



Quito D.M., 4 de septiembre de 2019

CASO No. 0005-19-RC

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

DICTAMEN

Dictamen de vía respecto a una propuesta de modificación constitucional relacionada a la creación de un sistema judicial de justicia indígena paralelo a la justicia ordinaria y a la eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como la transferencia de sus facultades nominadoras a la Asamblea Nacional.

I. Antecedentes

1. El 06 de agosto de 2019 ingresó a la Corte Constitucional una solicitud presentada por Manuel Antonio Yanayacu Vite, en calidad de Director Nacional del Movimiento de Trabajadores de los Pueblos Chonos, Cholos, Afros, Indígenas del Ecuador (en adelante, "COPIG"). En el escrito se solicita que la Corte Constitucional "*se sirva dictaminar indicando cuál de los procedimientos determinados en la Ley es el que corresponde aplicar*" para el proyecto de reforma constitucional que acompaña a la solicitud.
2. En virtud del sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo el 15 de agosto del 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
3. De conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República y los artículos 194 numeral 3 y 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC"), la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa N°. 0005-19-RC mediante providencia de fecha 28 de agosto de 2019.

II. Competencia

4. Esta Corte Constitucional es competente para emitir el presente Dictamen de conformidad a lo dispuesto en el artículo 443 de la Constitución de la República (en adelante "la Constitución") y, en el artículo 99 número 1 de la LOGJCC, a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional.

III. Legitimación Activa y Oportunidad

5. De acuerdo a los artículos 441 y 442 de la Constitución, un proyecto de modificación constitucional puede presentarse, entre otros, por "*solicitud de la ciudadanía*". Por su parte, el artículo 100 número 2 de la LOGJCC dispone que cuando la iniciativa proviene desde la ciudadanía, la propuesta de reforma debe remitirse a esta Corte "*antes de dar inicio a la*"

[Handwritten signature]

recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional”.

6. En el presente caso, el ciudadano Manuel Antonio Yanayacu Vite, en calidad de Director Nacional del COPIG, ha solicitado el dictamen y lo ha hecho antes de la recolección de firmas, por lo que la propuesta cumple con los requisitos de legitimación y de oportunidad establecidos en la Constitución y la LOGJCC.

IV. Proyecto de Modificación Constitucional

7. El proyecto examinado abarca dos temas: (i) la creación de un sistema de justicia indígena paralelo a la justicia ordinaria; y, (ii) la eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social así como la transferencia de sus facultades nominadoras a la Asamblea Nacional.
8. **Tema (i), creación de un sistema de justicia indígena paralelo a la justicia ordinaria:** se propone una serie de modificaciones al texto constitucional orientadas a generar *“un sistema de justicia indígena paralelo a la justicia ordinaria que conserve y represente las costumbres y prácticas de los Pueblos indígenas del Ecuador”*. En este sentido, se busca que el Estado *“a través de normas jurídicas plasmen la ley indígena en el Registro Oficial y jerarquicen y organicen sus funciones con iguales instancias judiciales a las que recurren en la justicia ordinaria”* (sic).
9. Para ello, se proponen modificaciones a la estructura de la Función Judicial con la inclusión en el artículo 178 de la Constitución de nuevos órganos jurisdiccionales para resolver conflictos derivados de la justicia indígena: una *“Corte Nacional de Justicia Indígena”* y *“Cortes Provinciales de Justicia Indígena”*. En los demás artículos que hacen referencia a la Corte Nacional de Justicia en la Constitución, se propone la eliminación de la frase *“Corte Nacional de Justicia”* y el reemplazo de la misma por la frase *“Cortes Nacionales de Justicia Ordinaria e Indígena”*. Además, se propone modificar el artículo 183 de la Constitución, de tal manera que quienes formen parte de la *“Corte Nacional de Justicia Indígena”* cumplan los mismos requisitos para formar parte de la Corte Nacional de Justicia, lo que incluye contar con título de abogado, ejercer la profesión por al menos 10 años o *“prácticas ancestrales de ley indígena de ser el caso”* y ser elegidos conforme a un procedimiento con concurso de oposición y méritos, impugnación y control social.
10. Asimismo, se propone la inclusión de la justicia indígena en la carrera judicial mediante modificaciones de los artículos 170 y 181 de la Constitución. En el artículo 176 de la Constitución, referente a los requisitos para designar servidoras y servidores judiciales, se propone que, con excepción de los jueces de la *“Corte Nacional de Justicia ordinaria”* y de la *“Corte Nacional de Justicia Indígena”* propuesta, los demás servidores y servidoras judiciales (lo que se entiende incluiría a quienes administren justicia indígena) deben aprobar un curso de formación general y especial, y pasar pruebas teóricas, prácticas y psicológicas para su ingreso al servicio judicial.
11. Respecto a este tema, la pregunta que plantea el proponente es la siguiente:

