluralismo jurídico, con la denominada justicia ordinaria y justicia indígena teniendo como base a la Constitución.

Por su parte, estos dos sistemas jurídicos que coexisten en el Ecuador, tienen bien definida su jurisdicción y competencia, en cuanto a la justicia indígena, aun cuando su margen de actuación es muy amplio en cuanto a solución de controversias, tiene su límite en las normas constitucionales y derechos humanos, es justamente en este aspecto donde toma un rol protagónico la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de justicia indígena.

La justicia indígena tiene muchas particularidades en razón de las costumbres, características e identidad de cada uno de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, por consiguiente, la justicia indígena funge como un regulador de las actuaciones que derivan del orden normativo ancestral y su reconocimiento constitucional obedece a la lucha de tantos años para el fortalecimiento de una igualdad formal y material.

En este sentido, cuando una decisión de la justicia indígena traspasa el límite de los derechos humanos y los vulnera, la norma constitucional prevé instrumentos adecuados para resarcir en la medida de lo posible las situaciones que ocasionaron dicha vulneración. En este caso, la acción extraordinaria de protección contra las decisiones de justicia indígena es lo adecuado que se interponga, dado que esta garantía tiene como objeto impugnar decisiones que violen derechos constitucionales o discriminen a la mujer por su naturaleza de mujer y se presenta ante la Corte Constitucional.

Por estas razones, este artículo tiene como objetivo analizar la naturaleza y alcance que tiene la acción extraordinaria de protección contra las decisiones de la justicia indígena, así como su desarrollo jurisprudencial. Para tal efecto, se desarrollan los siguientes subtemas: 1. La acción extraordinaria de protección en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; 2. Justicia indígena; 3. La acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena; 4. Desarrollo jurisprudencial. Posteriormente una discusión, para dar paso a las conclusiones con lo que se finaliza el presente trabajo.

## MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación como base de la ciencia, es una fuente generadora de conocimiento, en la presente investigación predomina un aspecto cualitativo cuyo objeto es analizar la naturaleza y alcance de la acción extraordinaria de protección contra la justicia indígena. De igual manera, con ayuda del método jurídico-analítico se pretende interpretar y analizar fuentes doctrinarias, normativas y jurisprudenciales que dan cuenta del desarrollo que ha tenido esta acción en el Ecuador.

La búsqueda de jurisprudencia se realizó desde la plataforma virtual de la Corte Constitucional, con el buscador que se ha dispuesto para el efecto, lo que permitió comprender profundamente la naturaleza de esta acción y con ello el fortalecimiento de los resultados de la investigación. Tomando en cuenta que se analizan dos grandes aspectos como son la acción extraordinaria de protección y la justicia indígena, los cuales merecen rigurosidad científica, la investigación se constituye también de tipo documental o bibliográfica por las consultas y análisis de las diversas fuentes.

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

El Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia se considera como uno de los países más garantistas sobre derechos, tanto individuales como colectivos, igualmente, con el reconocimiento como un Estado plurinacional e intercultural se da paso a la existencia de un pluralismo jurídico, donde coexisten la justicia ordinaria y la justicia indígena cuya base y límite es la norma constitucional.

### **La acción extraordinaria de protección en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional**

La Constitución de la República del Ecuador del año 2008, se conforma por dos partes, una dogmática y una orgánica, siendo la primera un catálogo de los derechos constitucionales reconocidos y garantizados por el Estado, mientras que la parte orgánica da cuenta de la organización estatal, de instituciones y garantías constitucionales para el funcionamiento del país y la tutela de derechos.

Es así que la carta ius fundamental proporciona una serie de garantías jurisdiccionales cuyo objeto es resguardar los derechos constitucionales ante las autoridades competentes.

En este sentido, en el artículo 94 de la Constitución se encuentra la Acción Extraordinaria de Protección dentro de los siguientes términos:

La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado. (Asamblea Constituyente , 2008)

De acuerdo a lo señalado por la norma constitucional, la acción extraordinaria de protección es una garantía contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que hayan originado vulneración a derechos constitucionales, ya sea esto por acción u omisión.

Así también, la Corte Constitucional dentro de la Sentencia Nro. 033-14-SEP-CC determina que: La acción extraordinaria de protección se instituye como el mecanismo constitucional de garantía, contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de las cuales se originen vulneraciones al debido proceso u otros derechos constitucionalmente protegidos, por acción u omisión. La acción extraordinaria de protección no debe ser asimilada como una ulterior instancia, lo cual correlativamente faculta a la Corte Constitucional a pronunciarse de manera

exclusiva en los casos en los que se deban reparar los derechos constitucionales violentados en el trámite ordinario de la tutela judicial. (Sentencia Nro. 033-14-SEP-CC, 2014)

En este sentido, la acción extraordinaria de protección faculta a los jueces constitucionales para conocer sustancialmente la controversia y de ser el caso declarar la vulneración de derechos constitucionales y en consecuencia su reparación integral. Es importante señalar que, aunque esta acción no debe ser considerada como un recurso que se presenta frente a la insatisfacción de las pretensiones subjetivas, si procede cuando en el desarrollo del proceso de la justicia ordinaria se comprueba la existencia de la vulneración de derechos constitucionales. Es más, esta acción únicamente procede luego de haberse agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal.

