

Quito, D.M., 21 de febrero de 2025

## **CASO 9-21-EI**

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

#### **SENTENCIA 9-21-EI/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional declara que las actuaciones impugnadas no constituyen una decisión adoptada en el marco de un proceso de justicia indígena y no tienen valor jurídico alguno, en la medida en que no fueron emitidas por autoridades legítimas ni tenían como finalidad la resolución de un conflicto interno conforme a las normas y procedimientos del derecho propio de la comuna Maca Grande. Adicionalmente, la Corte identifica una presunta omisión por parte de las autoridades comunitarias, quienes, a pesar de conocer la situación, no adoptaron medidas para impedir que dichas actuaciones se confundan con actos propios de la justicia indígena, así como para evitar la eventual vulneración de derechos fundamentales y prevenir que las instalaciones comunales destinadas a la administración de justicia indígena sean utilizadas para fines ajenos a los previstos en su sistema jurídico propio.

En consecuencia, ordena que se remita esta sentencia a la Fiscalía Provincial de Cotopaxi, a fin de que se realicen las investigaciones pertinentes para esclarecer los hechos, establecer su materialidad y responsabilidad, así como garantizar el derecho a la reparación integral de las presuntas víctimas, de conformidad con lo previsto en los artículos 78 de la CRE y 11, 77 y 78 del COIP.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 28 de septiembre de 2021, Nancy Cecilia Cayo Cuyo (**“accionante”**), quien manifiesta pertenecer a la comunidad indígena kichwa **“Tigua Chimbacucho”** ubicada en la parroquia Zumbahua, cantón Pujilí, provincia de Cotopaxi, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la decisión que habría sido emitida de manera verbal el 31 de agosto de 2021, en la comunidad indígena **“Maca Milipungo”**, situada en parroquia Poaló, cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi (**“comunidad Maca Milipungo”** o **“comunidad accionada”**).
2. El 29 de octubre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la demanda signada con el número 9-21-EI.
3. Mediante auto de 24 de noviembre de 2023, la jueza constitucional sustanciadora requirió a la asamblea de la comunidad Maca Milipungo, ubicada en la parroquia San José de Poaló, cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi, o a la autoridad indígena que ejerza funciones jurisdiccionales dentro de dicho territorio, que remita a esta Corte

copias debidamente certificadas del expediente o las constancias documentales que habrían dado origen a la decisión adoptada el 31 de agosto de 2021. De igual forma, solicitó al presidente de la comuna Maca Grande que informe a este Organismo si en la parroquia San José de Poaló del cantón Latacunga, existe alguna autoridad de justicia indígena dentro de la comunidad Maca Milipungo.

4. El 24 de noviembre de 2023, se convocó a las partes procesales a audiencia pública dentro de la causa 9-21-EI, la misma que se llevó a cabo el 07 de noviembre de 2023. A la referida diligencia comparecieron la accionante, quien estuvo asistida por su abogado patrocinador, y el señor Xavier Mauricio Muñoz Pinto, en calidad de *amicus curiae*. No se contó con la presencia de la comunidad accionada, a pesar de haber sido debidamente notificada con la respectiva convocatoria.<sup>1</sup>
5. Mediante auto de 08 de enero de 2025, la jueza sustanciadora ordenó la realización de un peritaje con el objetivo de analizar desde una perspectiva antropológica la legitimidad y fundamentos culturales de la decisión adoptada por la comunidad accionada. Para el efecto, con fundamento en el artículo 66.11 de la LOGJCC y los artículos 8 y 57 del RSPCCC, y al amparo del Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional suscrito entre la Corte Constitucional del Ecuador y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, se designó en calidad de perito al antropólogo Fernando García Serrano.
6. El 05 de febrero de 2025, el perito remitió su informe al despacho de la jueza constitucional sustanciadora.<sup>2</sup> En la misma fecha, se corrió traslado a las partes procesales a fin de que se pronuncien sobre el contenido del informe pericial.
7. El 10 de febrero de 2025, la accionante presentó, por duplicado, un escrito en el que reitera los hechos del caso de origen y señala que no está de acuerdo con las conclusiones del peritaje. En virtud de ello, solicita que se designe un nuevo perito y, de considerarse necesario, se convoque al exteniente político de la parroquia Poaló y al subteniente de policía Bryan Encalada Ramón.

<sup>1</sup> A fojas 27 y 28 del expediente constitucional obran los oficios 300-2023-GADP-SJP-P de 2023 de 29 de noviembre de 2023; y, CC-SG-DTPD-2023-5165-JUR de 27 de noviembre de 2023, por medio de los cuales se deja constancia de la recepción del auto de convocatoria a la audiencia de la causa 9-21-EI, por parte del señor Julio Toaquizza Jacho, en calidad de presidente de la comunidad Maca Milipungo.

<sup>2</sup> En el informe se explica que la metodología de la experticia fue la siguiente: “Para la realización del Peritaje se realizó una revisión del expediente de la causa No. 9-21EI. El día 13 de enero de 2025 mantuve una entrevista con la parte accionante. La reunión tuvo una duración de una hora y media y se efectuó en la plaza central de la ciudad de Pujilí. Respecto de la parte accionada mantuve varias entrevistas con autoridades de la comuna Maca Grande el día 20 y 22 de enero de 2025, con una duración de dos horas. En las dos reuniones se respondieron a las nueve preguntas formuladas por la jueza constitucional para la realización de la pericia, tal como consta en el cuestionario entregado para el efecto. Las reuniones fueron grabadas con el consentimiento previo de los participantes. Al final se formula las conclusiones a las que arribó el presente peritaje antropológico”.

## **2. Competencia**

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de decisiones de la justicia indígena, de conformidad a lo previsto en el artículo 171 y 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); en concordancia con el artículo 65 de la LOGJCC.

## **3. Argumentos de los sujetos procesales**

### **3.1. De la parte accionante**

9. La accionante pretende que esta Corte acepte la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena y declare la vulneración de sus derechos fundamentales a la inviolabilidad de la vida; comunicación; alimentación; salud; libertad de tránsito; a no ser discriminada por su condición de mujer; libertad física, psicológica y sexual; prohibición de tortura; a ser juzgado por una autoridad imparcial; prohibición de privación de la libertad por deudas; y, derecho al debido proceso, incluida la defensa.
10. Para sustentar tales pretensiones, la accionante señala que la decisión impugnada es la emitida de manera verbal el 31 de agosto de 2021, en la cual se ordenó: “1- Que siga privada de libertad hasta que pague la totalidad deuda. 2 para [sic] que pague la deuda que la señora firme poder especial a nombre del señor Cayo Cuyo Jorge Luis para que él pueda vender la casa y cancelar la deuda a la directiva de la Comunidad”.
11. Posteriormente, realiza un recuento de los hechos de origen y expone que, tanto ella, como su hija de siete meses de edad, fueron privadas de su libertad desde el 26 de agosto hasta el 1 de septiembre de 2021 en la comunidad Maca Milinpungo. Durante dicho período, se les habría restringido el acceso a la comunicación y alimentos bajo el argumento de una supuesta deuda de \$900 dólares.
12. La accionante también señaló que las personas responsables de su detención no pertenecerían a la referida comunidad indígena, al igual que quienes participaron en su traslado. Según su relato, los supuestos dirigentes comunitarios rechazaron reiteradamente las solicitudes para otorgarle la libertad, condicionándola al pago de multas desproporcionadas [en la audiencia la accionante manifestó que la deuda inicial de \$900 habría ascendido a \$19.000]. Durante la detención, miembros del Cabildo habrían ejercido actos de intimidación, insistiendo en el pago de la supuesta deuda - con la señora Blanca Pila- y advirtiéndole que, mientras no se cumpliera con el pago en cuestión, permanecería privada de la libertad.

13. En ese mismo contexto, también se alegó que había informado a los responsables de su detención que se encontraba en estado de gestación, por lo que solicitó atención médica, la cual le fue negada. Asimismo, señaló que durante su detención se le privó de alimentos, implementos de aseo personal y ropa para ella y su hija, además de haber sido sometida a intimidaciones psicológicas.
14. Manifiesta que, a causa de esta situación, el martes 31 de agosto de 2021, la accionante comenzó a experimentar dolores y el 1 de septiembre sufrió un aborto. Ante esta emergencia, a través de un teléfono celular facilitado por un comunero solicitó auxilio al 911, lo que motivó la llegada de paramédicos, quienes intentaron detener el proceso de aborto e insistieron a los dirigentes comunitarios sobre la necesidad de trasladarla al centro de salud de Poaló. Tras múltiples insistencias, se permitió su traslado al hospital de Pujilí, donde se realizaron nuevos exámenes médicos que confirmaron el aborto, por lo que la accionante fue derivada al hospital general de Latacunga para recibir tratamiento especializado.
15. Por otro lado, señala que el 1 de septiembre de 2021, la comunidad tuvo conocimiento de la acción de *habeas corpus* interpuesta a su favor, por lo que se procedió a trasladarla a otro lugar con el propósito de evitar su intervención en la referida garantía jurisdiccional.<sup>3</sup>
16. Finalmente, manifestó que su conviviente también fue privado de libertad al intentar asistirle en el lugar donde estaba retenida, permaneciendo en dicha condición entre el 27 y el 29 de agosto de 2021. Asimismo, señala que el vehículo de placas PPA-5825, propiedad de su conviviente, habría sido retenido y que, hasta la fecha de presentación de la demanda, no se había materializado su devolución.
17. Todas estas afirmaciones fueron ratificadas con mayor detalle en la audiencia pública celebrada el 07 de diciembre de 2023.<sup>4</sup>

### 3.2. De la comuna indígena

---

<sup>3</sup> Cabe señalar que este Organismo seleccionó el caso 585-21-JH, para la revisión de la acción de *habeas corpus* número 05283-2021-02268, presentada por Tupak Amaru Toaquiza Cayo a favor Nancy Cecilia Cayo Cuyo, la cual tiene como antecedentes los mismos hechos reseñados en esta sentencia. En el precitado auto se estableció que el asunto “permitiría analizar su alcance frente a un hecho que, a primera vista, sería una privación de la libertad por deudas debido a una decisión tomada por particulares, y no propiamente por autoridades indígenas, en un territorio al que no pertenecían las presuntas afectadas”.

