

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D. M., 20 de octubre de 2021.

**VISTOS:** El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de Pleno de 20 de octubre de 2021, emite el siguiente auto respecto a la causa N°. 1779-18-EP.

### **I. Antecedentes**

1. El 21 de junio 2018, Jaime Augusto Paucar Cabrera, presidente del Gobierno Comunitario de la Comunidad Territorial Ancestral autónomo de El Barrio o la Toglla (“La Toglla”), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 4 de abril de 2018, dictada por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“la Unidad Judicial”) y de la sentencia del 24 de mayo de 2018 dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha (“la Corte Provincial”).
2. El 28 de julio de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional declaró que las sentencias emitidas por la Unidad Judicial (4 de abril de 2018) y la sentencia de la Corte Provincial (24 de mayo de 2018) vulneraron el derecho a la motivación y las dejó sin efecto; declaró que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (“MAG”), al interferir en el proceso de elección de autoridades de La Toglla en el año 2018 y no remitir el expediente de La Toglla a la autoridad competente, vulneró el derecho a la autodeterminación; dispuso algunas medidas de reparación integral; y exhortó a la Asamblea Nacional para que adecúe la Ley de Organización y Régimen de las Comunas a las normas y principios constitucionales y a la jurisprudencia desarrollada.
3. La decisión fue notificada el 24 de agosto de 2021.
4. El 27 de agosto de 2021, el MAG solicitó aclaración y ampliación de la sentencia de 28 de julio de 2021.

### **II. Oportunidad**

5. La petición fue presentada el 27 de agosto de 2021 y, en consecuencia, ha sido presentada dentro del término legal.<sup>1</sup>

### **III. Pedido de ampliación y aclaración**

6. El MAG solicita que se amplíe y aclare la sentencia en los siguientes términos:

*2.1. Si las normas de la Ley de Organización y Régimen de Comunas son inconstitucionales.*

*2.2. Como consecuencia de lo anterior, si el MAG no puede ejercer las atribuciones y competencias establecidas en el cuerpo legal antes mencionado.*

---

<sup>1</sup> Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo 40.

7. El MAG manifiesta que *“la Ley de Régimen, en sus artículos 4 y 12, respectivamente, señalan: Artículo 4.- ‘Dependencia administrativa del Ministerio de Agricultura y Ganadería.- Administrativamente las comunas dependen del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Los derechos que esta Ley concede a las comunas, estarán supervisados y dirigidos por el indicado Ministerio’. Artículo 12.- ‘El día de la elección constituidos los concurrentes, cualquiera que sea su número, en asamblea general, presididos por el Teniente Político de la parroquia, un miembro del cabildo y un ciudadano elegido por éste, los hombres y mujeres mayores de edad votarán para elegir el cabildo, mediante cédulas escritas, o verbalmente. De inmediato se hará el escrutinio’ ...”*.
8. Además, indica que *“la Constitución de la República del Ecuador, en sus artículos 82 y 226, establece los principios de seguridad jurídica y legalidad, a los que están sometidos los servidores públicos, para en efecto, cumplir con la Ley, particularmente, en el presente caso, con lo dispuesto en la Ley de Organización y Régimen de las Comunas”*.

#### **IV. Consideraciones de la Corte Constitucional**

9. La Constitución establece que *“[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables.”*<sup>2</sup>
10. La aclaración procede siempre y cuando la decisión tuviere obscuridad en algunos de sus puntos, y la ampliación si es que no hubiesen sido resueltos todos los asuntos que atañen al procedimiento constitucional.
11. En ese sentido, no es posible modificar la decisión al resolver los pedidos de ampliación y aclaración, porque atentaría contra la seguridad jurídica y, además, constituiría un desconocimiento de los efectos que tienen los pronunciamientos de la Corte Constitucional.
12. A partir de los argumentos esgrimidos en la solicitud presentada por el MAG, corresponde a la Corte Constitucional determinar si la sentencia No. 1779-18-EP/21 merece ser aclarada y/o ampliada.
13. Sobre el primer punto de la solicitud, la Corte Constitucional observa que el peticionario requiere que se aclare si las normas de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas (“Ley de Comunas”) son inconstitucionales.
14. Respecto de este pedido de aclaración, la sentencia textualmente determinó:

*58. El MAG no remitió la documentación de La Toglla bajo el argumento de que “la rectoría de las comunas sigue bajo esta Cartera de Estado...”, esto al amparo Ley de Comunas, norma que junto con otras deberá ser interpretada y adecuada conforme con la Constitución. El MAG no tiene rectoría sobre las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Los archivos y expedientes de La Toglla en el MAG no puede ser una razón*

<sup>2</sup> Constitución, artículo 440.