Por lo tanto, esta garantía jurisdiccional se caracteriza por ser un mecanismo eficaz de protección de derechos, inclusive “implica la necesaria interrupción de las trasgresiones de derechos y en el caso de haberse provocado vulneraciones establecer los mecanismos necesarios para restituir los derechos al afectado y reparar los daños causados” (Prado, Cacpata, & Montece, 2023)

Ahora bien, la incorporación de la acción extraordinaria de protección como un mecanismo para tutelar derechos constitucionales, obedece a una diferencia sustancial entre lo legal y lo constitucional y que esta acción puede llegar a tener efectos en toda decisión judicial

Al respecto, la misma Corte Constitucional se ha pronunciado, dentro de la Sentencia Nro. 012-09-SEP-CC estableció:

No se debe confundir a la acción extraordinaria de protección como otra instancia judicial; de ahí que la primera variable de este sistema concreto está dado por la especialización del órgano para asuntos exclusivamente Constitucionales, por lo que la Corte Constitucional no puede entrar a resolver cuestiones legales, sino que debe direccionarse al análisis de la presunta violación de derechos Constitucionales y normas del debido proceso, por lo que se debe realizar una diferenciación del papel asumido por la Corte Constitucional frente a la justicia ordinaria. (Sentencia Nro. 012-09-SEP-CC, 2009)

Por lo tanto, los jueces de la Corte Constitucional no actúan como jueces de instancia dentro de procesos de la justicia ordinaria, sino que, su actuación es en atención a su facultad de garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales, ordenando que se corrijan errores o cuando la ley les faculta, corregirlos de forma inmediata por parte de este órgano.

Por otra parte, al ser una garantía jurisdiccional, la ley que detalla los aspectos procesales y de operatividad para esta acción es la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC) la cual, en su artículo 58 determina que la Acción Extraordinaria de Protección tiene por objeto “la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”. (Asamblea Nacional, 2009) En este sentido la LOGJCC es concordante con el texto constitucional sobre la naturaleza de la acción, sin embargo, al ser una ley específica, va más allá y surge entonces una especie de variación de esta acción, la cual es

específicamente para interponer en contra de decisiones de la justicia indígena y así lo determina la LOGJCC en sus artículos 65 y 66.

Siendo así, la naturaleza legal de la acción extraordinaria de protección podría confundirse como un recurso y no como una acción, sin embargo, no se trata de una instancia más en un mismo juicio, esta garantía persigue proteger derechos constitucionales y que las resoluciones de los administradores de justicia se apeguen a lo que dispone la Constitución, asimismo, de ser oportuno esta acción brinda una reparación integral a los afectados.

Por su parte, el autor Augusto Morello define a la acción extraordinaria de protección como:

Un límite constitucional al ejercicio de la función judicial, trasladada en la rectificación de decisiones contrarias al debido proceso y otros derechos humanos, en virtud de la cual la solidez de las decisiones de los jueces da paso a la necesidad de protección de derechos, objetivo superior del Estado, en el que, podría decirse, la justicia se impone a la seguridad jurídica (Morello, 2018)

Habiendo desarrollado la temática sobre la acción extraordinaria de protección debemos mencionar que la Ley contempla otra acción contra las decisiones de la justicia indígena para mejor comprensión de esta garantía jurisdiccional es importante entender qué es y cómo funciona el sistema judicial indígena en el Ecuador.

### **Justicia indígena**

La justicia indígena compone el pluralismo jurídico existente en Ecuador y refleja la coexistencia de dos sistemas jurídicos dentro de un mismo campo social. Los pueblos indígenas se han caracterizado por sus costumbres, lenguas, tradiciones y por la existencia de su derecho propio, al cual muchos juristas lo han denominado como el derecho consuetudinario, justicia ancestral, entre otros, sin embargo, la más acertada es justicia indígena, determinada por la CONAIE como “un derecho vivo, dinámico, no escrito el cual a través de su conjunto de normas regula los más diversos aspectos y conducta del convivir comunitario ...” (CONAIE , 1997), tanto así que la Constitución así lo reconoce y en su artículo 171 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.

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. (Asamblea Constituyente , 2008)

Es así que, la Constitución reviste a las autoridades indígenas como un equivalente a un juez dentro de la justicia ordinaria, por sus saberes y las facultades que los miembros de las comunidades a las que pertenecen así se los reconoce y de acuerdo a su cosmovisión.