<sup>4</sup> CCE, causa 9-21-EI, audiencia pública de 07 de diciembre de 2023, minuto 12:24 al 16:07 y 27:51 al 36:29.

18. Pese a ser notificada en legal y debida forma, la comuna accionada no ha comparecido dentro de la presente causa, ni dado cumplimiento a lo ordenado en las providencias de 24 de noviembre de 2023 y 05 de febrero de 2025.

### 3.3. Del *amicus curiae*

19. En lo principal, considera relevante que la Corte Constitucional emita un precedente jurisprudencial que delimite con los alcances de la competencia de la justicia indígena, más allá de lo señalado y desarrollado en el conocido caso *La Cocha*. Este precedente debería establecer criterios específicos sobre el ámbito material, personal y territorial de dicha jurisdicción, de tal manera que estas decisiones emitidas sin competencia y que transgreden derechos humanos puedan ser examinadas y sancionadas por la Corte.

## 4. Cuestión previa

20. De acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia de este Organismo, previo a examinar el fondo del asunto controvertido corresponde verificar: **i)** si la decisión impugnada fue emitida por una autoridad indígena en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales; y, **ii)** si resuelve un conflicto interno mediante la aplicación de su derecho propio.<sup>5</sup>
21. Respecto de lo señalado en el numeral **i)** *supra* se puede colegir que dicho criterio abarca dos cuestiones esenciales, a saber: **a)** la legitimidad la autoridad indígena; y, **b)** la capacidad de esta para ejercer funciones jurisdiccionales.
22. En cuanto a la legitimidad esta Corte ha señalado que implica “establecer la relación directa entre una comunidad, pueblo o nacionalidad y la autoridad indígena”,<sup>6</sup> para lo cual se debe constatar si la autoridad que emitió la decisión fue designada por la comunidad, pueblo o nacionalidad en función de su derecho propio y con base en las estructuras de gobierno definidas por sus costumbres y prácticas ancestrales, lo cual podría materializarse a través de cabildos, asambleas generales, congresos, presidentes, etc.<sup>7</sup>
23. Con respecto a la capacidad para el ejercicio de funciones jurisdiccionales se tiene que aquello debería considerarse en virtud del reconocimiento propio que realiza la comunidad, pueblo o nacionalidad para atribuir a un determinado órgano o persona la

<sup>5</sup> CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 85.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párr. 59.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 67.

calidad de autoridad indígena para ejercer potestades jurisdiccionales conforme a los artículos 171 de la CRE y 65 de la LOGJCC.<sup>8</sup>

24. En ese sentido, resulta fundamental que las instituciones representativas de la comunidad, pueblo o nacionalidad, entendidas como autoridad indígena, hayan establecido en función de sus tradiciones ancestrales la competencia para el ejercicio de facultades jurisdiccionales comunitarias, a fin de tener certeza de los mecanismos y normas aplicables a sus procesos jurisdiccionales internos.
25. Con relación al requisito **ii)** delimitado en el párrafo 20 *supra*, relativo a que la resolución impugnada haya dirimido un conflicto interno mediante la aplicación de tradiciones ancestrales y derecho propio, es importante precisar que su verificación requiere un análisis casuístico que permita establecer si la afectación y consecuencias que produce el conflicto tiene un impacto en la armonía interna de la comunidad, en su desarrollo y en las relaciones entre sus miembros; de tal forma que se verifique si se ha alterado o distorsionado su convivencia.<sup>9</sup>
26. Ahora bien, en el presente caso la accionante identifica como decisión impugnada al conjunto de acciones que habrían sido adoptadas por autoridades de la comunidad Maca Milipungo. [párrs. 9 al 16 *supra*]. Sobre este asunto es importante puntualizar que la comunidad accionada forma parte de la Comuna Maca Grande (“**comuna accionada**” o “**Maca Grande**”), la cual está integrada por las comunidades o sectores denominados: Maca Centro, Maca Ugshaloma, Maca Atápulo, Tugma, Chuquiraloma, Maca Acchi Vaquería y Maca Milinpungo.<sup>10</sup>
27. En cuanto al ámbito territorial para el ejercicio de funciones jurisdiccionales indígenas en el sector de Maca Milipungo, se advierte que tal prerrogativa es una competencia

---

<sup>8</sup> El artículo 171 de la CRE enfatiza que las autoridades indígenas son las que ejercen funciones jurisdiccionales:

Art. 171.- **Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales**, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. **Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios** para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales [énfasis agregado]. El artículo 65 de la LOGJCC establece que la decisión de la autoridad indígena es objeto de impugnación en la acción extraordinaria de protección.

Art. 65.- 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 [énfasis añadido].

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 105.

<sup>10</sup> Maca Grande fue reconocida formalmente como una organización de derecho el 15 de diciembre de 1937, mediante acuerdo número 128 del Ministerio de Previsión Social de la época. Expediente constitucional, informe pericial de 05 de febrero de 2025.

que se encuentra atribuida a las autoridades de la Comuna Maca Grande, conforme lo determinado en su derecho propio y mecanismos de organización interna.

28. Lo anterior se corrobora en función de lo expuesto en el Reglamento de la Comuna Maca Grande<sup>11</sup> y la experticia antropológica realizada en la presente causa. Al respecto, el informe pericial señala que:

**La comuna de Maca constituye una organización de primer grado.** Esta comuna forma parte de Unión de Organizaciones y Pueblos Indígenas y Campesinas de Poalo, UOPIC-P que es una organización de segundo grado, que está afiliada al Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), organización provincial de tercer grado. El MICC forma parte del Ecuador Runakunapak Riccharimui (ECUARUNARI), que es una organización regional de cuarto grado que reúne a los 18 pueblos kichwas de la Sierra y finalmente, el ECUARUNARI está adscrito a la Confederación Nacional de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Se señala estas instancias organizativas **porque constituyen también instancias administradoras de la justicia indígena** dependiendo de la dimensión de los conflictos [énfasis agregado].

[...] La autoridad de la comuna Maca Grande está organizada por la asamblea comunitaria de los miembros registrados y constantes en el padrón comunal y el cabildo conformado por un presidente, un vicepresidente, un tesorero, un síndico, un secretario y diez comisiones especiales encargadas de los temas de supervisión, rendición de cuentas y disciplinaria, agua para el consumo doméstico y riego, mujer y familia, bienes e inmuebles religiosos, lugares y sitios sagrados, educación, cultura y deportes, comunicación, ambiente, turismo y patrimonios naturales, soberanía alimentaria, agro biodiversidad, producción y comercialización, salud y medicina ancestral y caminos y linderos [...] Además, en las comunidades o sectores que conforman la comuna Maca Grande existen diversos tipos de organizaciones vinculadas con actividades productivas (asociaciones de productores, juntas de agua, cooperativas de crédito), creadas a partir de la compra de las tierras comunales.<sup>12</sup>

29. Por su parte, el artículo 4 del Reglamento de la comuna Maca Grande (“**reglamento**”) establece que la misma está conforma por cuatro órganos administrativos, a saber: la asamblea general, el cabildo, el directorio de la comisión permanente y las comisiones especiales. De estos, tanto la asamblea general, como el cabildo tienen competencia exclusiva para administrar justicia indígena [artículos 11 y 15 del reglamento], siendo una facultad del cabildo crear comisiones encargadas de tareas específicas dentro del proceso de juzgamiento como, por ejemplo, la entrega de **citaciones a las partes involucradas en conflictos internos**.
30. Asimismo, por pedido de esta Corte, en la pregunta 5 del informe antropológico el perito describe cómo se desarrollan los procesos de justicia dentro de la comunidad,

<sup>11</sup> Aprobado mediante acuerdo número 003-2015-DPAC de 14 de abril de 2015.

<sup>12</sup> Expediente constitucional. Informe pericial de 05 de febrero de 2025.

incluyendo fases, actores involucrados, y mecanismos de resolución. Para ello, explica que:

La primera fase de intervención de la justicia indígena se inicia con la presentación de una comunicación al presidente del cabildo de la existencia de un conflicto por la parte acusadora, luego el presidente convoca a los miembros del cabildo para su conocimiento y señalan una fecha para convocar a la asamblea comunitaria para que administre justicia. Reunida la asamblea comunitaria convoca a las partes para la resolución del conflicto, si una de las partes no asiste en la fecha señalada en la primera convocatoria, se hace una segunda y tercera convocatoria. Si cualquiera de las partes se niega a asistir por tres ocasiones el cabildo nombra una comisión de comuneros encargada de realizar el traslado comunitario a la parte involucrada para que comparezca ante la asamblea. En kichwa a esta fase se la denomina *willachina* o conocimiento del conflicto.

Una vez instalada la asamblea comunitaria con las dos partes presentes se inicie la etapa de careo o escucha a las dos partes, donde también pueden participar sus familiares, a esta fase se la denomina en kichwa *tapukuna* o averiguación de los hechos.

