

PROTECCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Síntesis: Esta sentencia de revisión constitucional tuvo como antecedente el reconocimiento de la personería jurídica de la comunidad Pañayacu, parroquia Pañacocha, cantón Shushufindi, en la provincia de Sucumbíos, llevada a cabo el 17 de diciembre de 2008 por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (Codenpe). Dicho reconocimiento generó conflictos internos entre la comunidad Pañayacu y la comunidad Pañacocha, debido a que fue realizado dentro de un mismo ámbito territorial, lo cual provocó desequilibrio en la armonía comunitaria, agresiones físicas e incluso órdenes de desalojo.

El 13 de julio de 2009, la Federación de Comunas Kichguas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana (FCKUNAE), al conocer el conflicto, exigió al Codenpe dejar sin efecto el reconocimiento de la personería jurídica de Pañayacu y que se dispusiera la fusión de ambas comunidades. El 29 de julio 2009, el Codenpe acogió lo resuelto por las autoridades indígenas.

El 21 de agosto de 2009, la señora Nilde Mireya Bustos Astudillo, en calidad de presidenta de la Comunidad de Pañayacu, presentó una acción de protección en contra del ingeniero Ángel Medina Lozano, secretario nacional de Codenpe, debido a que dicho organismo dejó sin efecto la personería jurídica de la comunidad Pañayacu. Esta acción de protección fue negada en primera instancia bajo el argumento de que el conflicto debía resolverse en la vía judicial ordinaria, debido a que se impugnaba un acto de ejecución de resolución de autoridades indígenas; decisión que fue confirmada en segunda instancia, para posteriormente remitir una copia de la sentencia a la Corte Constitucional.

En este caso, la Corte Constitucional resolvió dos problemas jurídicos: *i)* si la decisión emitida por organizaciones indígenas que exigía a la autoridad dejar sin efecto la constitución legal de una comunidad indígena, constituía un acto jurisdiccional, y *ii)* si el órgano público competente o las autoridades indígenas que resolvieran impedir la constitución legal de una comunidad indígena, vulneraban el derecho colectivo de los pueblos indígenas a mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.

PROTECCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Respecto al primer problema jurídico, el Tribunal partió del artículo 171 de la Constitución que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, con base en sus tradiciones ancestrales y derecho propio. Asimismo, tomó en cuenta los artículos 9.1 del Convenio 169 de la OIT y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que igualmente reconocen la facultad de los sistemas jurídicos indígenas para la solución de sus conflictos internos.

Así, el tribunal determinó que, sobre la base de la definición de autoridad de un pueblo indígena de primero, segundo y/o tercer grado,* éstas gozan de las facultades descritas en el artículo 171 constitucional, siempre que resuelvan conflictos internos que requieran medidas para recuperar el orden y armonía comunitaria. En ese sentido, la Corte señaló que, en efecto, la decisión emitida por las autoridades indígenas en el caso concreto constituía un acto jurisdiccional.

En cuanto al segundo problema jurídico, el tribunal partió del contenido del artículo 57.1 de la Constitución, el cual reconoce el derecho colectivo que tienen los pueblos indígenas a mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, tradiciones ancestrales y formas de organización social. Es decir, reconoce el derecho a la libre determinación dispuesto en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los artículos 3 y 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En este caso, la Corte Constitucional aplicó los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los *Casos Pueblo Saramaka vs. Surinam* y *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, los cuales enfatizan que el reconocimiento de la personalidad jurídica a los pueblos indígenas es una manera de asegurar que puedan gozar y ejercer el derecho a la propiedad, de conformidad con su sistema de propiedad comunal. Por lo tanto, los Estados no pueden interferir o restringir el ejercicio de este derecho y tampoco permitir que terceros lo hagan, como podrían hacerlo autoridades indígenas ajenas a la comunidad interesada, incluso ejerciendo funciones jurisdiccionales.

En consecuencia, sólo el pueblo interesado y sus miembros pueden decidir a qué comunidad pertenecen (sentido de permanencia e identificación)

* Conforme el *peritaje* solicitado por la Corte Constitucional: 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 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 de tercer grado son aquellas elegidas por confederaciones que implican la integración de las federaciones u organismos de segundo grado.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

y por ello ninguna resolución indígena o estatal puede decidir sobre ellos, ya que esto vulneraría su derecho a la libre determinación y al reconocimiento de su personalidad jurídica como derecho colectivo. Por lo anterior, el tribunal determinó que debido a que la FCKUNAE y el Codenpe no tomaron en cuenta los argumentos hechos por la comunidad Pañayacu de querer identificarse como una comunidad indígena independiente, se vulneró su derecho a la libre determinación al dejar sin efectos el reconocimiento de su personalidad jurídica.