Es así que, las características propias de la justicia indígena van más allá del procedimiento de acceso a la justicia, también constituye un saber ancestral y el reconocimiento de las formas de vida y los años de lucha a causa de la desigualdad de los pueblos, comunidades y nacionalidades. Para los dirigentes y representantes indígenas, su justicia no solo resuelve conflictos, sino también posee un carácter restaurativo, sanador y rehabilitador para el infractor.

### **Jurisdicción y competencia de la Justicia Indígena**

Toda jurisdicción y competencia tiene como origen a la Constitución y la Ley, el artículo 7 del Código Orgánico de la Función Judicial determina que solo podrán ejercer potestad jurisdiccional las juezas y jueces nombrados de conformidad con sus preceptos, esto es en la justicia ordinaria, mientras que, en su segundo inciso señala “Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán las funciones jurisdiccionales que les están reconocidas por la Constitución y la ley.” (Asamblea Nacional , 2009) Al respecto, el artículo 343 del Código Orgánico de la Función Judicial, concordante con la Constitución, artículo 171 determinan la jurisdicción indígena y establecen que las autoridades indígenas ejercen la atribución jurisdiccional de acuerdo a sus creencias, espiritualidad, saberes ancestrales y derecho propio.

En este sentido, la competencia de la justicia indígena obedece al ámbito territorial, mas no existe una distribución en personas, materias, grados como es en la justicia ordinaria, también debido a la cosmovisión de los pueblos y a las diferencias entre la justicia ordinaria y justicia indígena se han implementados mecanismos de cooperación entre los dos sistemas jurídicos, tales como las disposiciones para que los jueces ordinarios declinen su competencia cuando el proceso le corresponda conocer a un autoridad indígena y este así lo solicite y justifique debidamente.

Por otra parte, aunque la justicia indígena ha sido reconocida en el Ecuador y también internacionalmente en instrumentos como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, existen también los límites debido a que los actos emanados por autoridades indígenas pueden vulnerar derechos, pese a ser actos según sus costumbres.

Por lo tanto, la jurisdicción indígena no es absoluta, tiene sus límites tanto objetivos como subjetivos. En primer lugar, los límites objetivos tienen relación al ámbito territorial y la competencia en razón de que los hechos ocurran dentro del territorio indígena. En cuanto a los límites subjetivos, se relacionan con la vulneración de los derechos fundamentales y este aspecto ha sido desarrollado principalmente por la jurisprudencia emanada por la Corte Constitucional del Ecuador.

En cuanto a procedimiento, resulta muy difícil definir uno que se adecue para la justicia indígena puesto que cada pueblo o comunidad tiene sus propias costumbres, sin embargo, existen dos aspectos comunes, por una parte, la denuncia ante la autoridad indígena y seguidamente las investigaciones que

realizan los miembros de la asamblea hasta la verificación del cumplimiento de los dispuestos por las autoridades competentes.

### **La acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena**

Con el reconocimiento y existencia de la justicia indígena, fue necesario que se implementen garantías para efectivizar la protección de los derechos constitucionales, dado que, las actuaciones de las autoridades indígenas podrían en ciertos casos llegar a ser vulneradoras de derechos, por lo tanto, deben ser sometidas al control constitucional, tal como sucede con las decisiones de la justicia ordinaria.

En caso de estar ante una vulneración de derechos por una decisión autoridades indígenas, se puede activar la garantía jurisdiccional de acción extraordinaria de protección contra las decisiones de la justicia indígena, puesto que el artículo 171 de la carta ius fundamental establece que las decisiones de la justicia indígena no se encuentran exentas del control constitucional, por lo que la LOGJCC desarrolla esta disposición constitucional en su artículo 65 y establece:

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. Se observarán los principios que, sobre esta materia, se encuentran determinados en la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos de los pueblos y nacionalidades indígenas, demás instrumentos de derechos humanos, Código Orgánico de la Función Judicial y la ley. (Asamblea Nacional , 2009)

Esto con la finalidad de cumplir con el más alto deber del Estado, respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. También, de forma equivalente a la acción extraordinaria de protección, esta acción se plantea ante la Corte Constitucional en el término de veinte días desde la notificación de la decisión vulneradora de derechos, un aspecto que la Corte Constitucional debe tomar en cuenta durante el trámite de la acción es considerar la cosmovisión, normas y principios de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas.

Por otra parte, es importante destacar que a más de los principios generales sobre los cuales se sujeta la justicia constitucional detallados en el artículo 2 de la LOGJCC, también existen principios concretos por el carácter especial de la acción extraordinaria de protección contra las decisiones de la justicia indígena, es así que el artículo 66 de la antes mencionada LOGJCC establece que la Corte Constitucional deberá respetar principios y reglas como: Interculturalidad, pluralismo jurídico, autonomía, debido proceso y oralidad.