La tercera fase conocida en kichwa como *chimbapurana* o conocer la verdad en la palabra de los acusadores y acusados, consiste en un debate entre las partes con los miembros de la asamblea comunitaria y las autoridades del cabildo.

La siguiente fase se la llama en kichwa *kishpichirina* o adopción de sanciones. Estas son tomadas por parte de las autoridades del cabildo en consenso con los miembros de la asamblea comunitaria. Las sanciones dependen del tipo de conflicto juzgado, pueden ser sanciones económicas, restitución de bienes sustraídos, trabajos comunitarios para mencionar algunas.

La última fase se la denomina en kichwa *paktachina* o cumplimiento de la sanción. Además de las sanciones dispuestas se realiza el proceso de sanación o purificación que consiste en el baño ritual con agua fría y aplicación de latigazos y ortigada a los sancionados o sancionadas. Generalmente va acompañado de la práctica del consejo (*amashina* en kichwa) realizado por las personas mayores de la comunidad y familiares. Este procedimiento tiene un alto valor simbólico porque es la forma que tiene la comunidad para limpiar las malas energías de las dos partes y permitir que se recupera la armonía interna colectiva. Esta etapa termina con la elaboración de un acta escrita que la hace el secretario del cabildo donde constan los hechos y sus sanciones y es firmada por las dos partes y las autoridades del cabildo. Este es un mecanismo donde los sancionados se comprometen a no repetir los hechos, es decir, asegurar de esta manera la posibilidad de no repetición del problema.

31. Realizadas estas aclaraciones, corresponde entonces verificar si la decisión impugnada fue 1) adoptada en el marco de un procedimiento legítimo que implique ejercicio de funciones jurisdiccionales 2) destinadas a resolver un conflicto interno que afectó el entramado de relaciones comunitarias; o si, por el contrario, constituye una acción promovida por ciertos comuneros con la finalidad de satisfacer intereses estrictamente

particulares, relacionados con el cobro de una supuesta deuda en la que la accionante fungiría como garante.<sup>13</sup>

- 32.** Para ello, resulta necesario valorar los siguientes eventos narrados por la accionante, tanto en su demanda, como en la audiencia pública:
- i.** La accionante enfatizó que nunca fue informada previamente sobre algún requerimiento formal para comparecer dentro de un proceso de justicia indígena. Según su testimonio, habría sido convocada bajo engaños a un restaurante en la ciudad de Latacunga, con el pretexto de concretar la venta de un bien inmueble de su propiedad.
  - ii.** Una vez en el lugar, según relata, se presentaron Blanca Pila, José Manuel Logro y otras personas que no pertenecerían a la comunidad accionada, quienes, habrían procedido a agredirle físicamente, arrebatarle a su hija de siete meses de edad, maniatarla, venderla y trasladarla en contra de su voluntad -en un taxi- hacia la comunidad Maca Milipungo.
  - iii.** Posteriormente, habría sido confinada en un cuarto frío, donde permaneció incomunicada y privada de alimentación, ropa e implementos básicos de aseo personal, tanto para ella, como para su hija de siete meses de edad, durante siete días consecutivos. En ese lapso, la accionante describe que se le exigía bajo amenazas el cumplimiento de una supuesta obligación de \$900 que, con la acumulación de multas e intereses, ascendía a \$19,000, y para garantizar dicha obligación se requería que firme una escritura pública en la que se entregue un bien inmueble como parte de pago.
  - iv.** Asimismo, la accionante detalla que, encontrándose detenida de manera arbitraria desde el jueves 26 de agosto de 2021 en la comunidad Maca Milipungo, logró acceder al teléfono de un comunero, a través del cual pudo comunicarse brevemente con la policía.
  - v.** En esa llamada informó que llevaba varios días privada de su libertad, que se encontraba en condiciones críticas de salud y que estaba sangrando abundantemente [debido a un cuadro de aborto]. También alegó que, a pesar de la urgencia de su situación, las autoridades de la comunidad continuaron ejerciendo violencia psicológica y física contra ella.

---

<sup>13</sup> En la audiencia la accionante expresó que “Es verdad yo debo \$900, no es ni siquiera de la señora Blanca Pila era del señor José Manuel Logro [como] garante de un banco”. CCE, causa 9-21-EI, audiencia pública de 07 de diciembre de 2023, minuto 30:17 al 30:29.

- vi.** Luego alega que llegaron los paramédicos quienes constataron que efectivamente había sufrido un aborto. La accionante describe que expulsó un feto, que sería un varón completamente formado, el cual fue colocado en un recipiente.
  - vii.** Finalmente, explica que tras de la resistencia de varias personas y agresiones a los paramédicos que la asistían, el 1 de septiembre de 2021 logró salir de la comunidad con la ayuda de la Policía Nacional, debido a que los profesionales de la salud insistieron en que la accionante debía ser trasladada de urgencia a un hospital pues su vida se encontraba en grave peligro.
- 33.** En cuanto a la participación de la Comuna Maca Grande en el supuesto proceso de justicia indígena, en el peritaje se menciona que:
- Esta es una situación en la que no se cumplieron los procedimientos que contempla la justicia indígena para la administración de justicia referidos en la pregunta 5 de este informe. La accionante mencionó, en la entrevista realizada con el perito, que el presidente de la comuna Maca Grande del año 2021 cuando conoció de su retención se negó a participar en el proceso [...], por lo tanto, no aplicaron las costumbres, normas y prácticas utilizadas para este tipo de casos [...].
- 34.** Así las cosas, del análisis conjunto de la demanda, de la audiencia y lo cotejado en el informe pericial, se constata que la supuesta decisión no fue adoptada por la comuna en el marco de un proceso legítimo de justicia indígena con todas sus etapas. Esto se debe a que ninguno de los órganos de la comuna Maca Grande, ni los encargados de la administración de justicia indígena ordenaron la ejecución de los hechos previamente analizados, pues no existe constancia alguna de que se haya emplazado formalmente un procedimiento de acuerdo con las normas, prácticas y costumbres de la referida comuna, las cuales constituyen la base fundamental para el ejercicio de su función jurisdiccional.
- 35.** Para que la decisión *in examine* se hubiese valorado como parte del ejercicio legítimo de la jurisdicción indígena, resultaba indispensable de la intervención expresa de los órganos encargados de administrar justicia en la comuna Maca Grande. Sin embargo, en el presente caso, no hay constancia que la asamblea ni el cabildo hayan emitido la decisión impugnada, por lo que no se la puede calificar como un acto propio de la justicia indígena.
- 36.** Adicionalmente, tampoco se evidencia que en este caso se haya conocido y resuelto un conflicto interno. Al respecto, esta Corte constata que las actuaciones impugnadas lejos de cumplir con los principios y garantías básicas establecidas en el artículo 66 de

la LOGJCC,<sup>14</sup> revelan la total ausencia de un procedimiento comunitario y, en su lugar, dan cuenta de la instrumentalización de métodos coercitivos y violentos para llevar a cabo el cobro de una obligación dineraria que satisfaría intereses únicamente subjetivos de los supuestos acreedores.

37. Esta inexistencia de un conflicto interno se corrobora a partir de la ausencia de elementos que demuestren cómo la deuda tuvo una implicación que trascendiera de la esfera individual de las partes involucradas, pues resulta claro que los hechos descritos no tuvieron como propósito restablecer el equilibrio social y la convivencia armónica de los miembros de la comunidad en su conjunto. Desde esta perspectiva la Corte Constitucional no puede legitimar una decisión **cuyo procedimiento se ha incoado a través del engaño** y traslado forzoso de una persona a una comunidad a la que no pertenece, para que con violencia física y psicológica se emplace el cumplimiento de una obligación crediticia **de la que no se tiene constancia alguna sobre su afectación al entramado de relaciones comunitarias**.
38. De hecho, el perito en las conclusiones de su informe antropológico establece categóricamente que:
1. Desde mi perspectiva se trata de una situación donde **no se ejerció la justicia indígena**, existen costumbres, normas y prácticas que se utilizan cuando se trata de un pago de deudas que se han ejercido en otros casos que han sido resueltos por la administración de justicia de la comuna Maca Grande. En decir, no se cumplió el procedimiento propio de la justicia indígena mencionado en el numeral 5 de este informe.
  2. **Se trata más bien de acciones impulsadas por el grupo familiar de la persona adeudada junto con algunos directivos del cabildo del año 2021.**
  3. Finalmente, la accionada sufrió una serie de acciones de violencia física y psicológica mientras estuvo retenida.
39. En este punto, vale precisar que la presunta participación de directivos de la comuna en los hechos del caso de origen no es un elemento determinante que permita catalogar

---

<sup>14</sup> El artículo 66 de la LOGJCC establece entre otros, en los números 1 y 2 como principios a la interculturalidad y pluralismo jurídico; y, en los números 4 y 5 como garantías el respeto del debido proceso en el procedimiento, para legitimar la actuación de las autoridades indígenas en ejercicio de la potestad jurisdiccional:

[...] 1. Interculturalidad. - **El procedimiento garantizará la comprensión intercultural** de los hechos y una interpretación intercultural de las normas aplicables a fin de evitar una interpretación etnocéntrica y monocultural [...] 2. Pluralismo jurídico. - El Estado ecuatoriano reconoce, protege y garantiza la coexistencia y desarrollo de los sistemas normativos, usos y costumbres de las nacionalidades, pueblos indígenas y comunidades de conformidad con el carácter plurinacional, pluriétnico y **pluricultural** del Estado [...] 4. Debido proceso. - La observancia de las normas, usos y costumbres, y procedimientos que hacen parte del derecho propio de la nacionalidad, pueblo o comunidad indígena constituyen el **entendimiento intercultural del principio constitucional del debido proceso**. 5. Oralidad. - En todo momento del **procedimiento, cuando intervengan** las personas, grupos o **autoridades indígenas**, se respetará la oralidad y se contará con traductores de ser necesario [énfasis agregado].