*para intervenir. El registro de las comunas y comunidades únicamente se podrá mantener a efectos de los derechos y obligaciones que se contemplan en la Ley de Comunas.*

*60. Cuando existan dudas en la aplicación de la Ley de Comunas y conflictos con los derechos colectivos, o superposición de competencias entre las establecidas en la Ley de Comunas y derechos de los pueblos indígenas, se estará a lo más favorable a los derechos colectivos.*

15. Además, exhortó a la Asamblea Nacional, en el párrafo 100, “*para que adecúe la Ley de Comunas a las normas y principios establecidos en la Constitución y a la jurisprudencia que ha desarrollado esta Corte.*”
16. La Corte, en consecuencia, no se pronunció respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas de la Ley de Comunas.
17. La Corte reconoce que las normas de la Ley de Comunas (1937) son anteriores al reconocimiento constitucional (2008) de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. De ahí que es posible la incompatibilidad de normas de la Ley de Comunas con los derechos establecidos en la Constitución para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
18. Por ello, la Corte estableció que la Ley de Comunas debe ser interpretada y adecuada conforme con la Constitución, y que, cuando exista dudas en la aplicación de sus normas o se presenten conflictos en su aplicación, se interprete dicha ley de forma favorable a los derechos colectivos, para garantizar el respeto, protección y promoción de los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
19. En relación con el segundo punto de la solicitud, respecto a que la Corte Constitucional determine si el MAG puede ejercer las atribuciones y competencias establecidas en la Ley de Comunas; la Corte estableció el ámbito de acción del MAG cuando le corresponda coordinar con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
20. La competencia del MAG se analiza en los párrafos 54, 55 y 57 de la sentencia:

*Desde que la Constitución reconoce el derecho a la autodeterminación, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades no depende administrativamente del MAG...*

*Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no requieren concesión de personería jurídica por parte de una entidad estatal. La Constitución les reconoce como sujetos de derechos...*

*El MAG, por el hecho de haber tenido archivos sobre La Toggla, no tiene competencia para establecer requisitos para la determinación de comunidad, conceder personería jurídica, registrar, participar en la designación de autoridades o aprobar estatutos.*

21. El MAG puede ejercer las atribuciones y competencias establecidas en la Ley de Comunas en el marco de los principios establecidos en la Constitución y la jurisprudencia generada por la Corte Constitucional. El MAG, al no tener la rectoría sobre las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, no puede establecer requisitos para la determinación de una comunidad indígena que tiene derecho a autodefinirse; liderar los procesos de designación de las autoridades indígenas y campesinas, sea de manera directa o mediante las tenencias políticas; tampoco controlar el ejercicio del derecho a la autodeterminación ni a la organización social de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. La Corte ha establecido que el MAG no puede establecer requisitos para la determinación de una comunidad como una medida de no repetición en contra de otras comunidades, y así garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
22. El MAG, cuando ejerza las competencias establecidas en la Ley de Comunas, deberá analizar la compatibilidad con el ejercicio de derechos reconocidos a los pueblos indígenas y respetar el derecho a su autodeterminación. De ahí que, para garantizar la seguridad jurídica, el MAG deberá motivar de forma adecuada sus decisiones y, cuando fuere el caso y se presenten incompatibilidades, establecer expresamente la interpretación más favorable al ejercicio de los derechos colectivos.
23. El MAG, para efectos de promover derechos y la organización comunitaria, cuando fuere necesario y las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades lo requieran, continuará registrando las reformas de los estatutos de las comunas, entregará los nombramientos correspondientes a las autoridades indígenas designadas mediante el derecho propio, ejercerá las competencias que favorezcan los derechos, sin que ello faculte intervenir u obstaculizar el ejercicio de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

## **V. Decisión**

Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que proceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve aclarar y ampliar su decisión en los siguientes términos:

1. La Corte no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas.
2. Las normas de la Ley de Comunas, cuando existan conflictos con los derechos establecidos en la Constitución para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, se aplicará por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la forma más favorable a los derechos colectivos.
3. Para garantizar la seguridad jurídica y la legalidad, el MAG tiene la obligación de motivar sus decisiones y argumentar, cuando existieren conflictos en la interpretación y aplicación de normas, sobre la favorabilidad de las normas a los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

4. El Ministerio de Agricultura y Ganadería continuará registrando las reformas de los estatutos de las comunas indígenas que así lo soliciten y entregará los nombramientos correspondientes a las autoridades indígenas designadas mediante el derecho propio, sin que ello faculte intervenir en el ejercicio de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y los instrumentos internacionales.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 20 de octubre de 2021; la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consigna su voto, por haber emitido voto salvado en la sentencia 1779-18-EP, en sesión ordinaria de 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**