Con la finalidad de fortalecer y evitar que la justicia ordinaria distorsione la práctica de la justicia indígena ¿Está usted de acuerdo en reformar la Constitución y añadir un sistema de justicia indígena paralelo a la justicia ordinaria que conserve y represente las costumbres y prácticas de los Pueblos indígenas del Ecuador?



12. Tema (ii), eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social así como traslado de su atribución de designación de autoridades a la Asamblea Nacional: Dentro de este tema se proponen dos modificaciones específicas. En primer lugar, el traspaso de la atribución de designación de autoridades estatales del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (artículos 208 —números 9, 10, 11 y 12—, 209 y 210 de la Constitución) a la Asamblea Nacional.
13. En segundo lugar, la desaparición de dicho Consejo mediante la supresión de los artículos 207, 208, 209 y 210 de la Constitución, lo que conlleva la eliminación de las funciones del Consejo relativas a participación, control social, rendición de cuentas (artículo 208, números 1, 2 y 3 de la Constitución), fomento de la transparencia y lucha contra la corrupción (artículo 208, números 4, 5, 6, 7 y 8). Para este fin el proponente plantea la siguiente pregunta:

¿Esta usted de acuerdo con reformar parcialmente la Constitución eliminando al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y atribuirle su función de designar las autoridades estatales a un organismo más grande como la Asamblea Nacional?

V. Consideraciones de la Corte Constitucional

A. Objeto del dictamen

14. De acuerdo a los artículos 99 y 100 de la LOGJCC y de conformidad con el dictamen No. 4-18-RC/19 de la Corte Constitucional¹, existen tres momentos diferenciados en la actuación de esta Corte respecto de las propuestas de modificación constitucional, en lo que sea aplicable a cada caso.
15. El primero consiste en un **dictamen de procedimiento** en el que se determine el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional. El segundo momento se produce con la emisión de una **sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum**, cuando la vía de modificación constitucional de que se trate lo requiera. Y, el tercero, corresponde a una **sentencia de constitucionalidad de la respectiva modificación de la Constitución**, en la que se ejerza el control ex post de la enmienda, reforma o cambio constitucional.
16. El presente es un dictamen relativo al primero de los momentos descritos, por lo que esta Corte únicamente *“deberá indicar cuál de los procedimientos [de modificación constitucional ya indicados] debe seguirse para tramitar el proyecto normativo, y las razones de derecho que justifican esta decisión [...]”* (art. 101 de la LOGJCC).

B. Delimitación de los Problemas Jurídicos

17. De acuerdo a los artículos 441 y 442 de la Constitución, existen tres autoridades capaces de modificar la Constitución, en el siguiente orden de jerarquía: la competente para expedir *enmiendas*; la competente para expedir *reformas parciales*; y, la competente para realizar *cambios constitucionales*. Esta jerarquización tiene que ver con tres aspectos: (i) el grado de rigidez procedimental; (ii) el nivel de deliberación democrática requerido; y, (iii) el alcance de su poder de modificación constitucional. Respecto a este tercer aspecto, esta Corte ha indicado lo siguiente:

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 4-18-RC/19 de 09 de julio de 2019.

La enmienda constitucional... respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional... En relación a la reforma parcial... a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías... el tercero [y] más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente. Este se activa sólo cuando la modificación que se pretende implica una restricción de los derechos o garantías constitucionales, o cuando altera el procedimiento de reforma de la Constitución².

18. En el presente caso, se plantean dos grupos de modificaciones constitucionales. En su solicitud, el accionante sugiere que la reforma parcial sería el procedimiento adecuado para las modificaciones propuestas³. En atención a lo señalado, la Corte limitará su análisis a determinar si la propuesta planteada puede tramitarse a través del mecanismo de *reforma parcial*.
19. Según el artículo 442 de la Constitución, el procedimiento de reforma parcial es apto para introducir modificaciones parciales en el texto constitucional vigente siempre que la modificación constitucional propuesta (i) “no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales”; y, (ii) “n[o] modifique el procedimiento de reforma de la Constitución”.
20. El contenido del proyecto examinado no incurre en la segunda condición, por lo que el problema jurídico general que debe resolver la Corte alude únicamente a la primera: *¿el proyecto examinado restringe algún derecho o garantía fundamental?* Dicho problema jurídico puede expresarse en problemas jurídicos específicos en relación a los dos temas de la propuesta, los cuales se plantean y resuelven a continuación.