a dichas acciones como el encausamiento de un proceso de justicia indígena para resolver conflictos comunitarios internos. El hecho de que personas pertenecientes a una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena adopten una decisión “no implica automáticamente que la misma sea una decisión jurisdiccional”.<sup>15</sup>

40. Para que una decisión emitida por miembros de una comunidad indígena sea reconocida como un ejercicio legítimo de su potestad de administrar justicia, es imprescindible que exista un proceso jurisdiccional orientado a la resolución de conflictos internos “con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres”.<sup>16</sup>
41. En ese orden de ideas, es importante señalar que la accionante en su escrito de oposición a las conclusiones del peritaje recalca que estuvo privada de la libertad en la casa comunal de la comunidad Maca Milipungo “bajo el custodio, guarda y vigilancia de la Comunidad y del Cabildo de MACA MILINPUNGO”. A partir de ello, sostiene que su retención fue consecuencia de una decisión adoptada dentro de un procedimiento de justicia indígena.
42. Sobre este asunto en el peritaje se indica que en la comuna Maca Grande no existe la figura de privación de libertad tal como lo contempla la justicia ordinaria. En su lugar, se reconoce la *retención provisional*, la cual se aplica exclusivamente cuando una persona convocada a comparecer ante el cabildo y la asamblea comunitaria se niega a asistir tras haber sido citada por tres ocasiones. Este procedimiento es realizado por una comisión designada por el cabildo y, en tales casos, la persona retenida es alojada en un espacio de la casa comunal especialmente destinado para este fin, donde se garantiza la dignidad e integridad física y psicológica de la persona retenida. Según el peritaje, la casa comunal de la comuna Maca Grande se encuentra en el sector de Maca Milipungo.<sup>17</sup>
43. Al respecto, se observa que la presunta retención forzada de la accionante por siete días, sucede precisamente en la comunidad de Maca Milipungo; en el lugar donde, según el peritaje, se utiliza para retenciones provisionales en procesos de justicia indígena que siguen el procedimiento descrito en el párrafo 30 *supra*. Asimismo, tales hechos habrían sido perpetrados y consentidos por ciertos comuneros que tendrían la calidad de autoridades de la comunidad, lo cual, en efecto, pudo generar la errónea percepción de que se había incoado un proceso formal de justicia indígena.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 2-19-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 19.

<sup>16</sup> CRE, art. 171.

<sup>17</sup> Expediente constitucional. Informe pericial de 05 de febrero de 2025.

44. Lo mencionado es particularmente grave, debido a que, si bien se puede evidenciar que los hechos no habrían sido decididos por la asamblea comunitaria o el cabildo, ni tenían como propósito resolver un conflicto interno que afectaba las relaciones comunitarias de las cerca de 3000 personas y 350 familias que conforman la comuna Maca Grande,<sup>18</sup> su ocurrencia habría sido de conocimiento del presidente de la comuna [párr. 33 *supra*] y otras autoridades que permanecieron impasibles ante los mismos. Aquello contribuyó a que se produzca una confusión sobre la naturaleza jurídica de los actos cometidos por un grupo de comuneros, al punto de que estos pudieron ser indebidamente concebidos como manifestaciones de la justicia indígena.
45. Por lo tanto, esta Corte observa que la accionante interpretó que los supuestos actos perpetrados en su contra constituirían decisiones de la justicia indígena, en razón de que estos se habrían extendido por un lapso de siete días en la casa comunal de Maca Grande, un espacio de significativa relevancia para los procesos de administración de justicia indígena. A su vez, dadas las circunstancias de modo, tiempo y lugar, es razonable inferir que ciertas autoridades de la comuna pudieron haber estado al tanto de lo ocurrido, por lo que les correspondía corregir oportunamente cualquier tipo de distorsión que pudiera generar una comprensión errónea sobre los hechos y su relación con la justicia indígena.
46. En ese contexto, siendo que las autoridades de la comuna han ignorado los reiterados llamados de este Organismo, se desconoce si adoptaron alguna medida para evitar la consumación de los presuntos hechos violentos, aun cuando pudieron llegar a tener conocimiento de que tales actos no formaban parte su forma consuetudinaria de administrar justicia. Lo anterior conduce a valorar que la inacción de las autoridades no solo habría permitido la continuidad de la retención de la accionante, sino que también propició un uso inadecuado de las instalaciones comunales destinadas a la administración de justicia indígena. Esto preocupa sobremanera a la Corte, pues según lo afirmado por la accionante en su escrito del 10 de febrero de 2025, bajo circunstancias de retención similares y en el mismo lugar, recientemente se habría producido la muerte de una persona dentro de la comunidad.
47. Por consiguiente, este Organismo encuentra inevitable reprochar la aparente omisión de las autoridades comunitarias para evitar que los acontecimientos analizados puedan ser equívocamente interpretados como actos de la justicia indígena. Del mismo modo, se cuestiona y se llama la atención a las autoridades de la comuna Maca Grande por no comparecer a las convocatorias de esta Corte para rechazar, justificar o defender la supuesta legitimidad de la decisión impugnada.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

48. En virtud de lo expuesto, esta Corte advierte que, en este caso, se habría restringido de la movilidad de la accionante y su hija, ante la pasividad de la comuna para evitar que se ejecuten actos contrarios al orden constitucional, los estándares internacionales de derechos humanos y a su propio sistema de administración de justicia. En este caso, al tratarse de episodios presuntamente violentos, crueles, degradantes e inhumanos que se habrían desarrollado en las instalaciones comunales y con el supuesto conocimiento de algunas autoridades comunitarias, la asamblea, el cabildo y otras autoridades tenían el deber de expresar su oposición formal a cualquier acto que pudiera asociarse con la justicia comunitaria y derivar en la eventual vulneración de derechos fundamentales, como los denunciados en esta causa por la accionante.
49. Por lo tanto, en vista de la estructura organizativa de la comunidad de Maca Grande, que se constituye como una organización de primer grado y forma parte de la Unión de Organizaciones y Pueblos Indígenas y Campesinas de Poaló (UOPIC-P) — organización de segundo grado—, afiliada al Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC) —organización provincial de tercer grado—, que a su vez forma parte de Ecuador Runakunapak Riccharimui (ECUARUNARI) —organización regional de cuarto grado—, adscrita a la Confederación Nacional de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), se considera necesario disponer la notificación de esta sentencia a todas estas organizaciones.
50. Dicha medida tiene como finalidad que estas organizaciones, dentro del ámbito de sus atribuciones y con pleno respeto al principio de autonomía, adopten acciones coordinadas y eficaces para prevenir arbitrariedades en la administración de justicia indígena. En este sentido, será imperativo orientar a las autoridades de Maca Grande para que presten especial atención al uso y gestión de los espacios comunales, con el fin de asegurar que su utilización respete los derechos fundamentales de las personas.
51. Para ello, con base en lo prescrito en los artículos 57.10 de la CRE y 66 numerales 3 y 14 de la LOGJCC, las referidas organizaciones deberán establecer mecanismos de capacitación dirigidos a las autoridades comunitarias, con el objetivo de fortalecer el conocimiento de los límites constitucionales en la administración de justicia indígena y enfatizar sobre su deber de denunciar cualquier acto arbitrario que pueda cometerse bajo la falsa apariencia de un proceso de justicia indígena.
52. La Corte recalca que, si bien el artículo 171 de la Constitución reconoce y garantiza a las distintas comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas la facultad jurisdiccional, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, estas se deben dar siempre dentro del marco de la Constitución, con respeto a los derechos humanos, y bajo ningún punto de vista con prácticas que puedan significar actos de violencia y tortura.

53. Por lo expuesto, se concluye que los eventos examinados en la presente acción no corresponden a una decisión legítima de justicia indígena, ya que no fueron adoptados como parte de un proceso que refleje a la cosmovisión y derecho propio de la comunidad, así como tampoco resolvieron un conflicto interno a través de sus autoridades jurisdiccionales, por lo que carecen de cualquier valor jurídico y resultan incompatibles con lo dispuesto en los artículos 171 de la CRE y 65 de la LOGJCC.

### **Consideraciones finales**

54. Por cuanto en el presente caso se ha concluido que los hechos no devinieron de un proceso formal de justicia indígena, la Corte advierte que estos se configurarían en el posible cometimiento de infracciones penales. Por lo tanto, se dispone que se remita copia certificada del expediente, junto con el presente fallo, a la Fiscalía Provincial de Cotopaxi, para que, de inmediato, inicien las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos, así como su materialidad y responsabilidad y, de ser el caso, garantizar el derecho a la reparación integral de las presuntas víctimas, de conformidad con lo previsto en los artículos 78 y 171 de la CRE y 11, 77 y 78 del COIP. Para el efecto, se dispone que la Defensoría Pública brinde la asesoría jurídica pertinente.
55. Se insta a la Fiscalía y las autoridades competentes para que, si la accionante y su familia, así lo soliciten, se les brinde la protección especial y asistencia integral respectiva, para lo cual podrán acceder a atención psicológica, asistencia social, protección policial y, en general, a cualquier medida complementaria y de acompañamiento técnicamente definida para evitar la revictimización y garantizar la protección especial, personal y/o familiar.
56. Respecto a la petición de la accionante para la realización de un nuevo peritaje y llamar a la comparecencia del exteniente político de Poaló y de un servidor policial, esta no es acogida en aplicación del principio de dirección del proceso.<sup>19</sup> Del análisis de los recaudos procesales que obran en el expediente, no se advierte la necesidad de prolongar la fase de resolución de la causa, pues esta Magistratura cuenta con los elementos suficientes para emitir su resolución.
57. Finalmente, se deja constancia de que la emisión de esta sentencia no implica un pronunciamiento anticipado ni prejuzga el análisis que corresponda en la causa de

---

19 LOGJCC, art. 4 numeral 6: “Dirección del proceso.- La jueza o juez deberá dirigir los procesos de forma activa, controlará la actividad de los participantes y evitará las dilaciones innecesarias. En función de este principio, la jueza o juez podrá interrumpir a los intervinientes para solicitar aclaraciones o repreguntar, determinar el objeto de las acciones, encauzar el debate y demás acciones correctivas, prolongar o acortar la duración de la audiencia”.

revisión de habeas corpus **585-21-JH, admitida y seleccionada en esta Corte**, la cual guarda relación con los mismos hechos vinculados a la retención de la accionante en la comunidad Maca Milipungo. En el aludido proceso, corresponderá realizar las valoraciones de fondo respecto a la posible vulneración de derechos constitucionales y, de ser procedente, dictar las respectivas medidas de reparación integral.

### **5. Decisión**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Declarar que la decisión impugnada no se profirió en el marco de las funciones jurisdiccionales previstas para dar solución a un conflicto interno o comunitario, por lo que resulta contraria al artículo 171 de la Constitución.
2. Enfatizar que los actos objeto de análisis en esta causa, al no provenir de un procedimiento legítimo de justicia indígena, sino de acciones aisladas de miembros de la comunidad, no generan efectos jurídicos y, por ende, no contienen ningún tipo de obligación para la accionante.
3. Disponer a las autoridades de Maca Grande y miembros de la comunidad Maca Milipungo que se abstengan de realizar cualquier tipo de represalia que atente en contra de los derechos fundamentales y el patrimonio de la accionante.
4. Llamar la atención a las autoridades de la comuna de Maca Grande por no comparecer ante esta Magistratura y por la presunta omisión en su deber de impedir que actos presuntamente violentos, crueles, degradantes e inhumanos sean indebidamente interpretados como expresiones de la justicia indígena. Asimismo, se reprocha que se haya permitido el uso de instalaciones comunales destinadas a la administración de justicia indígena para la ejecución de actos ajenos al ejercicio legítimo de justicia indígena.
5. Ordenar que se remita copia certificada del expediente con el presente fallo a la Fiscalía Provincial de Cotopaxi, para que de inmediato se cumpla lo dispuesto en el párrafo 54 *supra*.
6. Disponer que en el caso de que la accionante así lo requiera: **i)** la Defensoría Pública brinde la asesoría jurídica pertinente; y, **ii)** la Fiscalía General del Estado garantice la protección especial y asistencia integral a las presuntas víctimas.

7. Notificar con el contenido de esta sentencia a la comuna de Maca Grande, a la Unión de Organizaciones y Pueblos Indígenas y Campesinas de Poaló (UOPIC-P) al Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), a la organización Ecuador Runakunapak Riccharimui (ECUARUNARI) y a la Confederación Nacional de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), para que procedan conforme lo descrito en los párrafos 50 y 51 *supra*. Las acciones y resultados que se adelanten para este fin deberán ser informadas a la Corte Constitucional en el plazo de tres meses.
8. En atención a lo prescrito en el artículo 66.13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone que la Secretaría General y la Secretaría Técnica Jurisdiccional de esta Corte notifique la presente sentencia de forma oral y escrita a las partes procesales. Asimismo, se dispone que el fallo sea reducido a escrito en el idioma kichwa.
9. De igual forma, se dispone que las autoridades de la comuna de Maca Grande, dentro del plazo de 30 días contados desde la notificación de esta sentencia, convoquen a una asamblea general en la que se incluya a la comunidad de Maca Milipungo, y en esta:
  - i) Las autoridades den lectura integral a esta sentencia traducida al kichwa, para garantizar que todos los miembros de la comunidad comprendan plenamente lo resuelto en esta decisión.
  - ii) En dicha asamblea se recuerde a todos los miembros de la comunidad los valores y cada uno de los momentos que forman parte del proceso de justicia indígena de su comunidad.
  - iii) Que disponga remitir a esta Corte un registro fotográfico y/o audiovisual de la asamblea que evidencia el cumplimiento de lo dispuesto en esta sentencia.
10. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 21 de febrero de 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**SENTENCIA 9-21-EI/25**

**VOTO CONCURRENTE**

**Juez constitucional Joel Escudero Soliz**

**1. Antecedentes**

1. En la sesión de Pleno Extraordinario de 21 de febrero de 2025, la Corte aprobó la sentencia correspondiente a la causa 9-21-EI, en la cual se trató la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena presentada por Nancy Cecilia Cayo Cuyo (**“accionante”**), en contra de la decisión que habría sido emitida de manera verbal el 31 de agosto de 2021, en la comunidad indígena “Maca Milipungo”, situada en parroquia Poaló, cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi (**“comunidad Maca Milipungo”** o **“comunidad accionada”**). De conformidad con el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, si bien comparto la decisión adoptada, respetuosamente presenté el razonamiento de mi voto concurrente en relación al objeto contemplado en la LOGJCC para esta garantía jurisdiccional y los hechos presentados en esta causa.

**2. Análisis constitucional**

2. En este voto sostendré que, los hechos que se presentan en este caso en concreto revisten una configuración tal que permitirían ser examinados dentro del objeto de acción de protección sobre decisiones de justicia indígena, establecido en el artículo 65 de la LOGJCC, pues develarían una conducta omisiva que habría tenido una directa relación sobre los derechos a la integridad y la salud de la accionante, sobre la armonía de la comunidad y respecto del derecho a ejercer su propio derecho e impartir justicia reconocido en el artículo 57.10 y 171 de la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.
3. El artículo 57.10 de la Constitución reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho a “crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario” y, a añade como límite expreso de este derecho “no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes”. Por su parte, el artículo 171 de la Constitución reconoce que “[l]as autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres.” Y también añade “[d]ichas decisiones estarán sujetas al control de

constitucionalidad.”

4. Este límite constitucional es el fundamento de la acción extraordinaria de protección sobre decisiones de justicia indígena. Así, al conocer esta garantía la Corte Constitucional, en el marco del respeto al derecho de los pueblos indígenas y los principios de interculturalidad y plurinacionalidad debe respetar las decisiones provenientes de los procedimientos de administración de justicia indígena, salvo que se identifique que se transgreden los límites constitucionales.
5. De esta manera, esta garantía jurisdiccional tiene un carácter extraordinario, pues no constituye una instancia de revisión de las decisiones adoptadas por las autoridades de justicia indígena que proceda por la mera inconformidad, sino que, en el marco del Estado constitucional, las actuaciones de todas las autoridades, y en este caso también de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, se encuentran regidas por la Constitución, los derechos reconocidos en ella y los instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>1</sup>
6. Por ello, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha desarrollado parámetros específicos sobre cuándo una decisión adoptada por una autoridad indígena puede ser objeto de esta garantía jurisdiccional. Si bien pueden existir diversos tipos de decisiones que son adoptadas en la cotidianidad de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y que pueden versar sobre diferentes aspectos, no todas pueden ser controvertidas mediante una acción extraordinaria de protección. Lo contrario, implicaría una injerencia que contravendría los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y una afectación directa al derecho constitucional de las comunidades, pueblos y nacionalidades de administrar justicia según su propio derecho, sin más limitaciones que las determinadas por la Constitución.
7. De tal manera que, este Organismo ha sostenido que previo a entrar a analizar el fondo de una acción extraordinaria de protección respecto de una decisión de justicia indígena debe verificar **i)** si la decisión impugnada fue emitida por una autoridad indígena en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales; y, **ii)** si resuelve un conflicto interno mediante la aplicación de su derecho propio.<sup>2</sup> Y respecto al primer elemento, es decir, al dilucidar si se trata de una decisión de justicia indígena, debe valorar **a)** la legitimidad la autoridad indígena; y, **b)** la capacidad de esta para ejercer funciones jurisdiccionales.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Artículos 8 y 9 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”) y artículo 5 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>2</sup> CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 85.

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 53-55. CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 67.

8. Como se indica en la sentencia, se impugnan varias actuaciones que implicaron la retención de la accionante en la comunidad Maca Milipungo y su confinamiento por siete días en un cuarto de la casa comunal en el que se habría permanecido incomunicada, privada de alimentación, ropa, implementos básicos, bajo la condición del pago de una deuda que mantendría la accionante, estos entre otros hechos que son detallados en la sentencia. El peritaje constató que estos hechos no habrían sido adoptados en el marco del proceso de justicia indígena de la comuna Maca Miliungo, que debía comprendía los momentos de *willachina* o conocimiento del conflicto, *tapukuna* o averiguación de los hechos, *chimbapurana* o conocer la verdad, *kishpichirina* o adopción de sanciones y *paktachina* o cumplimiento de la sanción.
9. En efecto, el peritaje también concluyó que “[s]e trata más bien de acciones impulsadas por el grupo familiar de la persona adeudada junto con algunos directivos del cabildo del año 2021 [...]” y constató también que “la accionada sufrió una serie de acciones de violencia física y psicológica mientras estuvo retenida.” Esta retención en la que habrían participado autoridades de la comunidad indígena, habría tenido lugar en la casa comunal que se emplearía para retenciones temporales en el marco de los procesos de justicia indígena y con pleno conocimiento del presidente de la comuna, según relata el peritaje.
10. En mi criterio, el caso bajo análisis contiene elementos que no se han presentado en causas previas y que configurarían un nuevo escenario en relación al ámbito de la acción extraordinaria de protección sobre decisiones de justicia indígena. Este caso permitiría profundizar e interpretar desde una perspectiva intercultural, aquello que se comprende como decisión de justicia indígena según lo establecido en el artículo 65 de la LOGJCC y su relación con los límites constitucionales establecidos en los artículos 57 y 171 de la Constitución.
11. Es claro que una decisión de justicia indígena refiere a lo hasta ahora desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. No obstante, en este caso se trata de una omisión de las autoridades indígenas y que, además, reviste elementos que determina su relevancia para el conocimiento de la justicia constitucional a través de esta garantía jurisdiccional. En este caso se observa que
  - 11.1 Las autoridades omitieron impedir los hechos graves que son denunciados por la accionante y en los cuales, se estarían transgrediendo limitaciones expresas de la Constitución, como son los derechos de las mujeres, y en este particular caso, una posible afectación grave al derecho a la integridad personal y la salud.
  - 11.2 Los hechos que son expuestos por la accionante habrían participado algunas autoridades comunitarias y en ocurrido en lugares comunitarios y,

- 11.3 Los hechos habrían sido cometidos bajo la apariencia de actos de justicia indígena, sin que las autoridades impidan que tales hechos desvirtúen el propósito y los procedimientos de su justicia.
12. Estas características que presenta este caso concreto, permitiría a la Corte Constitucional, bajo una acción extraordinaria de protección pronunciarse sobre ellos determinando las posibles vulneraciones de derechos y estableciendo medidas de reparación, adicionales a aquellas medidas que se contempla en el decisorio de esta sentencia. Hechos de la magnitud y gravedad que son descritos en esta causa no debieron pasar inadvertidos por las autoridades de la comunidad y con fundamento en su propio derecho, correspondía adoptar medidas oportunas, de tal manera que las prácticas de justicia indígena no sean desvirtuadas y distorsionadas por miembros de la misma comunidad o por terceros.
13. De esta manera, la garantía jurisdiccional funcionaría en este caso, no solo como un mecanismo de reparación de los derechos vulnerados, sino también con miras a precautelar y coadyuvar al fortalecimiento de la administración de justicia indígena en cumplimiento de los principios constitucionales de interculturalidad y plurinacionalidad que deben caracterizar al Estado ecuatoriano.

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 9-21-EI, fue presentado en Secretaría General el 24 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 08:47; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**SENTENCIA 9-21-EI/25**

**VOTO CONCURRENTE**

**Jueza constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y con profundo respeto hacia los argumentos expuestos por la jueza ponente, así como hacia las juezas y los jueces que conforman la mayoría en la sentencia 9-21-EI/25 emitida el 21 de febrero de 2025, me permito disentir de la argumentación adoptada por las razones que expongo a continuación.
2. La Corte, en la sentencia 9-21-EI/25, revisó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de una decisión que habría sido emitida de manera verbal el 31 de agosto de 2021, en la comunidad indígena “Maca Milipungo”, situada en parroquia Poaló, cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi. La accionante denunció que, tanto ella, como su hija de siete meses de edad, fueron privadas de su libertad desde el 26 de agosto hasta el 1 de septiembre de 2021 en la comunidad Maca Milipungo, por una supuesta deuda de \$900 dólares. Durante la detención, la accionante afirma que se le privó de alimentos, implementos de aseo personal y ropa para ella y su hija, además de haber sido sometida a intimidaciones psicológicas. Habría informado que se encontraba en estado de gestación, y pese a sentir dolores no recibió atención médica. Ello derivó en que sufra un aborto el 1 de septiembre de 2021, lo que motivó la llegada de paramédicos quienes tras varias insistencias habrían conseguido trasladarla al centro de salud de Poaló, donde se confirmó el aborto.
3. La Corte declaró que las actuaciones impugnadas no constituyen una decisión adoptada en el marco de un proceso de justicia indígena, en la medida en que no fueron emitidas por autoridades legítimas ni tenían como finalidad la resolución de un conflicto interno. Adicionalmente, la Corte identificó una presunta omisión por parte de las autoridades comunitarias de Maca Grande, quienes habrían conocido la situación y no habrían adoptado medidas para impedir que dichas actuaciones se confundan con actos propios de la justicia indígena. En consecuencia, la Corte ordenó que se remita la sentencia 9-21-EI/25 a la Fiscalía Provincial de Cotopaxi, a fin de que se realicen las investigaciones pertinentes para esclarecer los hechos, establecer su materialidad y responsabilidad.
4. Como he expresado en otros votos particulares,<sup>1</sup> las cuestiones relativas a la administración de justicia indígena deben ser analizadas y resueltas desde una lógica

---

<sup>1</sup> CCE, auto de admisión 3-23-EI, 15 de diciembre de 2023 y sentencia 4-20-EI/24, 29 de agosto de 2024.

diferente a la aplicada en la justicia ordinaria, lo que implica despojarse de las dinámicas propias del sistema de justicia en el que nos hemos formado. Esto, sin embargo, no significa que la administración de justicia indígena se ubique en un nivel exento de control. Al contrario, sus decisiones también se rigen por la Constitución. Así, en su artículo 171 se prescribe –en concordancia con los artículos 65 y siguientes de la LOGJCC– que las decisiones emanadas de la administración de justicia indígena deben ser emitidas por una autoridad facultada para administrarla en su ámbito territorial, y con capacidad para resolver conflictos internos conforme a su derecho propio y a los derechos humanos.

5. Estas decisiones no están exentas de control, ya que tanto la Constitución como la LOGJCC establecen ciertos elementos formales y sustanciales que deben cumplirse y ser valorados por la Corte Constitucional. No obstante, al interpretar la Constitución y las funciones de la Corte de manera integral, observo que dichos elementos no pueden entenderse de forma rígida, sino sobre una base de principios<sup>2</sup> que obligan a tratar a la justicia indígena en igualdad con la justicia ordinaria. Así, respetando las distintas prácticas, costumbres y tradiciones que integran el derecho propio de las comunidades, se puede evaluar –y, de ser el caso, reparar– la inobservancia de los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.
6. Por supuesto, a fin de garantizar los derechos humanos, la Corte puede intervenir en las decisiones de la justicia indígena, anulando, sancionando e incluso reparando vulneraciones de derechos. Para ello, y con el fin de evitar interpretaciones monoculturales disfrazadas de protección a derechos, es imprescindible abordar cada caso que provenga de la justicia indígena desde una perspectiva intercultural, de manera que, paralelamente a la garantía de derechos individuales –como el debido proceso– se respeten también otros derechos colectivos, tales como la autonomía y la libre determinación.
7. Esta tarea, sin duda, no es sencilla, pues implica transitar por una delgada línea en la que pueden cometerse arbitrariedades por parte del sistema ordinario a través de interpretaciones monoculturales, o bien permitirse abusos en el sistema de justicia indígena que, en nombre del respeto a la autonomía de comunidades, pueblos o nacionalidades, justifiquen actos tan graves como la tortura. Justamente, los hechos del caso 9-21-EI/25 demuestran esta tensión, pues a partir de un presunto proceso de justicia indígena que inició por el pago de una deuda, se ejecutaron acciones que atentaron no solo contra la libertad de la accionante y de su hija, sino también contra su integridad y salud, en franca vulneración del artículo 171 de la Constitución, en concordancia con el principio 14 del artículo 66 de la LOGJCC, que prescribe la

---

<sup>2</sup> Artículo 66 de la LOGJCC.

imposibilidad de alegar costumbre, interculturalidad o pluralismo jurídico para atentar contra derechos humanos de las mujeres.

8. Si bien la administración de justicia indígena no puede estar por encima del respeto a los derechos humanos, la protección de los derechos alegados por la accionante tampoco puede partir de una visión etnocultural que establezca jerarquías entre los sistemas de justicia, y disminuya el estándar de prueba o la rigurosidad argumentativa requeridos para determinar las responsabilidades del caso. Así, si bien reconozco que la sentencia 9-21-EI/25 aplica los criterios establecidos por esta propia Corte para que no proceda un examen sobre el fondo del asunto, estimo que este caso ilustra la necesidad de que tales criterios no sean aplicados de forma inflexible, ya que su aplicación estricta genera que, por un lado, no se pueda satisfacer las pretensiones de la accionante, quien buscaba una reparación ante tan graves hechos y no la consiguió tras cuatro años de espera; y, por otro, que las autoridades indígenas sean notificadas con una decisión que, sin elementos de convicción suficientes y sin examinar el fondo del asunto, determina su responsabilidad y les ordena medidas a cumplir para evitar que estos hechos vuelvan a ocurrir.
9. Sin duda, la demanda, los testimonios de la accionante, el peritaje y el resto de la información recabada evidencian abusos, arbitrariedades y graves vulneraciones de derechos ocurridas en el ámbito territorial de la comunidad Maca Milipungo y de las autoridades de Maca Grande; sin embargo, ello no justifica aceptar incongruencias argumentativas que, por un lado, dejan a la accionante en la misma situación en la que se encontraba antes del proceso —es decir, sin reparación, solo que cuatro años después— y, por otro, apuntan a una presunta responsabilidad de autoridades indígenas sin haber examinado el fondo del asunto.
10. A mi criterio, era posible realizar un análisis sobre el fondo de la causa a fin de ordenar lo que se dispuso en la sentencia 9-21-EI/25, en lugar de emitir una decisión que realiza determinaciones en su decisorio que exceden el análisis y los fundamentos de la sentencia, toda vez que la misma no analiza el fondo de la causa. Por ejemplo, pese a la falta de cooperación de las autoridades de Maca Grande, se podía argumentar que, dado que la aparente decisión de justicia indígena se emitió en la casa comunal —lugar en el que se llevan a cabo procesos de justicia indígena por parte de las autoridades competentes de dicha comunidad— y considerando que este presunto proceso se desarrolló en el transcurso de siete días, el proceso y la decisión adquirieron legitimidad suficiente como para ser objeto del control constitucional, sin que aquello implique legitimar también, en el fondo, dicho proceso y dicha decisión. Desde mi perspectiva, el uso durante siete días de instalaciones propias para la administración de justicia indígena implica que las autoridades de Maca Grande sabían —o, al menos, debieron saber— lo que acontecía. Esa inacción y/o aquiescencia por parte de las

autoridades de Maca Grande, reconocida en en el párrafo 45 de la sentencia 9-21-EI/25, era suficiente para que la Corte Constitucional evalúe si ese proceso y la decisión de la justicia indígena vulneraron o no derechos, realizando un examen sobre el fondo del asunto. Un análisis sobre el fondo del asunto, habría permitido declarar la vulneración de derechos, ordenar medidas de reparación, responsabilizar directamente a las autoridades cuyo silencio habría permitido actos que atentaron contra la dignidad e integridad de la accionante y remitir el caso a la Fiscalía para su investigación.

11. Reconozco que construir tal argumentación no era sencillo, pues desde la propia Corte se han construido, sin contar con la voz y participación de los pueblos y comunidades indígenas, criterios y “tests” para determinar lo que es y lo que no es una decisión de justicia indígena, y por tanto lo que es y no es objeto de la acción extraordinaria de protección contra decisiones provenientes de la justicia indígena. Desde mi perspectiva, tales criterios o “tests” constituyen una guía útil para dar un nivel de certeza a la ciudadanía sobre la competencia de la Corte, mas no pueden ser una camisa de fuerza que le impida a la Corte aproximarse de manera respetuosa, y aplicando criterios de interculturalidad, a las diversas formas de expresión que la justicia indígena tiene en nuestro país, tanto para proteger su derecho a la autodeterminación como para realizar un control constitucional de sus actuaciones, cuando el caso lo amerite.<sup>3</sup> Lejos de ello, la sentencia 9-21-EI/25 no realizó un análisis que permita evaluar el fondo del caso para determinar si existieron vulneraciones de derechos, determinar responsabilidades y ordenar medidas de reparación, dejando los hechos fuera del alcance del control constitucional.
12. De otra parte, considero que se pudo optar por tramitar esta causa de manera simultánea con el caso 585-21-JH, seleccionado por esta Corte para el desarrollo de jurisprudencia vinculante, y que versa sobre un hábeas corpus presentado por la accionante durante su privación de libertad. Asumiendo que el objetivo de la sentencia 9-21-EI/25 era proteger derechos y reparar supuestas vulneraciones sufridas por la accionante, tramitar esta causa de acción extraordinaria de protección de la justicia indígena de manera simultánea con dicho proceso de revisión –que ha estado pendiente de resolución durante cuatro años– habría permitido a la Corte realizar un examen pormenorizado del fondo del caso; analizar la posible tensión entre la competencia de

---

<sup>3</sup> CCE, sentencia 4-20-EI/24, 29 de agosto de 2024. Voto salvado juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín y juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, “El uso por parte de la Corte de los criterios y pautas [...] como si constituyeran un test que deba ser aplicado de forma estricta e inflexible, tiene implicaciones negativas [...] este enfoque ignora las herramientas que el ordenamiento jurídico prescribe para facilitar un diálogo simétrico e intercultural entre la justicia ordinaria y la indígena [...] no promueve un entendimiento mutuo ni una colaboración respetuosa entre ambos sistemas [...] la aplicación estricta e inflexible de tales criterios y pautas introduce una lógica de control que a nuestro juicio es incompatible con los principios de interculturalidad y pluralismo jurídico, ya que subordina la justicia indígena al formalismo propio de la justicia ordinaria”.

la justicia indígena para ordenar medidas de privación de libertad; desarrollar estándares, a partir del principio de interculturalidad, para que en caso de privación de libertad se garantice y respete la dignidad de la persona; establecer criterios para el respeto de las mujeres en el marco de procesos de justicia indígena; y, por supuesto, reparar a la accionante cualquier violación que la Corte pueda evidenciar. La coordinación para tramitar de forma simultánea ambas causas no era imposible, pues ambas recayeron por sorteo en la misma jueza sustanciadora.

13. Considero que esta opción habría sido una manera de aproximarse al conflicto a través de los lentes de la justicia indígena y de la justicia constitucional. Aquello le habría brindado a la Corte más elementos para determinar los hechos y las responsabilidades. Incluso, si en el marco de la causa 9-21-EI se determinaba que no existía un proceso ni una decisión de justicia indígena emitida por una autoridad competente para ser objeto de esta acción, dentro de la causa 585-21-JH se habría podido justiciar los graves hechos relatados por la accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena y en su demanda de hábeas corpus.
14. La sentencia 9-21-EI/25, lejos de optar por alguna de estas alternativas, opta por un término medio que, en lugar de reparar a la víctima después de cuatro años y fortalecer la administración de justicia indígena, termina por debilitarla, como explicaré a continuación.
15. Comencemos con los párrafos 37 y 44, en los cuales la Corte señala, respectivamente, que “el conflicto interno se corrobora a partir de la ausencia de elementos que demuestren cómo la deuda tuvo una implicación que trascendiera la esfera individual de las partes involucradas, pues resulta claro que los hechos descritos no tuvieron como propósito restablecer el equilibrio social y la convivencia armónica de los miembros de la comunidad en su conjunto”, y que “los hechos no habrían sido decididos [...] con el propósito de resolver un conflicto interno que afectaba las relaciones comunitarias de las cerca de 3000 personas y 350 familias que conforman la comuna Maca Grande”.
16. Considero problemáticas ambas afirmaciones, ya que implican que los conflictos internos que la administración de justicia indígena puede resolver se limitan exclusivamente a situaciones que afectan a la comunidad en su conjunto. Como señalé en el voto salvado en el caso 4-20-EI/24, el artículo 171 no prescribe –ni mucho menos de forma taxativa– los tipos de conflictos que una autoridad indígena facultada para administrar justicia indígena puede resolver.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 4-20-EI/24, 29 de agosto de 2024.

17. La valoración de qué constituye un conflicto interno debe realizarse caso por caso, a partir de los principios de interculturalidad y pluralismo, y haciendo uso de herramientas consagradas en la LOGJCC, como peritajes, audiencias, visitas al territorio, etc. Es necesario que la Corte se desligue, de una vez por todas, de perspectivas monoculturales y etnocéntricas –inauguradas con la sentencia 113-14-SEP-CC– que reinterpretan el artículo 171 definiendo de manera restrictiva las materias susceptibles de conocimiento por la justicia indígena. La labor de la Corte en estas acciones no es desarrollar jurisprudencia para limitar la justicia indígena, como se hace en estos párrafos y se ha venido haciendo en decisiones como la 4-20-EI/24. Muy por el contrario, si la Corte desea respetar la Constitución y cumplir cabalmente su función de control constitucional, es necesario fortalecer los sistemas de justicia indígena, garantizar los principios y derechos de autonomía y libre determinación y, mediante un diálogo en condiciones de igualdad y adoptando medidas para reducir la asimetría entre el sistema de justicia ordinario y el indígena, consolidar una línea jurisprudencial que permita valorar, caso por caso, en qué situaciones se han vulnerado derechos humanos y en cuáles no.
18. Por otra parte, es irrefutable –como se indica en el párrafo 47– que la falta de cooperación de una autoridad, ya sea del sistema político-jurídico ordinario o de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, debe ser objeto de reproche por parte de la Corte. Sin embargo, la determinación de responsabilidad, incluidas insinuaciones de posible responsabilidad, debe efectuarse garantizando el debido proceso en una sentencia que analice el fondo del asunto.
19. En el presente caso, ello debió haberse valorado con mayor detenimiento, puesto que las insinuaciones –llamados de atención por inacción y medidas a cumplir– se dirigen contra las autoridades de Maca Grande, mientras que, según la demanda de la accionante, las denunciadas son las de Maca Milipungo. Si bien concuerdo en que, tal como señala el peritaje, las autoridades de Maca Milipungo no tendrían facultades para administrar justicia indígena, ello no implica que, de forma automática e inmediata, quienes resulten responsables sean las autoridades del sistema político-administrativo superior, en este caso las de Maca Grande. Asumir y esperar que todas las autoridades indígenas actúen de manera coordinada y que el incumplimiento de las obligaciones de una autoridad jerárquicamente inferior se traduzca en responsabilidad automática de la superior –como la sentencia 9-21-EI/25 considera que ocurre entre las autoridades de Maca Milipungo y las de Maca Grande– resulta no solo condescendiente, sino que niega una realidad también observable en el sistema ordinario.
20. Ahora bien, supongamos, como lo hace la sentencia, que la autoridad accionada y responsable fuera la de Maca Grande. A continuación, expongo cómo, aun asumiendo

esto, existen problemas en la argumentación respecto de la responsabilidad por la presunta inacción de dicha autoridad.

21. La argumentación de los párrafos 44, 46 y 48 de la sentencia 9-21-EI/25 me inquieta, ya que, por una parte, se reconoce que la Corte no cuenta con información sobre si se adoptaron medidas para evitar la consumación de los hechos alegados por la accionante; sin embargo, acto seguido se concluye que la inacción de las autoridades habría permitido la retención, lo que luce contradictorio. Además, se emite una valoración sobre la presunta responsabilidad de una autoridad indígena en un contexto en el que no solo no se aportan pruebas, sino que, lo que es más importante, dicha valoración se realiza en una sentencia que desestima la acción, sin adentrarse en el fondo del asunto.
22. Estos párrafos concluyen haciendo referencia a hechos (sobre una supuesta muerte dentro de la casa comunitaria) que, por más aberrantes que sean, un órgano de administración de justicia no puede tomar como ciertos sin evidencia, ya que escapan al ámbito del caso. La consecuencia de esta falta de rigor argumentativo es la flexibilización del estándar de prueba empleado por la Corte para hacer afirmaciones tajantes sobre la acción o inacción de una autoridad, la cual –como he señalado– debe garantizar tanto los derechos humanos y la Constitución como gozar de las garantías del debido proceso. Esto me lleva a preguntarme si tal flexibilización, aparentemente tan sencilla de aplicar en un caso de justicia indígena, sería aceptada por la Corte en un proceso proveniente del sistema ordinario, en el que se insinúe la responsabilidad de un particular, una empresa o una entidad pública sin adentrarse en el fondo del asunto.
23. Considero importante aclarar que los párrafos precedentes no buscan poner en tela de duda o insinuar que las graves vulneraciones que sufrió la accionante no sucedieron o no merecen ser reparadas. Mi discrepancia se basa en que para determinar responsabilidades y reparar derechos es preciso realizar un análisis de fondo y aproximarse al caso desde una perspectiva intercultural. Por ende, si el objetivo de la sentencia 9-21-EI/25 era determinar que las autoridades de Maca Grande eran responsables por los hechos denunciados por la accionante, lo mínimo indispensable era solicitarles información directamente sobre los hechos,<sup>5</sup> convocarlos a la audiencia

---

<sup>5</sup> El único auto en que se observa que se solicita información específica a las autoridades de Maca Grande es en un auto de 24 de noviembre de 2023, en donde se requiere al “presidente de la Comuna Maca Grande, o a quien ejerza tales funciones que, en el mismo término, **informe** a este Organismo **si** en la parroquia San José de Poaló del cantón Latacunga, **existe alguna autoridad de justicia indígena dentro de la Comunidad Maca Milipungo** (según la información que consta en la página web de la Prefectura de Cotopaxi, la Comunidad Maca Milipungo pertenece a la Comuna Maca Grande)”.

de Pleno que se llevó a cabo el 7 de diciembre de 2023,<sup>6</sup> o al menos incluirlos en el pedido de peritaje antropológico de 8 de enero de 2025,<sup>7</sup> lo que se ve que no ocurrió en los autos que la jueza sustanciadora expidió en fechas 17 de diciembre de 2021, 24 de noviembre de 2023, 8 de enero de 2025 y 5 de febrero de 2025.

24. Los hechos denunciados por la accionante no solo podían sino debían ser conocidos reparados por la Corte, pues no es concebible aceptar que un sistema de justicia, sea este ordinario o indígena, permita hechos que atentan contra la dignidad e integridad de las personas, y mucho menos en contra de un grupo de atención prioritaria, como son las mujeres embarazadas, quienes son titulares de un sinnúmero de garantías y derechos reconocidas en la Constitución.<sup>8</sup> Sin embargo, para llegar a este objetivo era necesario realizar un análisis de fondo y observar tanto los principios de interculturalidad y pluralismo jurídico como las garantías del debido proceso que operan a favor de la accionante y de las autoridades presuntamente responsables.
25. No olvidemos que los principios de interculturalidad y pluralismo bajo ningún concepto pueden entenderse como un mecanismo para flexibilizar las garantías del debido proceso e insinuar la responsabilidad de una persona o grupo sin pruebas suficientes, y mucho menos sin analizar a fondo el asunto para determinar dicha responsabilidad. Lo que implican es comprender y aplicar el derecho y los hechos de acuerdo con las costumbres, prácticas y tradiciones de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
26. Finalmente, y en consonancia con lo expuesto, me resultan cuestionables las medidas ordenadas en los párrafos 50 y 51, en las que se dispone que las autoridades indígenas de Maca Grande, de la UOPIC-P, del MICC, de la ECUARUNARI y de la CONAIE deben llevar a cabo capacitaciones sobre los límites constitucionales en la administración de justicia indígena.
27. Desde mi perspectiva, dichas medidas no solo carecen de sustento jurídico –al emitirse dentro de una acción en que se desestima la demanda, sin entrar al fondo del asunto–, sino que además lesionan la autonomía y la libre determinación del sistema jurídico-

---

<sup>6</sup> Auto de 24 de noviembre 2023, “[...] convocar a una audiencia pública el jueves 07 de diciembre de 2023, a las 12h00, por lo que se convoca a la señora Nancy Cecilia Cayo Cuyo, Comunidad Maca Milipungo; y, a terceros interesados en la causa [...]”.

<sup>7</sup> Auto de 8 de enero de 2025, “Disponer al perito la elaboración de un informe antropológico de la comunidad “Maca Milipungo”, ubicada en la parroquia Poaló, cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi parroquia y cantón Saraguro, provincia de Loja, cuyo objetivo será analizar desde una perspectiva antropológica la legitimidad y fundamentos culturales de la decisión adoptada por la referida comunidad. [...] Requerir a la/s persona/s representante/s de la Comunidad Maca Milipungo y a la accionante de la presente causa, que presten las facilidades necesarias para la realización oportuna y adecuada del peritaje dispuesto”.

<sup>8</sup> Artículos 35, 43, 51.6, 57.10 de la Constitución.

político indígena. Parten de la presunción de que las autoridades de Maca Grande fueron omisas en impedir los hechos denunciados por la accionante, sin haber realizado un análisis sobre el punto central de la *litis*, a saber, si se vulneraron los derechos constitucionales de la accionante.

28. Desde mi lectura, ordenar a las organizaciones indígenas de todos los niveles (Maca Grande, primer grado; UOPIC-P, segundo; MICC, tercer; ECUARUNARI, cuarto; y CONAIE) a cumplir medidas de capacitación resulta, por una parte, atentatorio contra la autonomía político-administrativa de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas –al imponer responsabilidades a organizaciones que no fueron accionadas ni convocadas a comparecer– y, por otra, implica asumir que los hechos denunciados constituyen una realidad en todos los sistemas jurídico-político indígenas.
29. Una capacitación tan general evidencia que la Corte, sin haber realizado un análisis sobre el fondo del caso que le permita determinar responsabilidades, interfiere en el conocimiento que cada nivel organizativo considera pertinente transmitir a las autoridades comunitarias, imponiendo una especie de malla curricular. Esto resulta especialmente problemático cuando el objeto de dichas capacitaciones contradice el fin perseguido por la Constitución al reconocer en el artículo 171 la facultad de administrar justicia indígena a las comunidades, pueblos y nacionalidades. En lugar de orientar estas capacitaciones en función de los estándares jurisprudenciales que la Corte ha desarrollado en el control constitucional de decisiones provenientes de la justicia indígena, lo que se pretende es que las autoridades comunitarias conozcan los “límites” en su actuar. Se parte del prejuicio de que las justicias indígenas, de manera general, están desconociendo sus límites.
30. Desde mi perspectiva, extender esta orden a todos los niveles organizativos implica asumir que en todos los sistemas de justicia indígenas se cometen abusos, sin que la Corte haya conocido casos que le permitan constatar si esto se corresponde con la realidad. Esta medida resulta invasiva respecto de la autonomía de cada organización y nivel, y evidencia nuevamente que la Corte, erróneamente, asume que debe “controlar” o “limitar” las expresiones de autonomía de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas cuando, por el contrario, la Corte debería garantizar que las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, gocen de un máximo de autonomía y un mínimo de restricciones en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.<sup>9</sup>
31. Los elementos descritos en los últimos párrafos podrían parecer meramente semánticos; sin embargo, considerando que, desde la colonización de América Latina,

---

<sup>9</sup> Artículo 66.3 de la LOGJCC.

las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas han sido sistemática y estructuralmente segregados,<sup>10</sup> y que el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos ha sido una victoria que ha tomado años –y, en muchas ocasiones, se ha logrado de manera paulatina– resulta problemático utilizar un lenguaje que busque fortalecer los “límites” del sistema de administración de justicia indígena en vez de fortalecer su autonomía.<sup>11</sup>

32. A mayor abundancia, anticipo que este tipo de medidas generarán problemas logísticos y prácticos, pues, por una parte, la realización de capacitaciones implica la erogación de fondos a organizaciones que ni siquiera formaron parte del proceso, y, por otra, resultará muy complicado verificar su cumplimiento.
33. En conclusión, y en síntesis de lo expuesto, discrepo con la argumentación de la sentencia 9-21-EI/25. Al optar por un camino intermedio, en lugar de reparar de forma integral a la víctima y fortalecer la administración de justicia indígena, se debilita esta última al flexibilizar el estándar de prueba y las garantías del debido proceso. Esta decisión, lejos de promover un diálogo equitativo entre el sistema ordinario y la justicia indígena, refuerza una visión monocultural que menoscaba el reconocimiento y la aplicación del derecho propio de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Por ello, y en consonancia con los principios de interculturalidad y pluralismo jurídico y autonomía, dejo constancia de mi disidencia.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>10</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007, Preámbulo. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, pp. 26 y 33.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, p. 34.

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 9-21-EI, fue presentado en Secretaría General el 28 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 07:59; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**