Aparte de estos principios, el mismo artículo 66 señala ciertos aspectos procesales a tomar en cuenta durante la tramitación de la acción extraordinaria de protección contra las decisiones de la justicia indígena e inicia estableciendo que los legitimados activos para este tipo de acción es cualquier persona o grupo de personas.



En cuanto a la acción, la ley deja a discreción del peticionario plantear su acción de forma verbal o escrita, únicamente establece que debe manifestar con claridad las razones por las cuales acude a la justicia constitucional y explicar las violaciones a los derechos que supuestamente se han producido. Al mismo tiempo, el numeral 7 del artículo 66 de la LOGJCC dispone que la solicitud será reducida a escrito por el personal de la Corte dentro del término de veinte días.

Una vez presentada la acción la sala de admisiones de la Corte Constitucional debe decidir sobre su admisibilidad y comunicar si se acepta o no a trámite la acción, acompañado de las razones que justifican la decisión. En caso de ser admitida a trámite el Juez que mediante sorteo haya sido designado señalará fecha y hora para la audiencia y hará llamar a la autoridad indígena que emitió la decisión o en caso de considerar necesario, el juez puede coordinar una visita a la comunidad.

El día de la audiencia cuyo desarrollo debe ser grabado, tanto las autoridades indígenas como las personas que accionaron serán escuchadas por el Pleno de la Corte Constitucional, en casos excepcionales en los que el Juez considere pertinente, se escuchará también a la contraparte del proceso que originó la acción constitucional. Asimismo, existe la posibilidad que el juez ponente solicite la opinión de un experto en temas indígenas y recibir opiniones de las organizaciones especializadas en justicia indígena, todo esto con la finalidad de buscar una mejor resolución para todas las partes.

Posterior a la audiencia, se presenta un proyecto de sentencia por parte del juez ponente ante el Pleno de la Corte. En esta instancia del proceso, la sentencia puede ser modulada con la finalidad de armonizar los derechos constitucionalmente reconocidos y los derechos propios de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas.

Como parte final del procedimiento, la sentencia sobre la constitucionalidad de las decisiones de la justicia indígena debe transmitirse de forma oral y motivadamente en la comunidad, ante la presencia de los accionantes y las autoridades indígenas o sus delegados. También el numeral 13 del artículo 66 de la mencionada LOGJCC establece que “la sentencia deberá ser reducida a escrito, en castellano y en la lengua propia de la persona o grupo de personas.” De la misma manera, existe la prohibición legal de limitar la participación de las mujeres o violación de derechos humanos alegando costumbres, interculturalidad o pluralismo jurídico

Por consiguiente, esta acción tiene como propósito la adecuación de las decisiones de la justicia indígena al marco de los derechos humanos, así como integrar criterios, sin afectar otros principios como el pluralismo, la interculturalidad y la plurinacionalidad.

En este sentido, la acción extraordinaria de protección contra las decisiones de la justicia indígena debe considerarse como un mecanismo jurisdiccional de gran relevancia, aplicable de manera excepcional para evitar que se desnaturalice y se abarrote con estas acciones a la Corte Constitucional, como ha sucedido con otras garantías jurisdiccionales.

Por estas razones, la Ley es clara y como se mencionó en líneas precedentes, el artículo 65 de la LOGJCC señala que las dos razones que justifican la interposición de esta acción son la violación de derechos reconocidos en la Constitución o por la discriminación de la mujer por el hecho de ser mujer.

## **Desarrollo jurisprudencial: análisis de sentencias de la Corte Constitucional.**

Como se mencionaba en líneas precedentes, la competencia para tramitar la acción extraordinaria de protección contra las decisiones de la justicia indígena le corresponde a la Corte Constitucional, una forma de identificar las sentencias específicas sobre esta acción es por la denominación de sus siglas EI, a continuación, se analizan sentencias emitidas por la Corte Constitucional en lo que respecta a la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.

Una de las primeras sentencias sobre acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena, pese a que sus siglas la catalogan como EP (acción extraordinaria de protección), es la Sentencia Nro. 113-14-SEP-CC, la cual desarrolla conceptos y determina, de cierto modo, el alcance para esta acción. Este caso, se presenta en contra de las decisiones de la justicia indígena adoptadas el 16 y 23 de mayo de 2010 en el pueblo de Panzaleo de la nacionalidad Kichwa de la provincia de Cotopaxi, con relación al asesinato de una persona. En cuanto a la decisión de este caso, se determina que no se han vulnerado derechos constitucionales tanto en el ejercicio de la administración de justicia indígena de la comunidad de La Cocha, como tampoco por parte de la justicia penal ordinaria.

La relevancia de esta sentencia radica en el establecimiento de reglas de aplicación obligatoria que las autoridades indígenas, autoridades administrativas y jurisdiccionales observarán de manera obligatoria al tenor de los siguientes términos:

- a) La jurisdicción y competencia para conocer, resolver y sancionar los casos que atenten contra la vida de toda persona, es facultad exclusiva y excluyente del sistema de Derecho Penal Ordinario, aun en los casos en que los presuntos involucrados y los presuntos responsables sean ciudadanos pertenecientes a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así los hechos ocurran dentro de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. La administración de justicia indígena conserva su jurisdicción para conocer y dar solución a los conflictos internos que se producen entre sus miembros dentro de su ámbito territorial y que afecten sus valores comunitarios.;
- b) Las autoridades de la justicia penal ordinaria, en el procesamiento y resolución de casos penales que involucren a ciudadanos indígenas, aplicarán lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.;
- c) Es obligación de todo medio de comunicación público, privado o comunitario que para la difusión de casos de justicia indígena, previamente se obtenga autorización de las autoridades indígenas concernidas y comunicar los hechos asegurando la veracidad y contextualización, reportando de manera integral los procesos de resolución de conflictos internos y no solo los actos de sanción, al tenor de los razonamientos desarrollados en la parte motiva de esta sentencia. De igual forma se aplicará a los funcionarios públicos judiciales o no y particulares que deberán tomar en cuenta estos aspectos propios. (Corte Constitucional , 2014) (Sentencia Nro. 113-14-SEP-CC, 2014)

Por lo antes expuesto, las autoridades y asambleas de las comunidades indígenas están legalmente habilitadas para resolver conflictos internos en su territorio, sin embargo, cuando se trate de delitos contra la vida de una persona, la jurisdicción y competencia para conocer, resolver y sancionar es del sistema penal ordinario, con la salvedad que aplicarán lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Otra resolución de la Corte Constitucional que se considera relevante en este tipo de garantía jurisdiccional y para este análisis es la Sentencia Nro. 001-17-SEI-CC, en la cual se cuestiona la sentencia de justicia indígena emitida por el Comité de Desarrollo Comunitario “Pacto” Cuarto Lote, de la parroquia Cangahua, cantón Cayambe de la provincia de Pichincha, adoptada en el acta de justicia indígena de 22 de mayo de 2013.

En la decisión de la Corte, se acepta la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de justicia indígena y declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía que restringe la privación del derecho a la defensa en cualquier etapa o grado del conocimiento y el derecho constitucional a la seguridad jurídica, esto por cuanto no inicio dentro del proceso una fase de averiguación de la realidad tanto de la denuncia de agresiones como el hecho principal sobre la concesión de agua, por lo tanto no se otorgó la oportunidad de demostrar la veracidad de las alegaciones.

El precedente que deja esta sentencia es una disposición para las autoridades indígenas que ejerzan actividad jurisdiccional, la sentencia dispone que “corresponde que la comunidad, a través de sus autoridades, realice la correspondiente investigación de lo sucedido y posterior juzgamiento, en atención a la característica eminentemente conciliatoria de las resoluciones indígenas y principalmente con la finalidad de reparar la armonía de la comunidad” (Sentencia Nro. 001-17-SEI-CC, 2017)

Una sentencia bastante importante que brinda pautas tanto para las autoridades indígenas que ejercen actividades jurisdiccionales como para casos análogos en los que se presente acción extraordinaria de protección contra justicia indígena. La Sentencia Nro. 1-11-EI/22 establece que:

Desde una interpretación intercultural y en este caso, la garantía de ser juzgado por un juez imparcial no implica que la autoridad o un determinado testigo de honor no pueda mantener lazos familiares con alguna de las partes, dado el carácter restaurativo y colectivo de este sistema de administración de justicia. Así, la participación de familiares, sean autoridades o no, pueden incluso favorecer la mejor resolución del conflicto en procura de recuperar la armonía comunitaria interna. En este caso concreto, el derecho de las partes no se ve afectado la intervención de un familiar de la denunciante (específicamente, en un rol de testigo) ya que su cosmovisión y sistema de vida conllevan la cooperación familiar y ayuda mutua en todos los órdenes sociales, incluso el de la justicia. (Sentencia Nro. 1-11-EI/22, 2022)

Por tanto, dados los principios específicos que rigen a esta garantía jurisdiccional, interpretación intercultural, por el carácter restaurativo y colectivo que tiene la justicia indígena si una autoridad que sustancia un proceso de juzgamiento indígena o un testigo de honor que intervenga, es familiar de cualquiera de las partes no contraviene el principio de ser juzgado por un juez imparcial, ya que en la

cosmovisión de los pueblos indígenas se valora mucho la cooperación familiar en todos los ámbitos, incluyendo en la justicia

Otra sentencia importante sobre acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena es la Sentencia Nro. 1-15-EI/21 y acumulado, por cuanto se refiere a la jurisdicción y legitimidad de las autoridades indígenas, en el desarrollo del análisis constitucional, la Corte expone que la jurisdicción indígena está estrechamente ligada al derecho a la autodeterminación, donde los pueblos indígenas establecen sus propias formas de organización política, económica, social y cultural. Por otra parte, la Corte ha establecido también que, para ejercer la función jurisdiccional, las autoridades deben contar con legitimidad, es decir, que estas sean designadas por la comunidad, pueblo o nacionalidad conforme a su propio derecho y prácticas ancestrales reconocidas por los miembros de las comunidades, pueblos o nacionalidades.