C. Respuesta a los problemas jurídicos

i. Consideraciones preliminares

21. En virtud de los principios de clausula abierta y de progresividad, establecidos en el artículo 11 numerales 7⁴ y 8⁵ de la Constitución, el contenido de los derechos se puede **desarrollar y ampliar** a través de cualquiera de los mecanismos de modificación constitucional y “a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas”. Por otro lado, para la **regulación** de los derechos y garantías fundamentales, tal como se estableció en el Dictamen No. 4-19-RC/19, la Constitución establece un marco que delimita un margen propio del legislador orgánico (arts. 132 y 133). En esta línea de ideas, si el legislador orgánico cuenta con dicho margen propio, con

² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-19-RC/19 de 02 de abril de 2019, párrs. 8-11.

³ No existe una sugerencia expresa por parte del solicitante, pero se puede observar que los considerandos que anteceden a ambas preguntas del proyecto inician haciendo referencia expresa al artículo 442 de la Constitución y las dos preguntas planteadas utilizan las palabras “reformular la Constitución” y “reformular parcialmente la Constitución”, por lo que se puede concluir que el solicitante considera que la reforma parcial sería la vía adecuada para su proyecto.

⁴ Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

⁵ Ibid. 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.



mayor razón, a través de enmienda, de reforma o de cambio de la Constitución, es posible establecer regulaciones razonables al ejercicio de los derechos y garantías fundamentales con miras a favorecer y armonizar su ejercicio. Sin embargo, la Constitución prohíbe tanto al legislador como al constituyente competente para realizar enmiendas o reformas la posibilidad de establecer **restricciones**, es decir, limitaciones injustificadas, a los derechos y garantías fundamentales (arts. 11.4, 441 y 442)⁶. Por lo tanto, corresponde determinar a esta Corte si las modificaciones propuestas implican restricción de derechos o garantías y por ende, no procederían a través de la vía de *reforma parcial*.

ii. Problema Jurídico 1: ¿La creación de un sistema de justicia indígena paralelo y similar a la justicia ordinaria, restringe los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas a mantener y desarrollar sus sistemas jurídicos y aplicar su Derecho propio o consuetudinario?

22. En el primer grupo de reformas bajo análisis, se propone una serie de modificaciones al texto constitucional orientadas a que:

...los indígenas puedan acceder a una instancia superior similar a la Corte Nacional de Justicia para que resuelva las inconsistencias que se presenten dentro de las decisiones de instancias inferiores, así habría un sistema organizado y jerarquizado que proteja y defienda los derechos de los indígenas basado en sus leyes ancestrales.

23. En este sentido, el solicitante manifiesta que su propuesta pretende que el Estado "*plasm[e] la ley indígena en el Registro Oficial*" y "*jerarquic[e] y organic[e] sus funciones con iguales instancias judiciales a las que recurren en la justicia ordinaria*", es decir, busca crear juzgados y cortes de instancia ("*Corte Nacional de Justicia Indígena*" y "*Cortes Provinciales de Justicia Indígena*") para resolver los casos relativos a justicia indígena. La propuesta busca "*formalizar*" la administración de justicia indígena pues, a criterio del solicitante, esta se encuentra en posición de desigualdad en relación a la justicia ordinaria. Así, en los considerandos previos a la pregunta planteada en este tema, el solicitante afirma lo siguiente:

[Existe] una injusta y desigual desproporcionalidad entre las formas de solución de conflictos de la justicia ordinaria con la indígena, sabiendo que la ordinaria cuenta con grandes organismos jerarquizados y todo el andamiaje judicial mientras que la indígena simplemente se sostiene por pequeñas comunidades y textos no reconocidos jurídicamente como códigos.

24. Asimismo, la propuesta pretende modificar el artículo 170 de la Constitución para reconocer la carrera judicial para la justicia indígena, por lo que quienes administren justicia indígena serían funcionarios judiciales que deban cumplir con los requisitos exigidos por la Constitución para ello.