La Corte Constitucional ecuatoriana determinó como precedente obligatorio y de observancia *erga omnes* que ningún órgano público competente o autoridades indígenas de segundo y tercer grado pueden emitir resoluciones que impidan la constitución legal de una comunidad indígena, sin antes saber la voluntad del grupo interesado de sentirse o no como parte de determinada comunidad, por lo tanto, ninguna resolución, tanto indígena como estatal, puede interferir con tal decisión.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

ECUADOR

SENTENCIA N.º 001-17-PJO-CC

CASO N.º 0564-10-TP

SENTENCIA DE 8 DE NOVIEMBRE DE 2017

I. RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

1. El presente caso tiene como origen el oficio N.º 192-10-PSCCPJP de 8 de abril de 2010, suscrito por la doctora Lupe Vintimilla Zea, secretaria relatora de la Primera Sala Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante el cual, remitió a la Corte Constitucional, en dos fojas debidamente certificadas, la sentencia expedida en dicha judicatura, dentro de la acción de protección N.º 0075-2010 propuesta por la señora Nilde Mireya Bustos Astudillo en calidad de presidenta de la Comunidad de Pañayacu, en contra del señor Ángel Medina Lozano en calidad de secretario nacional ejecutivo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CODENPE).

...

II. ANTECEDENTES

Hechos del caso

11. El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) mediante Acuerdo N.º 1306 de 17 de diciembre de 2008 resolvió “Registrar la constitución legal y conceder la personería jurídica a la comunidad Pañayacu, parroquia Pañacocha, cantón Shushufindi, provincia de Sucumbíos”.

12. El reconocimiento jurídico de la comunidad Pañayacu generó malestar en la comunidad Pañacocha ubicada en la parroquia Pañacocha, cantón Shus-

PROTECCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

hufindi, provincia de Sucumbíos. Esto debido a que dicho reconocimiento se realizó dentro de un mismo ámbito territorial, lo que derivó en conflictos internos y desequilibrio en la armonía de la vida comunitaria, incluso con agresiones físicas, juicios y órdenes de desalojo. Esto por cuanto, la comunidad Pañayacu inició acciones con la finalidad de exigir la adjudicación de terrenos de posesión de la comunidad Pañacocha.

13. Mediante oficio s/n de 13 de julio de 2009, la Federación de Comunas Kichwas Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana (FCKUNAE), puso en conocimiento del CODENPE, que “La Comuna Kichwa Pañacocha y la Comunidad Pañayacu, han elevado el problema a conocimiento de las organizaciones provinciales y regionales como autoridades de instancias superiores para resolver el conflicto”. De ahí que, el 5 de julio de 2009, la Confederación de las Nacionalidades de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENAIE); la Federación de Comuna Kichwas Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana (FCKNAE) y el presidente de la comunidad Pañacocha, resolvieron:

Exigir al CODENPE que en cumplimiento de esta resolución de autoridades indígenas, dejar insubsistente en forma inmediata el registro de la comunidad Pañayacu (...)

Sugerir a los directivos y miembros de Pañayacu que habitan de manera permanente en la comunidad, se integren y sean parte de la Comuna Kichwa Pañacocha, a fin de fortalecer la unidad organizativa y la identidad como pueblos y comunidades indígenas de raíces ancestrales.

14. El CODENPE mediante resolución de 20 de julio de 2009, dejó sin efecto legal y valor jurídico el Acuerdo N.º 1306 de 17 de diciembre de 2008, señalando en lo principal:

RESUELVE: Acoger la resolución de las autoridades de las nacionalidades indígenas de la amazonia ecuatoriana, por ser una resolución de última instancia; b) Dejar sin efecto legal y valor jurídico el Acuerdo 1306 de 17 de diciembre de 2008, mediante el cual se registró el estatuto de la comunidad de Pañayacu (...); c) Recomendar a los miembros de Pañayacu que se integren a la comunidad Pañacocha a fin de fortalecer la unidad como pueblos comunidades indígenas de raíces ancestrales.

Trámite de la causa ante la justicia constitucional

15. El 21 de agosto de 2009, la señora Nilda Mireya Bustos Astudillo en calidad de presidenta de la comunidad Pañayacu, presentó una acción de protección en contra del ingeniero Ángel Medina Lozano, secretario nacional ejecutivo del Consejo de Desarrollo de la Nacionalidades y Pueblos Indígenas del

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Ecuador “CODENPE”, debido a que este organismo resolvió dejar sin efecto legal la personería jurídica de la comunidad Pañayacu.

16. La acción de protección fue conocida en primera instancia por el juez segundo de tránsito de Pichincha, quien emitió sentencia el 28 de diciembre de 2009, mediante la cual negó la acción de protección planteada, argumentando que no se ha impugnado un acto administrativo de última instancia, sino un acto de ejecución de resolución de autoridades indígenas, que a criterio de la autoridad jurisdiccional, constituye un asunto de mera legalidad que debe resolverse en la vía judicial ordinaria.

17. La sentencia de primera instancia fue apelada por la accionante señora Nilda Mireya Bustos Astudillo, recayendo el conocimiento del recurso de apelación en los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes emitieron la sentencia de 18 de marzo de 2010. En dicho fallo se resolvió rechazar el recurso de apelación sobre la base que “... es obvio concluir que entre la Comunidad Pañayacu y la Comunidad Pañacocha han existido problemas de tierras lo que ha generado conflictos internos en su ámbito territorial, por lo que han sido resueltos de acuerdo a sus tradiciones ancestrales y a su derecho propio o consuetudinario...”.

Adicionalmente, los jueces de segunda instancia señalaron en su sentencia:

La resolución tomada por las Autoridades de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana tiene su respaldo para ejercer funciones jurisdiccionales en la solución de sus conflictos internos en el Art. 171 de la Carta Fundamental y en los Arts. 343 y 344 del Código Orgánico de la Función Judicial...

18. Finalmente, de conformidad con lo que dispone el artículo 86 numeral 5 de la Constitución, los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dispusieron en sus respectivas resoluciones, la remisión de una copia de la sentencia a la Corte Constitucional para el desarrollo de su jurisprudencia.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

19. De conformidad con el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución de la República y numeral 3 del artículo 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional emite sentencias que contienen jurisprudencia vinculante con carácter erga omnes, en los casos que llegan a su conocimiento a través del proceso de se-

PROTECCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

lección. La Corte Constitucional, en ejercicio de dichas competencias constitucionales y legales, también está facultada de manera excepcional a revisar el caso concreto con efectos inter partes, pares o communis en aquellos casos en los que sea necesario reparar las consecuencias de una vulneración a derechos constitucionales.

Fuentes que informan esta sentencia

20. La Corte Constitucional, luego de un análisis de las fuentes como precedente a esta sentencia, determina la inexistencia de un claro precedente jurisprudencial relacionado con el caso objeto de análisis...

...

22. El artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, configuran la potestad de la Corte Constitucional para crear precedentes constitucionales en sus sentencias, mediante el establecimiento de parámetros interpretativos de la Constitución que tienen fuerza vinculante para todos los operadores jurídicos...

23. Por su lado, el artículo 436 numeral 1 de la Constitución de la República determina el carácter vinculante de todas las decisiones que emita la Corte Constitucional en los casos sometidos a su conocimiento...

...

Peritajes

...

26. Es indispensable señalar que el presente caso está relacionado con un conflicto suscitado entre las comunidades indígenas “Pañayacu” y “Pañacocha”, que de conformidad con los informes periciales presentados por los dos expertos, comparten el mismo territorio y se encuentran ubicadas en la parroquia rural Pañacocha, cantón Shushufindi, provincia de Sucumbíos al nororiente de la Amazonia ecuatoriana¹.

27. En cuanto a la organización de sus sistemas jurídicos, dentro del territorio ocupado por las dos comunidades indígenas, se evidencia una organización de tres niveles: “Después de la Asamblea de la Comuna Kichwa Pañacocha (organización de primer grado), viene la Federación (organización de segundo grado), como lo es la Federación de Comunidades y Comunas Kichwas de la Amazonia Ecuatoriana (FIKKAE) -antes Federación de Comu-

¹ ...

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

nas Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana (FCUNAE)-. Sobre tales bases, se conforma por último la Confederación (organización de tercer grado), como lo es la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE)”².

28. Vale destacar que las autoridades indígenas 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.

29. De manera que, considerando que el asunto que se analiza es atinente a un conflicto entre las comunidades indígenas Pañacocha y Pañayacu, que fuera resuelto por el CODENPE sobre la base de resoluciones adoptadas por las antes citadas autoridades indígenas de segundo y tercer grado, la sala de revisión estimó necesario previo a resolver, la asistencia de peritajes que permitan una adecuada interpretación de las instituciones propias, normas, costumbres y cosmovisión de los pueblos indígenas involucrados con objeto de alcanzar un cuidadoso diálogo intercultural.

Análisis constitucional

Determinación de los problemas jurídicos a resolver

...

Resolución de los problemas jurídicos a resolver

- ¿La decisión emitida por organizaciones indígenas de segundo y tercer grado, que resuelve exigir a la autoridad pública competente dejar sin efecto la constitución legal de una comunidad indígena, constituye un acto jurisdiccional de conformidad con el artículo 171 de la Constitución de la República?

31. El artículo 171 de la Constitución de la República, reconoce que las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercen funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Sobre la base de esta disposición, las autoridades aplican las

² ...

PROTECCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

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.

32. En el ámbito internacional, el Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo, señala en su artículo 9 numeral 1, que los Estados que ratifiquen el mismo: “En la medida que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionales reconocidos, deberán respetar los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”.

33. Por su lado, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, consagra en su artículo 34, el derecho de los pueblos indígenas a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

34. Así, conforme lo reconoce la Constitución ecuatoriana y los instrumentos internacionales de derechos humanos, las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, tienen sistemas de organización para la resolución de sus conflictos internos, que funcionan sobre la base de las resoluciones que emiten sus autoridades con base en sus tradiciones ancestrales y derecho propio. Vale decir que los conflictos de las comunidades pueblos y nacionalidades indígenas, constituyen situaciones de falta de entendimiento, falta de acuerdo, falta de comprensión, falta de respeto, y en general, situaciones de desorden social que exigen recuperar el orden y la armonía. En estos conflictos, pueden estar involucradas dos o más personas, familias, vecinos, grupos antagónicos políticos o religiosos, comunidades o grupos étnicos³.

...

36. Los sistemas de resolución de conflictos entre las diferentes comunidades, pueblos y nacionalidades, no pueden ser homologados, en tanto existen diversas formas de organización que varían de comunidad a comunidad. De la misma manera, los titulares de la autoridad en las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tampoco pueden equipararse...

...

39...de conformidad con lo anotado, se entendería a priori que los tres niveles de organización de las comunidades en conflicto, gozan de facultades

³ ...

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

jurisdiccionales de acuerdo al artículo 171 de la Constitución, esto es, la Asamblea de la comunidad Pañacocha, la Federación de Comunidades y Comunas Kichwas de la Amazonia Ecuatoriana y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana.

40. Sin embargo, la citada disposición constitucional es clara en indicar que dichas facultades jurisdiccionales se ejercen “...para la solución de sus conflictos internos”, y siendo que los conflictos según fue expresado precedentemente constituyen situaciones de falta de orden social que exigen recuperar el orden y la armonía, estos pueden ser de distintos tipos: familiares, vecinales, de grupos antagónicos políticos o religiosos, comunidades o grupos étnicos, entre otros.

41. En este entendido, si la constitución legal de una comunidad indígena genera dentro de la misma comunidad o de otra, un conflicto que deriva en un desorden social que exige la recuperación de la armonía, la decisión que emita la autoridad competente de una organización indígena de segundo y/o tercer grado para efectos de solucionar dicho conflicto, constituye efectivamente un acto jurisdiccional emitido al amparo de lo dispuesto en el artículo 171 de la Constitución de la República.

42. Ahora bien, conviene establecer si el caso concreto se ajusta o no al escenario fáctico y constitucional planteado. Así, la accionante Nilda Mireya Bustos Astudillo, en calidad de presidenta de la comunidad Pañayacu, el 21 de agosto de 2009, presentó una acción de protección en contra de la resolución emitida el 20 de julio de 2009, por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador “CODENPE”, en tanto esta dejó sin efecto la Resolución N.º 1306 de 17 de diciembre de 2008, que registró la constitución legal y otorgó personería jurídica a la comunidad Pañayacu.

43. La señora Nilda Mireya Bustos Astudillo en calidad de presidenta de la comunidad Pañayacu, en su demanda de acción de protección señaló que la resolución impugnada invoca el artículo 171 de la Constitución de la República, en razón que aquella decisión se fundamentó en una resolución indígena emitida el 5 de julio de 2009, por la Federación de Comunidades y Comunas Kichwas de la Amazonia Ecuatoriana y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana.

44. Efectivamente, la resolución de 20 de julio de 2009, emitida por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador justificó su decisión de dejar sin efecto la personería jurídica de la comunidad Pañayacu, señalando en lo principal su sustento en la citada resolución indígena en cumplimiento de la atribución conferida por el artículo 171, y señalando además que el reconocimiento legal de la comunidad en mención ha ocasionado conflictos internos y desequilibrio de la convivencia armónica de

PROTECCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

la población de Pañacocha, incluso con agresiones físicas, juicios y órdenes de desalojo...

45. Ahora bien, la citada resolución de autoridades indígenas de la amazonia, fue emitida el 5 de julio de 2009, en la Comuna Kichwa Pañacocha, cantón Shushufindi, en donde se reunieron el presidente de la Confederación de las Nacionalidades de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENAIE), la presidenta de la Federación (FCKUNAE) y el presidente de la comuna Kichwa Pañacocha, en calidad de autoridades indígenas...

46. De esta manera, se desprende que el reconocimiento legal de la comunidad Pañayacu derivó en conflictos entre la nueva comunidad y la comunidad Pañacocha, lo que generó el desequilibrio de la armonía de sus pobladores; por lo que la decisión emitida el 5 de julio de 2009... constituye un acto jurisdiccional indígena en ejercicio de la atribución conferida en el artículo 171 de la Constitución de la República.

- ¿El órgano público competente y/o autoridades indígenas de segundo y tercer grado que emitan resoluciones que impidan la constitución legal de una comunidad indígena, vulneran el derecho colectivo de los pueblos indígenas a mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social, reconocido en el artículo 57 numeral 1 de la Constitución de la República?

...

48. ...sobre la base de la resolución adoptada el 5 de julio de 2009, por la Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana (autoridad indígena de segundo grado) y por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (autoridad indígena de tercer grado), el CODENPE mediante resolución de 20 de julio de 2009, dejó sin efecto la constitución legal de la comunidad indígena Pañayacu, vulnerando a criterio de la legitimada activa de la acción de protección, el derecho colectivo contenido en el artículo 57 numeral 1 de la Constitución de la República, que establece que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, tienen el derecho a mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.

49. La señora Nilda Bustos Astudillo, señala en su demanda de acción de protección que el acto emitido por el CODENPE pretende "...la muerte ipso facto jurídica y natural del Pueblo de Pañayacu al ordenar se fusione con el pueblo de Pañacocha significando su sometimiento de su propia identidad, sus raíces ancestrales, cultura, tradiciones ancestrales, sus formas de organización, su derecho consuetudinario, doblegándole a otra población".

50. Con estos antecedentes, vale decir inicialmente que el artículo 1 de la Constitución establece que el Ecuador es un Estado plurinacional e inter-

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

cultural, mientras que el artículo 56 de la misma Norma señala que las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

51. Además, las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, gozan de derechos colectivos...

52. En el Derecho internacional, en cuanto al derecho a la libre determinación, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución N.º 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, establece en su artículo 1, que: “Artículo 1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

53. Mientras que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución N.º 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, indica también en su artículo 1 que: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

54. La Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, reconoce en su artículo 2 que, “Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económica, social y cultural”.

55. De esta manera, resulta claro que la libre determinación es un derecho de los pueblos, que se extiende también a los pueblos indígenas como la facultad de estos a decidir sobre su propio futuro. Al respecto, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 13 de septiembre de 2007, determina lo siguiente:

Artículo 3: Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4: 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, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

56. De lo dicho se desprende, que el ejercicio del derecho a la libre determinación complementa al ejercicio de otros derechos y va íntimamente ligado

PROTECCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

a los derechos políticos de los pueblos indígenas, como el derecho a la autonomía en relación con el manejo de sus asuntos internos, mismo que se concreta, a través del derecho a conservar y desarrollar sus propias formas de organización política, cultural, jurídica, social y económica; el derecho a su participación en las instituciones políticas, culturales, jurídicas, sociales y económicas del Estado; el derecho a la autodefinición; y a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado⁴.

57. De conformidad con el contexto de análisis, es preciso circunscribir el examen del derecho a la libre determinación, en lo atinente a la autodefinición de la identidad y sentido de pertenencia a determinada comunidad indígena... A este respecto, la interrogante que surge es quién puede decidir sobre la identidad de un pueblo y de sus componentes.

58. Es oportuno destacar que el derecho a la libre determinación es un derecho colectivo que ejercen todos los miembros de una nación o comunidad indígena en tanto grupo, y supone la potestad de decidir sobre su organización y forma de vida, sin mayor interferencia estatal o de terceros. Al respecto, el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) de 1989 y ratificado por el Ecuador en abril de 1998, en su artículo 7.1 reconoce este derecho...

59. De manera que el derecho a la libre determinación en cuanto al fortalecimiento de la identidad y sentido de pertenencia, deriva en la garantía del respeto a la propia conciencia del grupo a sentirse o no como parte del mismo y a rescatar sus raíces indígenas sobre la base de poseer una continuidad histórica por el hecho de descender de poblaciones originarias que habitaban en el país y por la conservación en el tiempo de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas⁵.

60. De lo que resulta que solo el propio pueblo y sus miembros pueden reconocer y decidir a qué grupo pertenecen y quiénes forman parte de este, sobre el entendido que siendo una decisión que les afecta directamente en cuanto a sus lazos afectivos y familiares, los miembros de una comunidad gozan del derecho a la autodefinición.

61. Ahora bien, a partir de las consideraciones anotadas, se desprende que en tanto determinación de la propia identidad de la comunidad indígena, el Estado no puede interferir en tal decisión, entendiéndose interferencia como restricción, pero en cambio sí está obligado a regular el ejercicio de este derecho, de conformidad con lo que consagra el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República, que señala: "9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución".

⁴ ...

⁵ Convenio 169 de la OIT, artículo 1... (11)

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

62. Por lo que teniendo esto presente se hace necesario delimitar las diferencias entre restringir y regular, ya que los dos términos poseen características propias de su naturaleza que los hacen distintos. Recurriendo a su definición en el campo jurídico la restricción tiene relación con la limitación o la reducción de un derecho, mientras que la regulación está más bien relacionada con la determinación de las reglas para el ejercicio de un derecho...

63. En esta misma línea, esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 002-14-SIN-CC ha sido explícita en señalar que los derechos no puede restringirse mediante ley ni reglamento, sino que a través de estos, el competente órgano está obligado a regular los mismos por medio del desarrollo progresivo de su contenido o la determinación de la regulación...

64. De ahí que, el Estado a través de los órganos competentes tiene la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos a través del desarrollo progresivo de su contenido mediante normas, jurisprudencia y las políticas públicas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República, el Estado debe regular el derecho que se analiza...

65. En esta línea argumental, de la misma manera que el Estado en el proceso de regulación debe respetar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, no pudiendo interferir en el ejercicio del derecho a mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad y sentido de pertenencia, tampoco terceros pueden interferir en esta autoidentificación como es el caso de autoridades indígenas ajenas a la comunidad interesada incluso en el momento de ejercer las funciones jurisdiccionales que les han sido reconocidas por Norma Constitucional.

66. Vale insistir en que de acuerdo al artículo 171 de la Constitución de la República, las resoluciones de las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, no deben ser contrarias a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

67. De esta manera, frente al pedido de registro de la constitución legal de una comunidad indígena o la impugnación por la falta de registro de la misma, las resoluciones emitidas por las autoridades indígenas en el contexto del ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, así como las resoluciones del órgano público competente de dicho registro, deben considerar que solo el propio pueblo interesado y sus miembros pueden decidir a qué comunidad pertenecen, no pudiendo ninguna resolución ni indígena ni estatal interferir en tal decisión, salvo que sea para posibilitar el ejercicio armónico de tal decisión.

68. Para abundar en lo señalado, conviene referir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en las sentencias emitidas en el caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam y en el caso Pueblos Kaliña y Lokono vs.

PROTECCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Surinam, ha sido enfática respecto de la importancia del reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas, en tanto, conforme ya fue señalado este reconocimiento permite el ejercicio de otros derechos como el de la posición de tierras y territorios ancestrales; así se señala en dichos fallos “...el reconocimiento de la personalidad jurídica es un modo, aunque no sea el único, de asegurar que la comunidad, en su conjunto, podrá gozar y ejercer plenamente el derecho a la propiedad, de conformidad con sus sistema de propiedad comunal, así como el derecho a igual protección judicial contra toda violación de dicho derecho”⁶.

69. De la misma manera, en la sentencia en el caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, la Corte IDH ha expresado que el reconocimiento de la personalidad jurídica en relación con los pueblos indígenas “...implica la capacidad de ser titular de derechos (capacidad y goce) y de deberes; la violación de aquel reconocimiento supone desconocer en términos absolutos la posibilidad de ser titular de [los] derechos y deberes [civiles y fundamentales]”⁷.

70. De ahí que, dada la importancia del reconocimiento de la personalidad jurídica de una comunidad indígena, la resolución del órgano público competente y/o la resolución de autoridades indígenas de segundo y tercer grado que impidan la constitución legal de una comunidad, sin considerar la conciencia del grupo interesado de sentirse o no como parte de determinada comunidad, vulneran el derecho colectivo de los pueblos indígenas a mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social, reconocido en el artículo 57 numeral 1 de la Constitución. Asimismo, se vulnera el artículo 7.1. del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, que reconoce que solo los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo.

71. En el caso concreto, de la demanda de acción de protección, se advierte que la accionante refiere que la resolución de 20 de julio de 2009, emitida por el CODENPE, vulnera -entre otros- el derecho colectivo de la comunidad Pañayacu a mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social, establecido en el artículo 57 numeral 1 de la Constitución de la República. Esto porque según afirma la legitimada activa, la decisión acoge una resolución de autoridades indígenas de la amazonia ecuatoriana, dejando sin efecto la Re-

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 25 de noviembre de 2015 en el caso Pueblos Kaliaña y Lokono vs. Surinam. Párrafo 109. (13)

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 24 de agosto de 2010 en el caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Párrafo 248. (14)

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

solución N.º 1306 que otorgó personería jurídica a la comunidad Pañayacu y recomendando “...a los miembros de Pañayacu se integren a la comunidad Pañacocha a fin de fortalecer la unidad como pueblos y comunidades indígenas de raíces ancestrales”.

72. Sobre la base de lo anterior, conviene establecer si en el caso sub examine, existe efectivamente por determinadas personas un sentido de pertenencia a la comunidad Pañayacu, lo que ha generado malestar en los miembros de la comunidad Pañacocha...

...

74. Del análisis del informe pericial antes descrito y las conclusiones anotadas, deriva que el territorio en el que actualmente se asientan las poblaciones en conflicto, que corresponde a la parroquia rural Pañacocha del cantón Shushufindi, provincia de Sucumbíos al nororiente de la amazonia ecuatoriana, se encuentra ocupado por la comuna Kichwa Pañacocha y el Centro Indígena Corazón de Jesús Pañacocha (Pañayacu).

75. Vale destacar que inicialmente dicho territorio pertenecía al Centro Indígena Corazón de Jesús, constituido en la década de los 50s, no obstante, debido a la incursión de la industria petrolera -en el año 1961- esta organización se fracturó, generando que un grupo de miembros de dicha comunidad se separaran y formaran la Comuna Kichwa Pañacocha, cuya personería jurídica fue otorgada por el CODENPE mediante Acuerdo N.º 621 de 14 de agosto de 2007.

76. Posteriormente, los miembros que no fueron considerados para formar la Comuna Kichwa Pañacocha, constituyen la Comunidad Kichwa Pañayacu, misma que logra el reconocimiento de su personería jurídica mediante Acuerdo N.º 1306 emitido por el CODENPE el 17 de diciembre de 2008. Sin embargo, dicho reconocimiento de la comunidad Pañayacu fue dejado sin efecto por la resolución dictada por el mismo órgano público el 20 de julio de 2009. Frente a este escenario, los miembros de la Comuna Pañayacu, reactivan el Centro Indígena Corazón de Jesús de Pañacocha, cuyo estatuto fue reconocido por el Ministerio de Bienestar Social mediante Acuerdo Ministerial N.º 3013 de 24 de junio de 1993.

77. De conformidad con el informe antropológico, la conformación de la Comunidad Kichwa Pañayacu y la posterior reactivación del Centro Indígena Corazón de Jesús de Pañacocha “...tienen como origen la necesidad de los pobladores locales con ocupación histórica en el territorio de contar con una personería jurídica que les permita aspirar al derecho a la titulación de los territorios, y por ende a tener la opción de negociación con la empresa petrolera de recursos, atención a través de programas y la opción de incorporación laboral y de servicios”.

PROTECCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

78. De ahí que, la Comuna Kichwa Pañacocha y el actual Centro Indígena Corazón de Jesús de Pañacocha -antes Pañayacu- comparten el mismo territorio y tienen similares derechos sobre el mismo, al ser poseionarios históricos; sin embargo, cada comunidad propone una forma de administración diferente sobre el territorio, esto es, mientras la Comuna Kichwa Pañacocha pretende una posesión comunitaria, el Centro Indígena Corazón de Jesús de Pañacocha procura una posesión individual.

79. Por otro lado, el sociólogo Santiago Nolivos Balarezo, perito designado en la causa N.º 0564-10-JP, para la elaboración del informe pericial sociológico-jurídico... encontró que las comunidades Pañacocha y el actual Centro Indígena Corazón de Jesús (antes Pañayacu), son poseionarios históricos o ancestrales de las tierras de Pañacocha, y que el conflicto generado entre estos deriva de los intereses de dichos grupos respecto de las indemnizaciones otorgadas por las compañías petroleras.

80. Conviene destacar además, que el informe jurídico-sociológico insiste en que en el año 2011, el "...grupo de Pañayacu retoma la organización Centro Indígena "Corazón de Jesús" para continuar desde allí su intención de conformar una comuna aparte"; así como resulta de especial relevancia indicar que de conformidad con el informe, en el año 2014 la Procuraduría General del Estado emitió un informe en que determinó que "...no es procedente e incluso ilegal lo realizado por "Pañayacu", debido a que las tierras ancestrales y áreas protegidas no pueden pertenecer a dos comunas".

81. Ahora bien, del análisis de los informes periciales se advierte que existe efectivamente una intención por parte de un grupo de personas -indígenas y mestizos- de constituir la Comunidad indígena Pañayacu, dentro del territorio en que actualmente se encuentra la Comunidad indígena Pañacocha, también de conformación mixta -indígenas y mestizos-, esto con el objeto de ejercer el derecho a la titulación de los territorios y la potestad de negociación con empresas petroleras.

82. Al respecto, esta Corte destaca que en el caso concreto se observa de las conclusiones de los informes periciales, que el conflicto entre las dos comunidades, además de la falta de reconocimiento de la personería jurídica de la comunidad Pañayacu, deriva también de la influencia de actores externos a las comunidades relacionados específicamente con las actividades extractivas en el territorio y el pago de indemnizaciones a las comunidades por dicha actividad, situación que parecería incidir directamente en los conflictos suscitados. No obstante, esta particularidad debe ser debidamente analizada por parte del órgano público competente.

83. Con estas consideraciones, esta Corte Constitucional de la revisión de la resolución emitida por el CODENPE el 20 de julio de 2009, advierte que no

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

se tomaron en cuenta las consideraciones anotadas relacionadas con las argumentaciones de la comunidad Pañayacu, respecto a su intención de formar una comunidad indígena independiente de la comuna Pañacocha, es decir, no se advierte un adecuado examen de las alegaciones de la comunidad Pañayacu, en tanto grupo interesado, en relación con el derecho de este a la autodefinición de la identidad y sentido de pertenencia a determinada comunidad indígena, previsto conforme fue señalado en el artículo 57 numeral 1 de la Constitución, sino que la justificación para dejar sin efecto la personería jurídica de esta comunidad se sustentó exclusivamente en evitar los conflictos generados sin analizar la causa y consecuencias de dichos conflictos.

84. De la misma manera, la resolución indígena emitida el 5 de julio de 2009, por la Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana (autoridad indígena de segundo grado) y por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (autoridad indígena de tercer grado), que decidió “Exigir al CODENPE que en cumplimiento de esta resolución de autoridades indígenas, dejar sin efecto en inmediata el registro de la comunidad Pañayacu”, tampoco se evidencia que se hubiere considerado las argumentaciones de los miembros de la comunidad Pañayacu en relación con su intención de formar aquella comunidad, y por ende, su sentido de pertenencia a la misma.

85. Es decir, ni en la resolución emitida por el CODENPE el 20 de julio de 2009, en que se decide dejar sin efecto la personería jurídica de la comunidad Pañayacu, ni en la decisión de autoridades indígenas de la Amazonia de segundo y tercer grado de 5 de julio de 2009, en que se resuelve exigir al CODENPE que deje sin efecto dicha personería jurídica, se observa que se hubiere examinado de alguna manera si la decisión del grupo respondía o no a un efectivo sentido de pertenencia, sobre el entendido que si la decisión de formar una comunidad afecta directamente al grupo interesado deriva en indispensable la consideración de sus argumentos en cuanto a su autodefinición.

86. Por tales consideraciones, esta Corte Constitucional concluye que tanto la resolución emitida por el CODENPE el 20 de julio de 2009, en que se decide dejar sin efecto la personería jurídica de la comunidad Pañayacu, como la decisión indígena de 5 de julio de 2009, en que se resuelve exigir al CODENPE que deje sin efecto dicha personería jurídica, vulneran el derecho colectivo de los pueblos indígenas a mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social, reconocido en el artículo 57 numeral 1 de la Constitución de la República.

...

PROTECCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

JURISPRUDENCIA VINCULANTE

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 expide la siguiente:

SENTENCIA

IV. JURISPRUDENCIA VINCULANTE

1. El órgano público competente y/o autoridades indígenas de segundo y tercer grado no pueden emitir resoluciones que impidan la constitución legal de una comunidad indígena, sin considerar la conciencia del grupo interesado de sentirse o no como parte de determinada comunidad. Solo el propio pueblo interesado y sus miembros pueden decidir a qué comunidad pertenecen, no pudiendo ninguna resolución ni estatal ni indígena interferir en tal decisión, salvo que sea para posibilitar el ejercicio armónico del derecho colectivo de los pueblos indígenas a mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social, reconocido en el artículo 57 numera 1 de la Constitución de la República.

2. La regla expedida en la presente sentencia deberá ser aplicada con efectos generales o erga omnes en casos similares o análogos.

Revisión del caso

1. Se declara la vulneración en el caso concreto, del derecho colectivo de los pueblos indígenas a mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social, reconocido en el artículo 57 numeral 1 de la Constitución de la República, por parte de la resolución emitida por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador el 20 de julio de 2009, en que se decide dejar sin efecto la personería jurídica de la comunidad Pañayacu, así como por la decisión indígena adoptada el 5 de julio de 2009, por la Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana y por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana.

2. Dejar sin efecto la resolución emitida por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador el 20 de julio de 2009, en que se decide dejar sin efecto la personería jurídica de la comunidad Pañayacu,

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

así como la decisión indígena adoptada el 5 de julio de 2009, por la Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana y por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana.

3. Se dispone que el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, dentro de un plazo razonable adopten una decisión respecto a conceder o no la personería jurídica de la comunidad Pañayacu, considerando la conciencia del grupo interesado de sentirse o no como parte de determinada comunidad; las reales causas y consecuencia de los conflictos suscitados al interior de las comunidades Pañayacu y Pañacocha sirviéndose de peritajes sociológicos, antropológicos, entre otros, que permitan una adecuada interpretación intercultural; y la posibilidad o no de la división de los territorios ancestrales.

4. Los efectos de la sentencia expedida en la revisión del presente” caso seleccionado, tienen el carácter inter partes.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

(AQUÍ VAN UNAS FIRMAS)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constiüiüional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las Pamela Martínez Loayza, Tatiana Ordeñana Sierra y Roxana Silva Chicaiza, en sesión del 8 de noviembre del 2017. Lo certifico.

(AQUÍ VA OTRA FIRMA)

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes veinticuatro de noviembre del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

(OTRA FIRMA)