Al respecto la Corte Constitucional ha establecido que:

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. (Sentencia Nro. 1-15-EI/21 y acumulado, 2021)

En síntesis, para que una autoridad indígena cuente con legitimidad para ejercer funciones jurisdiccionales deben ser designadas mediante el derecho propio y las prácticas ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. En el caso concreto que se analiza en esta sentencia, no se puede observar que CORDEGCO (autoridad que emitió la decisión) observe prácticas y conocimientos ancestrales para su asociación, incluso, su estatuto establece diversos fines y sus representantes son elegidos por un directorio más no por las comunidades, por lo tanto, la Corte determina que no tiene autoridad para ejercer jurisdicción indígena y en consecuencia sus decisiones carecen de valor jurídico y ninguna persona puede ser obligada a cumplirla.

Por otra parte, la Sentencia Nro. 1-12-EI/21 es de suma importancia en este análisis en razón que la Corte se pronuncia sobre el principio pro jurisdicción indígena y principio de la autonomía de la justicia indígena, de esta sentencia se destacan también los criterios para determinar si un conflicto debe ser resuelto por la justicia indígena y al respecto la Corte señala lo siguiente:

Con el fin de dilucidar si un conflicto debe ser resuelto por las autoridades indígenas, la CCE determinó que cada caso debe cumplir con al menos uno de los siguientes criterios: 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, 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 por costumbre hacerlo (Sentencia Nro. 1-12-EI/21, 2021)

Así también, la Corte ha señalado que “el principio pro jurisdicción indígena que determina que, si luego de verificar los parámetros fijados en el texto constitucional quedaran dudas respecto a la aplicación de la justicia ordinaria o de la jurisdicción indígena, se preferirá esta última, de tal manera que asegure su mayor autonomía y la menor intervención posible” (Sentencia Nro. 1-12-EI/21, 2021)

Entonces, este principio tiene dos implicaciones prácticas, por una parte, en los casos de duda respecto de la jurisdicción aplicable, después de corroborar los requisitos mínimos que prevé la Constitución, se presumirá que la jurisdicción competente para ese caso es la indígena. Por otra parte, este principio establece que los jueces ordinarios declinen su competencia cuando se compruebe que la causa está siendo conocida por la justicia indígena. A lo cual la Corte Constitucional ha sido enfática en determinar que los jueces ordinarios no pueden negarse a declinar su competencia.

La Sentencia Nro. 4-16-EI/21 también merece ser analizada en este punto, en esta sentencia la Corte resuelve la acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena desestimando la demanda y determina que la sanción impuesta en este caso es emitida por autoridad competente y en observancia del trámite de la comunidad para la resolución de conflictos internos dado que estuvieron presentes en los tres momentos del procedimiento propio de la comunidad A'1 Dureno “1) fase de conocimiento del conflicto y de conciliación; 2) fase de investigación; y, 3) fase de resolución.” (Sentencia Nro. 4-16-EI/21, 2021).

En este sentido, la Corte determina que cuando las sanciones se dictan tomando en cuenta el reglamento, las prácticas ancestrales y normas propias de la comunidad, automáticamente se convierte en sanciones proporcionales.

Otra sentencia importante sobre la acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena es la Sentencia Nro. 8-22-EI/24, en la cual la Corte resuelve aceptar la EI y declarar vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía a la defensa de la accionante, pues se corroboró que no fue convocada a la asamblea en la que se resolvió su caso inicial. Siendo así que no pudo ser escuchada y tomada en cuenta en la decisión indígena.

Uno de los aspectos más importantes de esta sentencia es lo que la Corte se pronuncia sobre la participación de la mujer y señala “que la procedencia de la justicia indígena, por mandato constitucional, debe contar con la garantía de participación de las mujeres” (Sentencia Nro. 8-22-EI/24, 2024), esto en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución, artículo 171 y en la LOGJCC en su artículo 66 numeral 14.

En este sentido podemos entender que la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, a más de su enfoque intercultural y plurinacional, tiene un alcance en la protección hacia la mujer para que esta no sea excluida de los procesos ni violentada en sus derechos por la razón de ser mujer.

Así también, la Sentencia Nro. 4-20-EI/24, consolida una línea jurisprudencial en cuanto a la consideración de conflicto interno que puede ser resuelto en la jurisdicción indígena, igualmente esta sentencia tanto en el voto de mayoría como en su voto concurrente hacen una explicación de la legitimación activa para las acciones extraordinarias de protección en contra de decisiones de la justicia indígena, en el caso específico, la Corte consideró que la resolución no resolvió un conflicto interno, y señaló que, al contrario, el conflicto existente surgió de una relación contractual en sus calidades de unidades productivas de la Asociación y la empresa PLANTEC. Así, estableció que las disposiciones emitidas por la autoridad indígena excedieron los términos del artículo 171 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional al resolver aspectos que no correspondían al posible conflicto existente entre miembros de la comunidad.

En esta sentencia también la Corte ha establecido que “En el caso de las instituciones del Estado, tendrán legitimación activa siempre y cuando aleguen una afectación a sus derechos procesales o al ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.” (Sentencia Nro. 4-20-EI/24, 2024). Por su parte, el juez Enrique Herrería en su voto concurrente señala que la legitimación activa en los casos de EI es amplia y no debe limitarse a los afectados directamente.

En este sentido, la sentencia en análisis aclara dos aspectos muy importantes en cuanto a la legitimación activa, por una parte, las instituciones estatales si pueden actuar como legitimados activos cuando se han afectado derechos procesales o al ejercicio de sus competencias y se amplía la posibilidad de legitimación activa para que no sean únicamente los afectados sino cualquier persona o grupo de personas, diferenciando así esta acción de la acción extraordinaria de protección regular.

Una de las últimas sentencias emitidas por la Corte Constitucional referente a la acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena es la Sentencia Nro. 5-18-EI/24, dicha resolución en primer lugar determina aspectos de competencia para las autoridades indígenas, reafirma que la competencia es en razón del territorio y atendiendo a prácticas y derechos propios ancestrales.

Esta sentencia dentro del voto concurrente del juez Richard Ortiz detalla cual es el procedimiento a seguir en la administración de justicia indígena, el cual incorpora cinco fases:

- I) **Willachina (demanda, denuncia):** consiste en el requerimiento a la autoridad indígena para que intervenga en la solución de un conflicto interno.
- II) **Tandanakuy (asamblea general):** en esta etapa se convoca a la asamblea general para que dé inicio al periodo de investigación de los hechos. Y, también, se produce la willana (avisar, informar) que corresponde al momento procesal en que es necesario que las partes sean notificadas (convocadas) a la Asamblea General en la cual se resolverá el conflicto, en caso de no acudir por dos ocasiones la asamblea delegará una comisión que tendrá como objetivo exigir que se presenten las partes o será resuelto el conflicto en ausencia
- III) **Tapuykuna (averiguación o investigación):** consiste en designar comisiones o responsables para investigar los hechos que dieron origen al caso. Así, cuando existan elementos que

confirman la denuncia, se convoca nuevamente a la asamblea general para que dé inicio al periodo de análisis y discusión, confrontando a las partes procesales. Además, en esta etapa deben participar los implicados, las víctimas, sus familiares y personas de relevancia en la comunidad.

IV) **Kishpichirina (debate cara a cara):** al tener certeza sobre los hechos se determina la culpabilidad o inocencia y se determina las medidas de solución o los términos de conciliación entre las partes.

V) **Paktachina (hacer cumplir):** en esta etapa se establece la sanción que tiene como objetivo restituir el equilibrio y castigar. (Voto Concurrente Sentencia Nro. 5-18-EI/24, 2024)

Así, la jurisprudencia constitucional ha establecido el procedimiento a seguir en juzgamiento indígena, con lo cual, la omisión de una de estas solemnidades acarrearía la vulneración al debido proceso.

## CONCLUSIONES

Luego de realizado el presente análisis tanto normativo como jurisprudencial se puede arribar a las siguientes conclusiones:

Al hablar de naturaleza de la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, nos referimos a una acción residual que inicia una nueva discusión jurídica, pero ya no sobre pruebas o hechos aportados en el proceso originario, sino que esta acción inicia un debate constitucional, analizando posibles vulneraciones al debido proceso u otros derechos constitucionales durante el proceso en la jurisdicción indígena.

La acción extraordinaria de protección contra las decisiones de la justicia indígena es un mecanismo jurídico de gran relevancia, aplicable de manera excepcional, entonces para evitar su desnaturalización, como ha sucedido ya con otras garantías jurisdiccionales, la ley es clara al presentar las dos razones que justifican su interposición, por una parte la violación de derechos constitucionalmente reconocidos o por la discriminación de la mujer por el hecho de ser mujer, con lo cual se puede determinar el alcance que tiene esta garantía que es la protección de los derechos humanos cuando han sido vulnerados en la jurisdicción indígena y proteger a la mujer de cualquier tipo de discriminación.

La justicia indígena es constitucionalmente reconocida, pero no es absoluta, como lo señala el artículo 171 de la carta ius fundamental tiene sus límites tanto objetivos como subjetivos. Los límites objetivos obedecen al ámbito territorial, mientras que los límites subjetivos se relacionan a los derechos fundamentales, es decir, el límite de la justicia y jurisdicción indígena son los derechos humanos, puesto que ninguna resolución o decisión de la justicia indígena puede vulnerar derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Dada la naturaleza de la acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena, el desarrollo jurisprudencial brinda las pautas para el procedimiento de la misma, entendiendo que la acción debe tramitarse atendiendo a principios específicos como plurinacionalidad, interculturalidad y a la cosmovisión de los pueblos. En este sentido, la sentencia 1-11-EI/22 desarrolla

un aspecto para la justicia indígena que marca una gran diferencia con la justicia ordinaria, esta sentencia considera el carácter colectivo y restaurativo de la justicia indígena y determina que el hecho que la autoridad o un testigo de honor mantenga lazos familiares con alguna de las partes no es contrario a la garantía de imparcialidad y a ser juzgado por un juez imparcial, diferenciando sustancialmente este aspecto de la justicia ordinaria.

La jurisprudencia vinculante emitida por la Corte Constitucional ha establecido dos aspectos importantes en cuanto a la legitimación activa de la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena. Por una parte, se establece que las instituciones públicas sí pueden actuar como legitimados activos en los casos que se hayan vulnerado derechos procesales o al ejercicio de sus competencias. Por otra parte, amplía a los legitimados activos, ya no se queda únicamente en los afectados, sino que cualquier persona o grupo de personas puede presentar esta acción, marcando así una diferencia con la acción extraordinaria de protección.

La Sentencia Nro. 8-22-EI-24 determina que la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena se rige por los principios de plurinacionalidad e interculturalidad, pero también tiene como alcance la protección a la mujer, para que no sean excluidas ni sus derechos sean vulnerados por el hecho de ser mujer, en el caso concreto ordenando que se realicen nuevamente el procedimiento en lo que se tome en cuenta la participación de la mujer, afianzando así con jurisprudencia vinculante lo que ya ha sido establecido en la Constitución artículo 171 y LOGJCC artículo 66 numeral 14.



## REFERENCIAS

- Asamblea Constituyente . (2008). *Constitución de la República del Ecuador* . Montecristi : Registro Oficial 449 de 20 de Octubre de 2008.
- Asamblea Nacional . (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial* . Quito: Registro Oficial Suplemento 544.
- Asamblea Nacional . (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional* . Quito: Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de Octubre de 2009 .
- CONAIE . (1997). *Proyecto Político* . Quito.
- Corte Constitucional . (2014). *Sentencia Nro. 113-14-SEP-CC*. Quito.
- Morello, A. (2018). *El agotamiento de los recursos internos* .
- Prado, E., Cacpata, W., & Montece, S. (2023). Naturaleza y aplicación de la acción extraordinaria de protección en Ecuador. *Estudios del desarrollo social: Cuba y América Latina*, 163-175.
- Sentencia Nro. 1-11-EI/22, Caso Nro. 1-11-EI (Corte Constitucional del Ecuador 19 de enero de 2022).
- Sentencia Nro. 001-17-SEI-CC, Caso Nro. 0001-13-EI (Corte Constitucional del Ecuador 23 de agosto de 2017).
- Sentencia Nro. 012-09-SEP-CC, Caso Nro. 0048-08-EP (Corte Constitucional del Ecuador 14 de julio de 2009).
- Sentencia Nro. 033-14-SEP-CC, Caso Nro. 2057-11-EP (Corte Constitucional del Ecuador 06 de Marzo de 2014).
- Sentencia Nro. 1-12-EI/21, Caso Nro. 1-12-EI (Corte Constitucional del Ecuador 17 de noviembre de 2021).
- Sentencia Nro. 113-14-SEP-CC, 0731-10-EP (Corte Constitucional 30 de julio de 2014).
- Sentencia Nro. 1-15-EI/21 y acumulado, Caso Nro. 1-15-EI y 1-1-EI (Corte Constitucional del Ecuador 13 de Octubre de 2021).
- Sentencia Nro. 4-16-EI/21, Caso Nro. 4-16-EI (Corte Constitucional del Ecuador 15 de diciembre de 2021).
- Sentencia Nro. 4-20-EI/24, Caso Nro. 4-20-EI (Corte Constitucional del Ecuador 29 de agosto de 2024).
- Sentencia Nro. 8-22-EI/24, Caso Nro. 8-22-EI (Corte Constitucional del Ecuador 9 de mayo de 2024).
- Voto Concurrente Sentencia Nro. 5-18-EI/24, Caso Nro. 5-18-EI (Corte Constitucional del Ecuador 12 de septiembre de 2024).