25. Respecto a esta propuesta, vale iniciar el análisis resaltando que el Estado ecuatoriano, como Estado intercultural y plurinacional, reconoce, protege y garantiza la coexistencia y desarrollo de los sistemas normativos, usos y costumbres de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. El fundamento del reconocimiento del pluralismo jurídico en la Constitución radica sobre todo en el derecho de los pueblos y nacionalidades indígenas a la autodeterminación. Para garantizar la protección de este derecho y la vigencia real del pluralismo jurídico, el artículo 57 de la Constitución reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, entre otros, los siguientes derechos colectivos:

⁶ Vid. Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 4-19-RC/19 de 21 de agosto de 2019, párrs. 14-16.

9. *Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.*

10. *Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes (...).*

26. En la misma línea, el artículo 8 del Convenio 169 de la OIT reconoce el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus costumbres e instituciones propias. Asimismo, de acuerdo al artículo 9 del Convenio, deben respetarse *“los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”*. Por su parte, los artículos 3, 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, lo que les faculta a tomar sus propias decisiones en asuntos internos y aplicar sus prácticas administrativas, jurídicas y organizativas dentro de sus comunidades. El art. 34 establece el derecho a *“promover, desarrollar y mantener sus **estructuras institucionales** y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, **procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos** (...)”* (énfasis añadido).
27. En definitiva, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tienen, lo que se podría denominar, un derecho a su propio Derecho. Es decir, un derecho a mantener y desarrollar sus sistemas jurídicos y aplicar su Derecho propio o consuetudinario. Para ello, tienen derecho a mantener sus estructuras institucionales y sus propias formas de organización social, en particular respecto a la generación y ejercicio de la autoridad. Este derecho protege tanto el Derecho indígena como los procedimientos propios bajo los cuales las autoridades indígenas ejercen funciones jurisdiccionales. Es por ello que el artículo 171 de la Constitución establece que dichas funciones se ejercerán *“con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio”* y aplicando *“normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos”*. La misma Constitución establece que el único límite para el ejercicio de este derecho es que dichas normas o procedimientos *“no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales”*.
28. Las instituciones propias de cada comunidad son una expresión del derecho colectivo de los pueblos indígenas a su autodeterminación, el cual debe entenderse en el sentido establecido por la Constitución, esto es, como la competencia para (i) designar sus propias autoridades; (ii) generar sus propias normas y decisiones; y, (iii) ejercitar facultades jurisdiccionales. En otras palabras, los sistemas jurídicos de cada comuna, comunidad, pueblo y nacionalidad indígena son expresiones directas de su derecho a la autodeterminación, por lo que deben gozar del grado más alto posible de autonomía y un mínimo de restricciones en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, de conformidad con su Derecho propio y solo limitado por el respeto de la Constitución y los derechos humanos.
29. Si bien la Constitución se refiere a la justicia indígena en singular, esta no constituye un sistema unitario, al contrario, la justicia indígena se caracteriza por una alta heterogeneidad. Ello no significa aleatoriedad, arbitrariedad o desorganización, pues esta diversidad tiene que ver con la forma como cada comunidad ha respondido a las presiones internas y externas específicas que la afectan e influyen en el desarrollo de su Derecho propio. En este sentido, cada comuna, comunidad, pueblo y nacionalidad indígena ha desarrollado sus propias costumbres y prácticas y la diversidad entre ellas es enorme. Boaventura de Sousa Santos, refiriéndose al contexto ecuatoriano, ha destacado que:



Son enormes las variaciones en el tipo de autoridades que administran la justicia, en la manera de aplicarla, en las orientaciones normativas que presiden la aplicación, en los tipos de litigios para cuya resolución se consideran competentes, en las sanciones que aplican con más frecuencia, en la relación entre oralidad y escritura, en la relativa distancia normativa e institucional en relación con la justicia ordinaria y en las formas de articulación y cooperación que mantienen con ella. Hay comunidades donde las autoridades indígenas resuelven todos los casos relevantes en la comunidad. Hay otras que dialogan y coordinan con la justicia ordinaria para resolver problemas que, en su criterio, no son de su competencia o generan dificultades, y por tanto resulta mejor recurrir a la justicia ordinaria o estatal para fortalecer la comunidad. En síntesis, tenemos una diversidad tanto en los temas que resuelve la justicia indígena, como en las autoridades, los procedimientos, los casos, las sentencias y las sanciones. Esta diversidad hace que sea más correcto hablar de justicia indígena en plural, es decir, de justicias indígenas tal y como sugiere la expresión "normas y procedimientos propios". Las justicias indígenas tienen en común el hecho de ser ejercidas en las comunidades por autoridades propias y reconocidas para ello⁷.

30. La esencia del reconocimiento de la justicia indígena en la Constitución es precisamente reconocer y proteger esta diversidad de sistemas de organización indígena existente en el Ecuador, permitiendo a cada comuna, comunidad, pueblo y nacionalidad indígena aplicar su Derecho propio, sin más límite que el respeto a la Constitución y los derechos humanos. Por ende, como sugiere Boaventura de Sousa Santos, podría resultar más apropiado hablar de 'justicias indígenas' en plural, reconociendo la diversidad de procedimientos y normas que conforman el universo de manifestaciones de justicia que existen en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que coexisten en el territorio ecuatoriano.
31. A criterio de la Corte Constitucional, la fortaleza de las justicias indígenas en el Ecuador, depende en gran medida del respeto del Estado (i) a la diversidad de sistemas que conforman el universo que conocemos como justicia indígena; y, (ii) a la autonomía de cada uno de esos sistemas individuales. Esto, claro está, no impide el diálogo natural que debe desarrollarse entre justicia indígena y justicia ordinaria, a fin de garantizar el respeto de la Constitución y los derechos humanos, como únicos límites legítimos al ejercicio de las funciones jurisdiccionales con las que cuentan las autoridades indígenas.
32. En definitiva, los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas crean una esfera de autonomía que excluye la intromisión del Estado en el desarrollo, mantenimiento y aplicación de sus instituciones y sistemas jurídicos propios. La única justificación legítima para la intromisión del Estado en esta esfera, es la protección de los derechos constitucionales. Toda otra intromisión, así pretenda objetivos nobles o deseables, implica una afectación ilegítima a los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
33. Al contrastar las medidas propuestas por el solicitante con el análisis realizado en los párrafos precedentes, se observa que estas no fortalecerían las justicias indígenas, sino que las privarían de su autonomía al ser absorbidas por instituciones ajenas a su Derecho e instituciones propias. Es esencial resaltar que el Derecho propio de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no necesariamente reconoce las clasificaciones del Derecho ordinario ni se organiza a través de éstas. Pretender acomodar el universo de manifestaciones de la justicia indígena en códigos escritos y organizarlo a través de un solo sistema centralizado con instancias judiciales —creado en función de la lógica que rige al Derecho ordinario— no fortalece la administración de justicias indígenas, sino que, por el contrario, atenta contra la esencia misma del respeto a las

⁷ De Sousa Santos, Boaventura. "Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad" en De Sousa Santos & Grijalva Jiménez, *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador* (2012) pág. 21.

ARM

DS

diversas manifestaciones jurídicas de cada comunidad. Así, la aplicación de las medidas propuestas implicaría una intromisión ilegítima del Estado en la esfera de autonomía que los derechos colectivos garantizan a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

34. En consecuencia, las medidas propuestas, tendientes a generar “*un sistema organizado y jerarquizado (...) con iguales instancias judiciales a (...) la justicia ordinaria*”, implican una restricción del derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a mantener y desarrollar sus sistemas jurídicos y aplicar su Derecho propio o consuetudinario. En el mismo sentido, pretender la creación de una “*Corte Nacional de Justicia Indígena*” y “*Cortes Provinciales de Justicia Indígena*” y, la inclusión de las autoridades indígenas en dichas estructuras con la exigencia de requisitos propios del derecho ordinario —tales como título de abogado, experiencia profesional, ser elegidos conforme a un concurso de oposición y méritos o el cumplimiento de otros requisitos legales— desconoce las diversas formas de generación de la autoridad en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y por ende, restringe el derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a “*conservar y desarrollar sus propias formas de (...) de generación y ejercicio de la autoridad*”.
35. En conclusión, el primer tema de la propuesta bajo análisis implicaría una restricción al derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas de conservar y desarrollar sus propias formas de organización, estructuras institucionales, procedimientos, prácticas y costumbres o sistemas jurídicos, así como el derecho a crear, desarrollar, aplicar y practicar su Derecho propio o consuetudinario, como manifestaciones de su derecho a la autodeterminación. Por lo tanto, al implicar restricción de derechos, estas medidas no pueden tramitarse a través de la vía de *reforma parcial* y, en consecuencia, menos aún por la vía de *enmienda*.

iii. Problema Jurídico 2: ¿Restringe los derechos de participación (no electorales) la eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y el consecuente traslado de su atribución de designación de autoridades a la Asamblea Nacional?

36. La modificación constitucional propuesta *suprime* uno de los órganos de la Función de Transparencia y Control Social, (el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en adelante, “CPCCS”); y, por otra parte, *traslada* la atribución de designación de autoridades de dicho órgano a otra de las funciones del Estado, concretamente a la Función Legislativa mediante su órgano principal, la Asamblea Nacional.
37. En el dictamen 3-19-RC/19 de 01 de agosto de 2019, esta Corte ya analizó una propuesta de esta misma naturaleza y concluyó que la supresión del CPCCS y traslado de su atribución a la Asamblea se puede realizar mediante el mecanismo de *reforma parcial* en la medida en que no impacta ni influye de modo alguno en el grado de satisfacción del ejercicio de los derechos y tampoco altera el procedimiento de reforma de la Constitución. En dicho Dictamen, la Corte Constitucional consideró que al tratarse de un asunto estrictamente relacionado a la reorganización de las funciones del Estado, el catálogo de derechos establecido en la Constitución y en las demás fuentes consignadas en la ley fundamental, se mantendría inalterado⁸.
38. Lo anterior se afirmó por las siguientes razones: (i) los derechos de participación radican en la autonomía de las personas y no en la potestad de ningún órgano público, la participación ciudadana es un proceso permanente en todos los asuntos de interés público y se ejerce a través

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 3-19-RC de 01 de agosto de 2019, párr. 18.



de todos los mecanismos de democracia; (ii) el órgano que designaría las autoridades estaría conformado por personas que han sido electas popularmente; (iii) la propuesta no discrimina a grupo humano alguno; (iv) no existiría restricción de los derechos de participación en cuanto a elegir a los miembros del CPCCS porque sería la misma ciudadanía la que se pronunciaría democráticamente por su eventual supresión; y, (v) no existiría restricción de derechos de las personas que ostentan cargos en el organismo que se pretende eliminar⁹.

39. Este criterio ha sido reiterado en el Dictamen N.º 4-19-RC¹⁰, dentro del cual se concluyó que los derechos de participación radican en la autonomía de las personas y no en la potestad de ningún órgano público y que, si bien las atribuciones del Consejo ofrecen un ambiente institucional favorable para el ejercicio de los derechos de participación, ellas son parte de una red de competencias en la que concurren diversas entidades del Estado. Por ello, la eliminación del CPCCS no implica la eliminación del contexto institucional a través del cual se puede ejercer este derecho.
40. Por las razones expuestas, la propuesta de *supresión* del CPCCS y *traslado* de su atribución de designación de autoridades a la Asamblea Nacional, al no restringir derechos ni modificar el proceso de reforma de la Constitución, puede ser expedida mediante el procedimiento de *reforma parcial* de la Constitución.

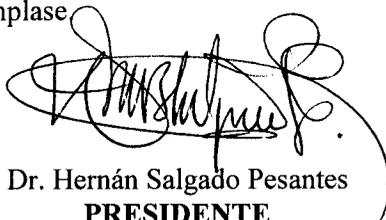
VI. Decisión

41. En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, emite el siguiente **DICTAMEN**:
1. El procedimiento de *reforma parcial*, establecido en el art. 442 de la Constitución, **no** es apto para la expedición de las normas contenidas en el primer tema, relacionadas a la creación de un sistema de justicia indígena paralelo a la justicia ordinaria, en los términos planteados en la propuesta analizada.
 2. Por otro lado, el procedimiento de *reforma parcial* **sí** es apto para la expedición de las normas contenidas en el segundo tema de la propuesta, relacionadas con la eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social así como para el traslado de su atribución de designación de autoridades a la Asamblea Nacional. Respecto a estas propuestas, el solicitante podrá presentar su iniciativa de reforma constitucional ante la Asamblea Nacional con el respaldo de las firmas necesarias para que, una vez recibida, sea remitida al Consejo Nacional Electoral para la verificación de su autenticidad. Recibida su resolución de verificación de los respaldos, la Asamblea Nacional iniciará el trámite legislativo, conforme al artículo 190 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas.
 3. De este modo, la Corte Constitucional cumple el primer momento de control de constitucionalidad para la tramitación de la iniciativa de modificación constitucional, dejando a salvo su competencia para que, mediante sentencia, realice el control de constitucionalidad cuando fuere pertinente.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 3-19-RC de 01 de agosto de 2019, párrs. 18-20.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 4-19-RC de 21 de agosto de 2019, párr. 43.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase



Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

RAZÓN: Siento por tal que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria del miércoles 4 de septiembre de 2019.- Lo certifico.-



Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 0005-19-RC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves doce de septiembre de dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED