

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

70-21-IN/25 En el Caso No. 70-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 70-21-IN.	2
101-22-IN/25 En el Caso No. 101-22-IN Se desestima la acción de inconstitucionalidad No. 101-22-IN	31
11-20-EI/24 En el Caso No. 11-20-EI Se desestima la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena No. 11-20-EI.....	57
2-22-EI/25 En el Caso No. 2-22-EI Se desestima la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena No. 2-22-EI.....	89



Sentencia 70-21-IN/25
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 16 de enero de 2025

CASO 70-21-IN

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

SENTENCIA 70-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de las resoluciones 158-2014, 053-2014 y 090-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura, que regulan los mecanismos de subrogación de jueces y juezas en caso de ausencia, excusa y recusación. La Corte concluye que las resoluciones impugnadas no son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, pues no se verifica el elemento de comparabilidad entre los jueces y juezas que reemplazan a otros en virtud de un sorteo y las personas que reemplazan a los jueces y juezas ausentes por pertenecer al banco de elegibles. Asimismo, constata que el sistema de subrogación de jueces y juezas regulado en las resoluciones impugnadas no es contrario al principio de debida diligencia. Además, la Corte concluye que las resoluciones impugnadas no son contrarias al principio de reserva de ley, pues no establecen, añaden, menoscaban ni modifican la competencia en razón de la materia de los órganos jurisdiccionales. Finalmente, verifica que las resoluciones impugnadas no son contrarias a los principios de progresividad y no regresividad y de máximo uso de los recursos disponibles al recurrir en última instancia al banco de elegibles para la subrogación de jueces y juezas.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de septiembre de 2021, Martha Del Rocío Guevara Baculima (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de las siguientes resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura: (i) resolución 158-2013, emitida el 16 de octubre de 2013 y publicada en el Registro Oficial Suplemento 114 de 1 de noviembre de 2013 (“**resolución 158-2013**”),¹ (ii) resolución 053-2014, emitida el 7 de abril de 2014 y publicada en el Registro Oficial Segundo Suplemento 246 de 15 de mayo de 2014 (“**resolución 053-2014**”),² y (iii) resolución 090-2020, emitida el 20 de agosto de 2020 y publicada en el Registro Oficial edición especial 970 de 7 de septiembre de 2020 (“**resolución 090-2020**”) (“**resoluciones impugnadas**” o “**normas impugnadas**”).
2. La causa fue signada con el número 70-21-IN y, por sorteo, la competencia para su sustanciación recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

¹ “Procedimiento para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, cortes provinciales y tribunales distritales de lo contencioso administrativo y tributario”.

² “Reglamento para la conformación de tribunales en cuerpos pluripersonales de juzgamiento”.

3. El 19 de noviembre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ admitió a trámite la demanda, negó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas y dispuso que el Consejo de la Judicatura se pronuncie sobre su constitucionalidad y remita a este Organismo los informes y documentos que les dieron origen. Asimismo, ordenó la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
4. El 15 de diciembre de 2021, el Consejo de la Judicatura presentó por escrito sus argumentos en defensa de la constitucionalidad de las normas impugnadas y remitió los documentos requeridos.
5. El 10 de mayo de 2022, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la acción pública de inconstitucionalidad.
6. El 27 de diciembre de 2024, la jueza constitucional sustanciadora requirió al Consejo de la Judicatura que informe si han existido nuevas reformas a las normas impugnadas. El 8 de enero de 2025, el Consejo de la Judicatura presentó su informe.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad con base en los artículos 436.2 de la Constitución, 75.1 letra d) y 191.2 letra a) de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

8. La accionante impugna la constitucionalidad por el fondo de la resolución 158-2013,⁴ de la resolución 053-2014 y de la resolución 090-2020, todas expedidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura.
9. Dado que la resolución 090-2020 reformó varias disposiciones de la resolución 158-2013 y de la resolución 053-2014, a continuación, se sintetizan dichas reformas en dos cuadros comparativos:

³ El tribunal estuvo conformado por el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría, el juez constitucional Enrique Herrera Bonnet y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

⁴ Según lo determinado por la Corte Constitucional en la sentencia 001-16-SIA-CC de 20 de enero de 2016, la resolución 158-2013 —entre otras normas— contiene disposiciones que generaron la derogatoria tácita de la resolución aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura el 15 de diciembre de 2008, contentiva de los criterios y procedimiento para la designación de jueces suplentes.

Tabla 1: Reformas introducidas por la resolución 090-2020 a la resolución 158-2013

Resolución 158-2013 (versión original)	Resolución 090-2020
<p>Artículo 4.- Clasificación de ausencias.- La ausencia de juezas y jueces se clasifica de la siguiente manera:</p> <p>a. Más de veinticuatro horas o menor de siete días. Esta ausencia debe ser excepcional y debidamente justificada; y,</p> <p>b. Más de siete días.</p>	<p>Artículo 2.- Sustituir el artículo 4 de la Resolución 158-2013, por el siguiente texto:</p> <p>“Artículo 4.- Clasificación de ausencias temporales.- La ausencia temporal de juezas y jueces se clasifica de la siguiente manera:</p> <p>a. Mayor a veinticuatro horas y menor o igual a siete días.</p> <p>b. Mayor a siete días.</p> <p>Todas las ausencias temporales deben ser debidamente justificadas.</p> <p>La o el juez ausente, de ser posible, deberá informar a la Dirección Provincial la duración de su ausencia temporal, de acuerdo a la clasificación. De ser incierta dicha duración, para efectos de la aplicación de la presente resolución se observará lo establecido para la ausencia mayor a siete días”.</p> <p>“Artículo 3.- Agregar a continuación del artículo 4 un artículo con el siguiente texto:</p> <p>“Artículo 4.1.- Duración del reemplazo.- Las juezas o jueces que han sido designados como subrogantes, continuarán con la tramitación de las causas desde el momento que se genere la ausencia temporal hasta que se reincorpore la jueza o juez ausente.</p> <p>En los casos de ausencia definitiva, la subrogación durará hasta la finalización de la causa o hasta que se nombre una nueva jueza o juez titular.</p> <p>Si la ausencia temporal de una jueza o juez se convierte en una ausencia definitiva, se sorteará una nueva jueza o juez subrogante, quien tramitará hasta finalización de la causa o hasta que se nombre una nueva jueza o juez titular. En</p>

	<p>este caso, la Dirección Provincial podrá considerar realizar la reasignación de los procesos, a fin de equiparar la carga de las y los jueces de la dependencia judicial.</p> <p>Concluido cualquier reemplazo, la o el juez subrogante identificará las causas en las que actuó, y en el caso de que en una o varias haya intervenido o resuelto en aspectos esenciales del proceso, conservará la competencia para hacer efectivo el principio de inmediación y el debido proceso”.</p>
<p>Artículo 5.- Reglas de ausencia menor a siete días.- Para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, en caso de ausencia menor de siete días, previo sorteo, se aplican las siguientes reglas de manera secuencial:</p> <p>a. Se encargará el despacho, [sic] a una jueza o juez titular de la misma unidad judicial o del juzgado de igual materia, dentro de la respectiva circunscripción territorial; y,</p> <p>b. En el caso de que no existan juezas o jueces en las unidades judiciales o juzgados de igual materia, se encargará el despacho a una jueza o juez del cantón o provincia más cercana.</p>	<p>Artículo 4.- Sustituir el artículo 5 de la Resolución 158-2013, por el siguiente texto:</p> <p>“Artículo 5.- Reglas de ausencia mayor a veinticuatro horas y menor o igual a siete días.- Para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, en caso de que la ausencia sea mayor a veinticuatro horas y menor o igual a siete días, previo sorteo, se aplicarán las siguientes reglas de manera secuencial:</p> <p>a. Se encargará el despacho a una jueza o juez titular de la misma unidad judicial o de una unidad judicial de igual materia dentro de la respectiva circunscripción territorial; y,</p> <p>b. Se encargará el despacho a una jueza o juez del cantón o provincia más cercana, del mismo nivel y la misma materia”.</p>
<p>Artículo 6.- Reglas de ausencia mayor a siete días.- Para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, en caso de ausencia mayor de siete días, previo sorteo, se recurrirá al banco de elegibles.</p>	<p>Artículo 5.- Sustituir el artículo 6 de la Resolución 158-2013, por el siguiente texto:</p> <p>“Artículo 6.- Reglas de ausencia mayor a siete días.- Para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, en caso de ausencia mayor de siete días, previo sorteo, se aplicarán las siguientes reglas de manera secuencial:</p> <p>a. Se encargará el despacho a una jueza o juez titular de la misma unidad judicial o de una unidad judicial de igual materia dentro de la respectiva circunscripción territorial;</p>

	<p>b. Se encargará el despacho a una jueza o juez del cantón o provincia más cercana, del mismo nivel y la misma materia;</p> <p>c. Se recurrirá al banco de elegibles”.</p>
--	--

Tabla 2: Reformas introducidas por la resolución 090-2020 a la resolución 053-2014

Resolución 053-2014⁵ (versión original)	Resolución 090-2020
<p>Artículo 4.- Ausencia, excusa o recusación.- En los casos de ausencia, excusa o recusación de uno o todos los miembros del tribunal que ya fue conformado, serán reemplazados por sorteo, de acuerdo al siguiente orden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De entre las otras juezas y jueces de la misma instancia o sala, respecto de la materia y territorio; 2. De entre las juezas o jueces de la misma instancia y territorio, de materias distintas; 3. De entre los miembros que integren el banco de elegibles conforme a las disposiciones del Consejo de la Judicatura; y, 4. De entre las juezas o jueces de la misma instancia aunque de territorio y materia distintos. En este caso se priorizará los territorios más cercanos y las materias más afines. <p>Estas reglas de suplencia no son aplicables para la Corte Nacional de Justicia quienes serán reemplazados por las conjuetas o conjueces de conformidad con lo establecido en el artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial.</p>	<p>Artículo 6.- Sustituir el artículo 4 de la Resolución 053-2014, por el siguiente texto:</p> <p>“Artículo 4.- Ausencia, excusa o recusación.- En los casos de ausencia temporal o definitiva, excusa o recusación de uno o todos los miembros del tribunal que ya fue conformado, serán reemplazados por sorteo, de acuerdo al siguiente orden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De entre las otras juezas o jueces de la misma instancia, sala, materia y territorio; 2. De entre las juezas o jueces de la misma instancia y territorio, de materias distintas; 3. De entre las juezas o jueces de la misma instancia aunque de territorio y materia distintos. En este caso se priorizará los territorios más cercanos y las materias más afines; y, 4. De entre los miembros que integren el banco de elegibles conforme a las disposiciones del Consejo de la Judicatura”.
<p>Artículo 6.- Duración del reemplazo.- Las juezas o jueces que han sido designados como reemplazo, [sic] continuarán con la tramitación de las causas desde el momento que se genere la ausencia, excusa o recusación hasta su finalización; con excepción de las ausencias temporales por licencias o vacaciones, en cuyo caso dicho reemplazo durará hasta que se reincorpore la jueza o juez ausente, debiendo aplicarse lo mismo en casos de excusas o recusaciones que hayan sido negadas.</p>	<p>Artículo 7.- Sustituir el artículo 6 de la Resolución 053-2014, por el siguiente texto:</p> <p>“Artículo 6.- Duración del reemplazo.- Las juezas o jueces que han sido designados como reemplazo, continuarán con la tramitación de las causas desde el momento que se genere la ausencia definitiva hasta la finalización de la causa o hasta que se nombre una nueva jueza o juez titular; los reemplazos por excusa o</p>

⁵ La Resolución 053-2014 derogó los artículos 8 y 9 de la Resolución 158-2013.

	<p>recusación durarán hasta la finalización de la causa.</p> <p>En el caso de ausencias temporales, dicho reemplazo durará hasta que se reincorpore la jueza o juez ausente, debiendo aplicarse lo mismo en casos de excusas o recusaciones que hayan sido negadas.</p> <p>Si la ausencia temporal de una jueza o juez ausente se convierte en una ausencia definitiva, se sorteará una nueva jueza o juez subrogante, quien tramitará hasta finalización de la causa o hasta que se nombre una nueva jueza o juez titular. En este caso, la Dirección Provincial podrá considerar realizar la reasignación de los procesos, a fin de equiparar la carga de las y los jueces de la dependencia judicial.</p> <p>Concluido cualquier reemplazo, la o el juez subrogante identificará las causas en las que actuó, y en el caso de que en una o varias haya intervenido o resuelto en aspectos esenciales del proceso, conservará la competencia para hacer efectivo el principio de inmediación y el debido proceso”.</p>
<p>Disposición General Primera.- Para efectos de la aplicación de este reglamento el reemplazo de juezas o jueces que integran los cuerpos pluripersonales de juzgamiento, el sorteo se realizará bajo el criterio de causa y no de persona, a fin de evitar que una misma jueza o juez actúe en calidad de titular y reemplazo. Se excepciona de esta condición a las juezas y jueces la [sic] Corte Nacional de Justicia.</p>	<p>Artículo 8.- Sustituir la Disposición General Primera de la Resolución 053-2014, por el siguiente texto:</p> <p>“PRIMERA.- Para el reemplazo de juezas o jueces que integran los cuerpos pluripersonales de juzgamiento, en los casos de excusa o recusación el sorteo se realizará bajo el criterio de causa y no de persona. En los demás casos de ausencia temporal o definitiva de juezas o jueces, la jueza o juez sorteado reemplazará al principal en todo el despacho.</p> <p>Se excepciona de esta condición a las juezas y jueces la Corte Nacional de Justicia.”</p>

10. Sin perjuicio de las normas que fueron reformadas por la resolución 090-2020, dado que la accionante ha manifestado que —además de ciertos artículos específicos, que se detallarán más adelante— impugna la totalidad de las resoluciones 158-2013 y 053-

2014, es necesario señalar que se encuentran vigentes los artículos 1,⁶ 2,⁷ 3,⁸ 7⁹ y 10¹⁰ de la resolución 158-2013 y los artículos 1¹¹, 2¹², 3¹³ y 5¹⁴ de la resolución 053-2014.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. La accionante alega que las resoluciones impugnadas “violan directamente los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 75, 76 número 7, letra k, 82, 120 número 6, 132 número 6, 168 número 1, 181 número 5 de la Constitución de la República; así como los artículos 3 número 1, y 11 número 3”. Además, señala que las resoluciones impugnadas “violan los artículos 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos”.
12. Sobre el **derecho a la igualdad en el ámbito laboral**, la accionante alega que el mecanismo de subrogación frente a una ausencia temporal superior a siete días contenido en las resoluciones impugnadas sería inconstitucional porque consideraría

⁶ Artículo 1.- Objeto.- Regular el procedimiento para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, cortes provinciales y tribunales distritales de lo contencioso administrativo y tributario, previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial.

⁷ Artículo 2.- Ámbito.- Se aplica a juezas y jueces de primer nivel y de cortes provinciales de todas las materias así como de tribunales distritales de lo contencioso administrativo y tributario, a nivel nacional, designadas y designados de acuerdo al Código Orgánico de la Función Judicial.

⁸ Artículo 3.- Banco de elegibles y su conformación.- El banco de elegibles se conformará de acuerdo a lo previsto en el artículo 72 del Código Orgánico de la Función Judicial.

⁹ Artículo 7.- Reglas en casos de excusa o recusación.- Se procederá con la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, en caso de excusa o recusación, de la siguiente manera: a. Se encargará el despacho, [sic] a una jueza o juez titular de la misma unidad judicial o del juzgado de igual materia, dentro de la respectiva circunscripción territorial; b. En el caso de que no existan juezas o jueces en las unidades judiciales o juzgados de igual materia, se encargará el despacho a una jueza o juez del cantón o provincia más cercana; y, c. Se recurrirá al banco de elegibles.

¹⁰ Artículo 10.- De los criterios.- Para los fines previstos en este procedimiento, el sorteo del banco de elegibles se realizará de acuerdo con los criterios siguientes: a. Se recurrirá a los elegibles de la respectiva materia y provincia. b. Se recurrirá a los elegibles de otras materias de la misma provincia. c. Se recurrirá a los elegibles de la provincia más cercana. d. Se recurrirá a los elegibles de otras provincias.

¹¹ Artículo 1.- Objeto.- Este reglamento tiene por objeto establecer el procedimiento para la conformación de tribunales en cuerpos pluripersonales de juzgamiento para el conocimiento de causas, recursos y demás trámites judiciales. Este procedimiento incluye la conformación del tribunal, la designación de la jueza o juez ponente, quien presidirá el tribunal y será el juez de sustanciación así como las reglas de reemplazos en caso de ausencia, excusa o recusación.

¹² Artículo 2.- Ámbito de aplicación.- Las disposiciones de este reglamento son de aplicación obligatoria para todos los cuerpos pluripersonales de juzgamiento de la Función Judicial, que comprenden, entre otros: Salas de la Corte Nacional de Justicia, Salas de las Cortes Provinciales, Tribunales Distritales Contencioso Administrativo y Tributario; y, Tribunales de Garantías Penales.

¹³ Artículo 3.- De la designación de la jueza o juez ponente.- El sistema de sorteo que conforme el tribunal, determinará a la jueza o juez ponente, quien lo presidirá y será quien sustancie la causa.

¹⁴ Artículo 5.- Ausencia, excusa o recusación del presidente del tribunal.- En caso de ausencia, excusa o recusación de quien fue designado presidente del tribunal, su reemplazo será designado por sorteo, y asumirá las funciones de jueza o juez ponente y de sustanciación de la causa.

en último lugar al banco de elegibles. Lo mencionado supondría que los funcionarios reemplazantes por ausencia superior a siete días asumirían —en forma indefinida— una doble carga laboral, al tener que atender simultáneamente dos despachos, y sin percibir una remuneración superior.

13. Al respecto, la accionante proporciona estadísticas del Consejo de la Judicatura sobre la capacidad de resolución anual por juez¹⁵ y hace alusión al plan de cobertura de jueces y juezas de la provincia de Azuay.¹⁶ En ese contexto, la accionante se refiere al número de audiencias sustanciadas por ella en 2020 y 2021 y a su carga laboral particular como consecuencia de, supuestamente, haber trabajado en dos tribunales fijos de forma ininterrumpida durante ocho meses, “sin haber recibido ningún tipo de reconocimiento adicional por la doble función y carga laboral”.
14. Respecto del **derecho a la tutela judicial efectiva**, la accionante sostiene que las resoluciones impugnadas tendrían efectos tanto en los funcionarios judiciales, como en los usuarios del sistema judicial:

- 14.1. Sobre los funcionarios judiciales, la accionante señala que estos asumirían una doble función al tener dos despachos a su cargo y que, en el caso de los juzgados pluripersonales, se generarían serias dificultades en el agendamiento de audiencias y en la unificación de criterios dada la existencia de múltiples conformaciones. Además, la accionante indica que

[a]l encontrarse un mismo juzgador conformando dos tribunales, hay que verificar los problemas de orden físico y jurisdiccional que conlleva, en tanto el juzgador no puede encontrarse en dos sitios a la vez, lo que implica un re agendamiento de audiencias, lo cual relentiza [sic] el trabajo de los dos tribunales, imposibilitando además cumplir con los plazos y términos legalmente previstos para la evacuación de otras diligencias y la emisión de las sentencias, por cuanto no es posible la conformación del tribunal en cualquier momento, si uno de los jueces debe ser parte de otro.

- 14.2. Sobre los usuarios del sistema judicial, la accionante afirma que estos no recibirían “una respuesta pronta y oportuna por parte de los órganos jurisdiccionales”, por lo que “su derecho a la tutela judicial efectiva se vería lesionado”.

¹⁵ Según la accionante, dichas estadísticas habrían sido extraídas de la resolución 048-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura.

¹⁶ Según la accionante, dicho plan habría sido extraído de la resolución 049-20 del Pleno del Consejo de la Judicatura.

15. En cuanto al **principio de reserva de ley**, la accionante cita el artículo 6 de la Resolución 090-2020, que reformó el artículo 4 de la Resolución 053-2014, y argumenta que

[...] al establecer la Resolución en referencia que los reemplazos pueden realizarse por jueces de distintas materias, se estaría modificando la competencia en razón de la materia, a través de una norma reglamentaria [sic] situación que se encuentra proscrita por la Constitución que establece que solo mediante ley se puede determinar la competencia de los administradores de justicia.

16. Por otro lado, la accionante considera que las resoluciones impugnadas son contrarias al **principio de independencia judicial**, pues supondrían “una restricción indebida en el ejercicio de las funciones relativas a la administración de justicia” que impediría que los juzgadores cumplan sus funciones a cabalidad.
17. La accionante también argumenta que, con la vigencia de las normas impugnadas, se desatenderían las **obligaciones del Estado en materia de derechos humanos**, particularmente las obligaciones de “respetar, proteger y garantizar la vigencia y ejercicio” de los derechos a la igualdad en la esfera laboral, a la tutela judicial efectiva en el elemento de debida diligencia y al debido proceso en cuanto al principio de reserva de ley.
18. De la misma manera, la accionante considera que, con la aplicación de las resoluciones impugnadas, se incumplirían los elementos esenciales de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los derechos al trabajo, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. En este sentido, la accionante señala que “[e]l mecanismo o procedimiento adoptado para el sistema de reemplazos de las juezas y jueces por ausencias temporales superiores a siete días es insuficiente para materializar los derechos tanto de los jueces que ejercen los reemplazos tanto [sic] de los usuarios que ventilan sus causas en aquellos despachos”.
19. Adicionalmente, la accionante sostiene que las resoluciones impugnadas llevarían al incumplimiento de los principios de “no discriminación, progresividad y no regresividad, y el máximo uso de los recursos disponibles”.
20. Respecto del **principio de igualdad y no discriminación**, la accionante alega que, en cuanto al derecho al trabajo, “el sistema de reemplazos implantado [...] genera una desigualdad en cuanto a la carga laboral y a la remuneración percibida” y, en cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, genera desigualdad entre los usuarios que ventilan sus causas en los juzgados o tribunales ausentes y los demás usuarios de la administración de justicia, “en tanto por la doble carga laboral se sacrificaría la eficiencia y la debida diligencia en la sustanciación y resolución de las causas”. Además, sostiene que, respecto del principio de reserva de ley, “se genera una abierta

desigualdad entre los juzgadores cuyas atribuciones y obligaciones por mandato constitucional y legal solo pueden establecerse o modificarse en virtud de una ley y se lo haga de manera antojadiza mediante normativa reglamentaria”.

21. En cuanto a los **principios de progresividad y no regresividad**, la accionante considera que estos se incumplirían por cuanto, a partir de las resoluciones impugnadas: (i) ya no se recurre al banco de elegibles en casos de ausencia mayor a siete días y (ii) se estableció que, para los casos de ausencia temporal o definitiva, la jueza o juez sorteado reemplazaría al principal en todo el despacho y no solo en determinadas causas.
22. Finalmente, en cuanto al **máximo uso de recursos disponibles**, la accionante manifiesta que “es claro que el afán del Consejo de la Judicatura ha sido reducir los recursos para la prestación del servicio de administración de justicia [...] en tanto el seleccionar un juzgador del banco de elegibles para realizar los reemplazos implica el cumplimiento de las obligaciones laborales con otro funcionario”, mientras que “los reemplazos efectuados por otros funcionarios de la misma función judicial significaban ‘cubrir la necesidad’ sin realizar una nueva contratación”.
23. Sobre la base de los argumentos expuestos, la accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la Resolución 090-2020 de 20 de agosto de 2020 y, concretamente, de las normas que reforman las resoluciones 158-2013 de 16 de octubre de 2013 y 053-2014 de 7 de abril de 2014. Además, solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de las “normas de las resoluciones reformadas [resoluciones 158-2013 de 16 de octubre de 2013 y 053-2014 de 7 de abril de 2014] que conservan la inconstitucionalidad acusada”, así como que la Corte Constitucional “declare de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas”.

4.2. Argumentos del Consejo de la Judicatura

24. En su contestación, el Consejo de la Judicatura señala que las resoluciones impugnadas fueron reformadas por la resolución 146-2021 de 9 de septiembre de 2021, cuyos artículos 1 y 2 prescriben lo siguiente:

Artículo 1.- En el artículo 4 de la Resolución 158-2013, de 16 de octubre de 2013, que fue sustituido por la Resolución reformativa 090-2020, incorpórese como inciso final el siguiente texto:

“En los casos de ausencia temporal superior a seis (6) meses, las direcciones provinciales previo informe del juzgador reemplazante en el que se indiquen los parámetros de carga procesal (tanto del despacho titular como en el del encargo) y la necesidad de contar con un nuevo reemplazo; deberán nombrar por sorteo un nuevo juzgador reemplazante entre

los demás juzgadores disponibles y ejecutar lo correspondiente, observando los parámetros dispuestos en esta Resolución.”

Artículo 2.- En el artículo 6 de la Resolución 053-2014, de 7 de abril de 2014, que fue sustituido por la Resolución reformativa 090-2020, incorpórese como inciso final el siguiente texto:

“En los casos de ausencia temporal superior a seis (6) meses, las direcciones provinciales previo informe del juzgador reemplazante en el que se indiquen los parámetros de carga procesal (tanto del despacho titular como en el del encargo) y la necesidad de contar con un nuevo reemplazo; deberán nombrar por sorteo un nuevo juzgador reemplazante entre los demás juzgadores disponibles y ejecutar lo correspondiente, observando los parámetros dispuestos en esta Resolución.”

25. A criterio del Consejo de la Judicatura, a través de la resolución 146-2021, se subsanó “la indeterminación en cuanto al tiempo que puede llegar a tener una ausencia de carácter temporal, estableciendo un tiempo máximo de 6 meses para las ausencias temporales”. Así, el Consejo de la Judicatura manifiesta que la resolución 146-2021 fue emitida “al evidenciar a través de un análisis de la carga procesal de los funcionarios que se encuentran encargados de despachos en algunas judicaturas, que el actuar por la acción de personal emitida por la Unidad de Talento Humano tanto como jueza o juez titular y de encargado aumenta considerablemente su carga procesal a partir de los seis (6) meses en la cual ha sido sustituto de otra u otro juzgador”.
26. Posteriormente, el Consejo de la Judicatura parafrasea el contenido de varias normas constitucionales y legales que, en lo principal, se refieren a (i) los principios procesales, (ii) las competencias del Consejo de la Judicatura y (iii) los deberes de las servidoras y servidores de la Función Judicial. Luego de ello, el Consejo de la Judicatura concluye que

[...] resulta evidente que las resoluciones emitidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura en torno a las subrogaciones han sido emitidas en total respeto a la Constitución y las normas legales, con la finalidad de los principios de simplificación, eficacia, inmediatez, celeridad y economía procesal.

27. Por otro lado, el Consejo de la Judicatura cita el artículo 94 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”)¹⁷ y se pronuncia sobre el argumento de la accionante referente a la vulneración del derecho a la igualdad en el ámbito laboral, en los siguientes términos:

En este sentido la norma es clara respecto a que una servidora o servidor de la Función Judicial tendrá derecho al pago de la diferencia remunerativa cuando sustituya

¹⁷ “Art. 94.- SUBROGACIÓN.- Cuando una servidora o un servidor de la Función Judicial sustituyere temporalmente en sus funciones a un superior jerárquico, a más de las propias remuneraciones, tendrá derecho al pago de la diferencia de la remuneración que correspondiere a la servidora o servidor subrogado. El plazo de esta subrogación no excederá de noventa días”.

temporalmente en sus funciones a un superior jerárquico, no obstante en este caso, el Consejo de la Judicatura en las resoluciones ahora impugnadas refiere a la subrogación de juezas y jueces de primer nivel y al tema de tribunales en cuerpos pluripersonales, por lo que al tratarse de jueces del mismo nivel no existe diferencia de jerarquía y por ende no existe tampoco diferencia remunerativa.

28. Finalmente, respecto del argumento de la accionante sobre la contravención al principio de reserva de ley, el Consejo de la Judicatura manifiesta que las resoluciones impugnadas no modifican lo establecido en la Constitución o la ley, pues

[c]onforme se puede observar de las resoluciones ahora impugnadas, el Consejo de la Judicatura ha emitido las mismas con base a las normas de la Constitución de la República que a su vez remite a las normas del Código Orgánico de la Función Judicial, lo que implica que las resoluciones dictadas por el Consejo de la Judicatura ahora impugnadas fueron emitidas en virtud de las competencias Constitucionales y legales, y en armonía con las mismas.

29. Sobre la base de lo anterior, el Consejo de la Judicatura solicita que se rechace la demanda y se ratifique la constitucionalidad de las resoluciones impugnadas.

5. Cuestión previa

30. Esta Corte observa que el artículo 4 de la resolución 158-13 y el artículo 6 de la resolución 053-14 fueron reformados a través de los artículos 1 y 2 de la resolución 146-2021, emitida el 9 de septiembre de 2021 por el Pleno del Consejo de la Judicatura. En virtud de lo indicado, a continuación, se verificará en qué consistieron dichas reformas a fin de determinar si los motivos de impugnación contenidos en la demanda subsisten.

Tabla 3: Reformas introducidas por la resolución 146-2021 a la resolución 158-2013

Resolución 158-2013 (versión reformada por la resolución 090-2020)	Resolución 146-2021
<p>Artículo 4.- Clasificación de ausencias temporales.- La ausencia temporal de juezas y jueces se clasifica de la siguiente manera:</p> <p>a. Mayor a veinticuatro horas y menor o igual a siete días.</p> <p>b. Mayor a siete días.</p> <p>Todas las ausencias temporales deben ser debidamente justificadas.</p> <p>La o el juez ausente, de ser posible, deberá informar a la Dirección Provincial la duración de su ausencia temporal, de acuerdo a la</p>	<p>Artículo 1.- En el artículo 4 de la Resolución 158-2013, de 16 de octubre de 2013, que fue sustituido por la Resolución reformativa 090-2020, incorpórese como inciso final el siguiente texto:</p> <p>“En los casos de ausencia temporal superior a seis (6) meses, las direcciones provinciales previo informe del juzgador reemplazante en el que se indiquen los parámetros de carga procesal (tanto del despacho titular como en el del encargo) y la necesidad de contar con un nuevo reemplazo; deberán nombrar por sorteo un nuevo juzgador reemplazante entre los</p>

clasificación. De ser incierta dicha duración, para efectos de la aplicación de la presente resolución se observará lo establecido para la ausencia mayor a siete días”.	demás juzgadores disponibles y ejecutar lo correspondiente, observando los parámetros dispuestos en esta Resolución.”
--	---

Tabla 4: Reformas introducidas por la resolución 146-2021 a la resolución 053-2014

Resolución 053-2014 (versión reformada por la resolución 090-2020)	Resolución 146-2021
Artículo 6.- Duración del reemplazo.- Las juezas o jueces que han sido designados como reemplazo, [sic] continuarán con la tramitación de las causas desde el momento que se genere la ausencia, excusa o recusación hasta su finalización; con excepción de las ausencias temporales por licencias o vacaciones, en cuyo caso dicho reemplazo durará hasta que se reincorpore la jueza o juez ausente, debiendo aplicarse lo mismo en casos de excusas o recusaciones que hayan sido negadas.	Artículo 2.- En el artículo 6 de la Resolución 053-2014, de 7 de abril de 2014, que fue sustituido por la Resolución reformativa 090-2020, incorpórese como inciso final el siguiente texto: “En los casos de ausencia temporal superior a seis (6) meses, las direcciones provinciales previo informe del juzgador reemplazante en el que se indiquen los parámetros de carga procesal (tanto del despacho titular como en el del encargo) y la necesidad de contar con un nuevo reemplazo; deberán nombrar por sorteo un nuevo juzgador reemplazante entre los demás juzgadores disponibles y ejecutar lo correspondiente, observando los parámetros dispuestos en esta Resolución.”

31. De lo anterior se desprende que a los artículos reformados se ha añadido una regulación específica relativa a la ausencia de las y los jueces por más de seis meses, que implica la designación por sorteo de una nueva juzgadora o juzgador reemplazante. Toda vez que los motivos de impugnación de la demanda de inconstitucionalidad subsisten a pesar de la adición mencionada, la Corte analizará la constitucionalidad de las resoluciones impugnadas tomando en cuenta su texto actualizado a la fecha de la emisión de la presente sentencia.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

32. De los argumentos resumidos en el párrafo 12 *ut supra* se desprende que la accionante considera que las normas impugnadas son contrarias al derecho a la igualdad, por cuanto generarían desigualdad en la carga laboral y la remuneración de los servidores judiciales sorteados para ser subrogantes y los que no son sorteados para ello. El mismo cargo se desprende del párrafo 20 *ut supra*, en cuanto a la argumentación sobre el principio de igualdad y no discriminación en el ejercicio del derecho al trabajo.
33. A partir de este cargo, la Corte Constitucional identifica el siguiente problema jurídico:

¿Las resoluciones impugnadas son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, por cuanto generarían una desigualdad en la carga laboral y la remuneración entre los servidores judiciales que son subrogantes por sorteo y las personas que subrogan por ser parte del banco de elegibles?

34. En cuanto a la alegación contenida en el párrafo 13 *ut supra*, la Corte no formula un problema jurídico, pues no se refiere a la supuesta inconstitucionalidad de las normas impugnadas y, además, se refiere a la situación particular de la accionante, cuestión que escapa del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.
35. Por su parte, de los cargos contenidos en los párrafos 14, 14.1, 14.2 y 16 *ut supra* se desprende que la accionante alega que las resoluciones impugnadas son incompatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva. Aquello pues considera que el sistema de subrogación de jueces y juezas dificultaría la observancia del principio de debida diligencia por parte de los servidores judiciales subrogantes e impediría el cumplimiento de las funciones de los jueces y juezas. La Corte, en aplicación del principio *iura novit curia*, estima necesaria reconducir el cargo y plantear el siguiente problema jurídico:

¿El sistema de subrogación de jueces y juezas regulado en las resoluciones impugnadas es contrario al principio de debida diligencia?

36. Adicionalmente, a partir de la supuesta afectación del derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante argumenta sobre la incompatibilidad de las resoluciones impugnadas con el principio de igualdad y no discriminación, tal como se desprende del párrafo 20 *ut supra*. Al respecto, la Corte observa que se reitera la argumentación referente al derecho a la igualdad y no discriminación y al derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que estas alegaciones serán atendidas a través de la resolución de los problemas jurídicos identificados en los párrafos 33 y 35 *ut supra*.
37. Por otro lado, como se desprende del párrafo 15 *ut supra*, la accionante considera que las resoluciones impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley, pues modificarían la competencia en razón de la materia de los órganos jurisdiccionales. La accionante reitera esta argumentación al referirse a una supuesta incompatibilidad con el principio de igualdad y no discriminación, de conformidad con el cargo contenido en el párrafo 20 *ut supra*. En función de ello, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Las normas impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley, por cuanto modificarían, mediante resolución, la competencia en razón de la materia de los órganos jurisdiccionales?

38. De los párrafos 17 y 18 *ut supra* se desprende que la accionante argumenta de forma general que, con la vigencia de las resoluciones impugnadas, se desatenderían las obligaciones de “respetar, proteger y garantizar la vigencia y ejercicio” de los derechos a la igualdad en la esfera laboral, a la tutela judicial efectiva en el elemento de debida diligencia y al debido proceso en cuanto al principio de reserva de ley, y que se incumplirían los elementos esenciales de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de estos derechos. Dado que estos cargos se reducen a la incompatibilidad de las normas impugnadas con los derechos a la igualdad y no discriminación y a la tutela judicial efectiva y con el principio de reserva de ley, la Corte los atenderá a través de la resolución de los problemas jurídicos planteados en los párrafos 33 y 35 *ut supra*.
39. Por otra parte, conforme el cargo contenido en el párrafo 21 *ut supra*, la accionante sostiene que las resoluciones impugnadas transgreden el principio de no regresividad de derechos, pues, a diferencia de la regulación anterior, ya no se recurre en primer lugar al banco de elegibles en casos de ausencia mayor a siete días y, para los casos de ausencia temporal o definitiva, la jueza o el juez sorteado debe reemplazar al principal en todo el despacho. Asimismo, conforme se desprende del párrafo 22 *ut supra*, la accionante alega que las resoluciones impugnadas son contrarias al principio de máximo uso de recursos disponibles, pues el Consejo de la Judicatura habría disminuido los recursos para la prestación del servicio de administración de justicia al no recurrir en primer lugar al banco de elegibles para ejercer la subrogación de los jueces y juezas. En tal virtud, la Corte Constitucional plantea el siguiente problema jurídico:

¿Las resoluciones impugnadas son incompatibles con los principios de progresividad y no regresividad de los derechos y de máximo uso de los recursos disponibles por cuanto recurre en última instancia al banco de elegibles para el reemplazo de los jueces ausentes, excusados y recusados?

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: ¿Las resoluciones impugnadas son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, por cuanto generarían una desigualdad en la carga laboral y la remuneración entre los servidores judiciales que son subrogantes por sorteo y las personas que subrogan por ser parte del banco de elegibles?

40. El artículo 11 numeral 2 de la Constitución reconoce que “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”, y prohíbe la discriminación. Asimismo, el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución consagra el derecho a la igualdad formal, a la igualdad material y a la no discriminación.

Específicamente, en relación con el derecho al trabajo, la Constitución establece, en su artículo 326 numeral 2, que “[a] trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”.

41. Respecto del derecho a la igualdad, esta Magistratura ha indicado que “ningún derecho es absoluto, y por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. De modo que no se encuentra prohibido el hecho de que [se] establezca diferencias entre sujetos, siempre que la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable”.¹⁸
42. Asimismo, la Corte Constitucional ha dicho que el derecho a la igualdad posee una dimensión formal y una dimensión material.¹⁹ La primera “presupone un trato idéntico a sujetos –individuales o colectivos– que se hallan en la misma situación”.²⁰ La segunda consiste en que las medidas que busquen un trato igualitario “consider[en] las diferencias existentes en la práctica, que hacen que la situación de cada uno de los titulares del derecho sea particular”.²¹
43. Como se mencionó, la accionante ha alegado que las resoluciones impugnadas vulnerarían los derechos a la igualdad y no discriminación debido a que, en caso de ausencia de los jueces y juezas titulares por más de siete días, los funcionarios reemplazantes asumirían indefinidamente una doble carga laboral, sin recibir una remuneración adicional. Por ello, sobre la base de la jurisprudencia de este Organismo, se verificará si en el presente caso concurren los elementos que configuran un trato discriminatorio:
 - (i) la comparabilidad, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la constatación de un trato diferenciado, por una de las categorías que la Constitución enuncia de manera ejemplificativa en el numeral 2 del artículo 11; y, (iii) la verificación del resultado, producto del trato diferenciado.²²
44. En atención al elemento de **comparabilidad**, la Corte revisará si existen dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes. La accionante identifica que los sujetos que deben ser comparados son, por un lado, “los funcionarios que resultaren ser sorteados para reemplazar a sus compañeros por una ausencia superior a siete días” y, por otro, las personas que deben subrogar a los jueces y juezas ausentes por ser parte del banco de elegibles. La Corte no considera que ambos sujetos de derechos se encuentren en condiciones iguales o semejantes, pues:

¹⁸ CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 26.

¹⁹ CCE, sentencia 39-18-IN/22, 8 de junio de 2022, párr. 53.

²⁰ CCE, sentencia 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 30.

²¹ CCE, sentencia 197-15-SEP-CC, 17 de junio de 2015, p. 10.

²² CCE, sentencia 39-18-IN/22, 8 de junio de 2022, párr. 55.

- 44.1.** Por un lado, los jueces y juezas que deben subrogar a otros ya perciben un salario de la Función Judicial, pues se encuentran en funciones.
- 44.2.** Por otro lado, las personas que son designadas para reemplazar a los jueces y juezas ausentes por ser parte del banco de elegibles no pertenecen a la Función Judicial y, por lo tanto, no perciben un salario sino hasta su designación como reemplazantes.
- 45.** Como consecuencia de lo dicho, la Corte considera que los jueces y juezas que deben subrogar a otros en virtud de un sorteo y las personas pertenecientes al banco de elegibles que son designadas para reemplazar a jueces y juezas ausentes, no se encuentran en condiciones semejantes —y mucho menos iguales— y, por lo tanto, no se cumple el elemento de comparabilidad.
- 46.** Toda vez que el elemento **(i)** detallado en el párrafo 43 *ut supra* no se cumple en el presente caso y tomando en cuenta que los requisitos allí mencionados son concurrentes, la Corte se abstiene de realizar consideraciones adicionales al respecto. Así, este Organismo concluye que las resoluciones impugnadas no son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, pues no existe comparabilidad entre los sujetos respecto de los cuales, según la accionante, existiría un trato diferenciado.
- 7.2. Segundo problema jurídico: ¿El sistema de subrogación de jueces y juezas regulado en las resoluciones impugnadas es contrario al principio de debida diligencia?**
- 47.** La accionante alega que, en virtud de las resoluciones impugnadas, los funcionarios que reemplazan a los ausentes por más de siete días “se vuelven proclives a desatender la debida diligencia” y a inobservar sus funciones toda vez que: (i) asumen dos despachos y, por tanto, una doble función; (ii) los jueces y juezas que integran tribunales pluripersonales se enfrentan a dificultades para el agendamiento de audiencias y se encuentran impedidos de unificar criterios en virtud de la existencia de múltiples conformaciones en razón de los reemplazos; y, (iii) los jueces y juezas que integran tribunales pluripersonales se ven obligados a reagendar sus audiencias, incumpliendo los plazos y términos previstos en la ley.
- 48.** El principio de debida diligencia se encuentra reconocido en el artículo 172 de la Constitución, que establece, en su segundo inciso, que “[l]as servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia”.
- 49.** Según la Corte, la debida diligencia “implica que los juzgadores tienen la obligación de observar las garantías del debido proceso y actuar de forma cuidadosa en la

tramitación de las causas puestas a su conocimiento; de modo que, deben velar por que en todo proceso las personas reciban una respuesta oportuna a través del ejercicio de las garantías mínimas previstas en la Constitución”.²³ Así, la debida diligencia comporta una “actuación pronta y prolija por parte de las autoridades jurisdiccionales; esto es, en un tiempo razonable y dando trámite a la causa con apego a la normativa constitucional y legal”.²⁴ Además, en palabras de la Corte,²⁵ la debida diligencia permite

que los procesos judiciales sean conocidos adecuadamente para garantizar los derechos de las partes procesales, evitando actuaciones que los entorpezcan o demoren la consecución de sus fines, que se traducen [...] en la tutela de situaciones jurídicas en las que se ven inmersos, desde las distintas materias jurisdiccionales, los derechos de las personas.

50. Las resoluciones impugnadas, a juicio de esta Corte, no contradicen la debida diligencia que deben observar las autoridades judiciales. De hecho, coadyuvan a su cumplimiento y son respetuosas de la prohibición de paralización del servicio de justicia contenida en el artículo 336 numeral 15 de la Constitución. A través de las resoluciones impugnadas, el Consejo de la Judicatura ha previsto un mecanismo expedito para la subrogación de las autoridades judiciales en caso de ausencia temporal o definitiva.
51. Así, las resoluciones impugnadas prevén un mecanismo que permite que los procesos continúen su sustanciación de manera inmediata incluso a pesar de la ausencia de las y los juzgadores titulares de las judicaturas a cargo, pues, según las resoluciones impugnadas, se sortea al juzgador o juzgadora reemplazante de entre los disponibles. Al respecto, esta Magistratura subraya una realidad evidente: todo sistema judicial cuenta con recursos limitados; en ese contexto, la Corte estima que no se puede deducir que la Constitución establezca como obligatorio el esquema planteado por la accionante—recurrencia al banco de elegibles como primer mecanismo de subrogación—.
52. En tal sentido, esta Magistratura considera que el mecanismo para la subrogación de los y las juzgadoras ausentes elegido por el Consejo de la Judicatura y regulado en las resoluciones impugnadas no impone trabas irrazonables a los usuarios del sistema de justicia para que sus procesos sean sustanciados con mayor celeridad que a través de otro mecanismo y, por lo tanto, no es incompatible con el principio de debida diligencia. Si bien, en algunos casos, la aplicación de este mecanismo de subrogación podría generar problemas prácticos, las resoluciones impugnadas prevén que, una vez

²³ *Ibíd.*, párr. 26.

²⁴ CCE, sentencia 254-18-SEP-CC, 11 de julio de 2018.

²⁵ CCE, sentencia 23-22-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 47.

que la ausencia supera los seis meses, se debe realizar un sorteo para la designación de un nuevo reemplazo, en atención a las cargas procesales, razón por la cual, en todo caso, tales dificultades estarían limitadas a un plazo máximo de seis meses. Además, los inconvenientes prácticos que resalta la accionante no se derivan directamente de lo establecido en las resoluciones impugnadas, por lo que escapan de la competencia de la Corte en el marco del control abstracto de constitucionalidad.

7.3. Tercer problema jurídico: ¿Las normas impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley, por cuanto modificarían, mediante resolución, la competencia en razón de la materia de los órganos jurisdiccionales?

53. Como se mencionó en el párrafo 15 *ut supra*, la accionante alega que las resoluciones impugnadas son contrarias al principio de legalidad en relación con la reserva de ley debido a que modificarían la competencia de los juzgadores en razón de la materia a través de una resolución y no a través de una ley.
54. El artículo 226 de la Constitución establece que “[l]as instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”. Dicha norma, según la Corte Constitucional, “contempla constitucionalmente el denominado ‘principio de legalidad’”,²⁶ que constituye un “límite del poder de la administración y técnica de control de la actuación administrativa, por lo que, la administración sólo podrá hacer lo que la ley le autorice, sin que pueda auto atribuirse poderes de actuación pues estos deben estar previamente atribuidos por una ley”.²⁷ Así, “las normas jurídicas deben provenir de autoridades competentes para regular aquello que es objeto de las normas de acuerdo con las facultades que les han sido otorgadas por la Constitución o la ley en estricto sentido”.²⁸
55. Una de las manifestaciones de la legalidad es el principio de reserva legal, que comporta la existencia de “asuntos y materias que de manera exclusiva la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador, excluyendo la intervención y potestad normativa de otras instituciones del Estado”.²⁹ Pese a ello, el principio de reserva de ley no obsta que las leyes “otorg[uen] un marco básico previsible para que la administración pública, a través de su potestad reglamentaria y/o por medio de los organismos públicos de control y regulación, pueda desarrollar las normas legales a fin de dar eficacia directa a los mandatos legislativos”.³⁰

²⁶ CCE, sentencia 37-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 79.

²⁷ CCE, sentencia 62-19-IN/23, 12 de abril de 2023, párr. 27.

²⁸ CCE, sentencia 122-21-IN/24, 27 de junio de 2024, párr. 41.

²⁹ CCE, sentencia 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 88.

³⁰ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 48.

56. Según la Constitución, la reserva de ley es aplicable a, entre otras cuestiones, la determinación de las competencias de los órganos jurisdiccionales:

56.1. El artículo 177 de la Constitución establece que “[l]a Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. **La ley determinará su estructura, funciones, atribuciones, competencias** y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia” (énfasis añadido).

56.2. En el mismo sentido, el artículo 178 de la Constitución, en su último inciso, prevé que “[l]a **ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales** y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia” (énfasis añadido).

57. Aquello, incluso, se encuentra reconocido en el Código Orgánico de la Función Judicial, que establece que “[l]a jurisdicción y la competencia nacen de la Constitución y la ley” (artículo 7). Igualmente, el artículo 157 *ibídem* establece que “la competencia en razón de la materia, del grado y de las personas está determinada en la ley”.

58. La Corte ha indicado que, para determinar si existe una transgresión al principio de reserva de ley para la regulación del ejercicio de derechos y garantías constitucionales, se debe verificar:

- (i) Si el acto normativo regula o no derechos. Para lo cual se evaluará su contenido, a fin de responder si 1) la limitación se encuentra prevista legislativamente, o 2) si el acto normativo establece limitaciones que debieron constar en una ley;
- (ii) En el caso de que el acto normativo no regule derechos, y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad; y,
- (iii) Por el contrario, en el caso de que se verifique que la norma impugnada regula derechos fundamentales; es decir, que su contenido debió constar en una ley o, que pese a constar en una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.³¹

59. La Corte considera que el *test* descrito en el párrafo precedente es aplicable *mutatis mutandis* a la reserva de ley para la determinación de competencias de las autoridades públicas.³² Así, para determinar si una norma infralegal transgrede el principio de

³¹ CCE, sentencia 52-21-IN/24, 2 de mayo de 2024, párr. 28.

³² Esto, pues el *test* descrito en el párrafo 58 *ut supra* fue desarrollado con relación al mismo principio —reserva de ley—, aplicado a una cuestión distinta —regulación del ejercicio de derechos y garantías constitucionales—. Aunque se trate de una cuestión distinta, el *test* se refiere a los límites que impone el principio de reserva de ley.

reserva de ley para la determinación de competencias de las autoridades públicas, se debe revisar lo siguiente:

(1) Si el acto normativo establece, añade, menoscaba o modifica las competencias de una autoridad pública. Para ello, se evaluará su contenido, a fin de responder si: 1) el establecimiento, adición, menoscabo o modificación de las competencias se encuentra prevista legislativamente, o 2) si el acto normativo establece, añade, menoscaba o modifica competencias, por lo que su contenido debería constar en una ley;

(2) En el caso de que el acto normativo se limite a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad; y,

(3) Por el contrario, en el caso de que se verifique que la norma impugnada establece, añade, menoscaba o modifica competencias, es decir, que su contenido debió constar en una ley o, que pese a constar en una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.

60. En atención a ello y a las alegaciones de la accionante, corresponde a esta Corte verificar si las resoluciones impugnadas establecen, añaden, menoscaban o modifican las competencias en razón de la materia de los órganos judiciales.

61. La resolución 158-2013 regula el procedimiento para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, cortes provinciales y tribunales distritales de lo contencioso administrativo y tributario. La Corte observa que las reglas de subrogación en caso de ausencia incluyen el encargo del despacho a: (i) una jueza o juez de la misma unidad judicial o de otra unidad judicial, de igual materia y de la misma circunscripción territorial; (ii) una jueza o juez del cantón o provincia más cercana, del mismo nivel y materia; o, (iii) dependiendo del caso, uno de los miembros del banco de elegibles.³³ Por su parte, en caso de excusa o recusación, la subrogación involucra el encargo del despacho a: (i) una jueza o juez de la misma unidad judicial o del juzgado de igual materia, dentro de la misma circunscripción territorial; (ii) a una jueza o juez del cantón o provincia más cercanos; o, (iii) a un miembro del banco de elegibles.³⁴ A partir de lo indicado, la Corte no observa que la resolución 158-2013 prevea el encargo del despacho de causas a juzgadores de materias distintas, mucho menos que establezca, añada, menoscabe o modifique las competencias en razón de la materia de los órganos judiciales.

62. La resolución 053-2014 tiene por objeto establecer el procedimiento para conformar los tribunales pluripersonales de juzgamiento, incluyendo las reglas de reemplazo

³³ Resolución 158-2013, artículos 5 y 6. Se hace notar que únicamente se recurre al banco de elegibles como último mecanismo y solo en caso de ausencia mayor a siete días.

³⁴ Resolución 158-2013, artículo 7.

frente a ausencias, excusas o recusaciones.³⁵ De conformidad con esta resolución, en caso de ausencia, excusa o recusación de uno o todos los miembros de un tribunal pluripersonal, el reemplazo se realiza por sorteo, en el siguiente orden: (i) por una jueza o juez de la misma instancia, sala, materia y territorio; (ii) por una jueza o juez de la misma instancia y territorio, de materia distinta; (iii) por una jueza o juez de la misma instancia, aunque de territorio y materia distintos, priorizando los territorios más cercanos y las materias más afines; o, (iii) por un miembro del banco de elegibles.³⁶ Además, cuando la ausencia es de más de seis meses o cuando se convierte en definitiva, se debe designar una nueva jueza o juez, por sorteo.³⁷

63. La Corte constata que la resolución 053-2014 establece mecanismos de reemplazo que podrían involucrar la intervención de juzgadores y juzgadas de materias distintas a las que corresponderían de conformidad con los artículos 217, 219, 221, 225, 228, 229, 230, 230.1, 230.2, 231, 232, 234, 238, 240 y 243 del Código Orgánico de la Función Judicial.³⁸ Por ello, corresponde a la Corte verificar si aquello implica el establecimiento, adición, menoscabo o modificación de las competencias legales de los órganos judiciales.

64. El artículo 11 del Código Orgánico de la Función Judicial reconoce el principio de especialidad e indica:

Art. 11.- PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD.- La potestad jurisdiccional se ejercerá por las juezas y jueces en forma especializada, según las diferentes áreas de la competencia. Sin embargo, en lugares con escasa población de usuarios o en atención a la carga procesal, una jueza o juez podrá ejercer varias o la totalidad de las especializaciones de conformidad con las previsiones de este Código.

65. Dicha norma enfatiza en la importancia de que la justicia sea impartida de manera especializada y determina que los jueces y juezas pueden ejercer varias especializaciones de conformidad con lo establecido en el mismo Código.³⁹ Esta

³⁵ Resolución 053-2014, artículo 1.

³⁶ Resolución 053-2014, artículo 4.

³⁷ Resolución 053-2014, artículo 6.

³⁸ Los artículos mencionados regulan las competencias en razón de la materia de las juezas y jueces que integran las salas de lo contencioso administrativo y de lo contencioso tributario, los tribunales penales, las juezas y jueces de garantías penales, las juezas y jueces de adolescentes infractores, las juezas y jueces de tránsito, las juezas y jueces de garantías penitenciarias, las juezas y jueces especializados para el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado, los tribunales especializados para el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado, las juezas y jueces de contravenciones, las juezas y jueces especializados de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar e infracciones contra la integridad sexual y reproductiva, las juezas y jueces de familia, mujer, niñez y adolescencia, las juezas y jueces del trabajo, las juezas y jueces de lo civil, y las juezas y jueces de inquilinato y relaciones vecinales.

³⁹ Ver, por ejemplo, el artículo 157 del Código Orgánico de la Función Judicial: “La competencia en razón de la materia [...] está determinada en la ley. Excepcionalmente, y previo estudio técnico que justifique tal

Magistratura no considera que el hecho de que un juez deba subrogar a otro por ausencia, excusa o recusación del titular implique el ejercicio de una especialización distinta. Aquello ocurre, por ejemplo, cuando dos judicaturas se fusionan y, como consecuencia, se crea una judicatura multicompetente; en ese caso, un mismo juez puede llegar a ejercer varias o la totalidad de las especializaciones, para el conocimiento de casos antiguos y nuevos, de forma permanente.

- 66.** Por el contrario, a juicio de esta Corte, el encargo de un despacho a un juez o jueza de otra materia no involucra el establecimiento, adición, menoscabo o modificación de la competencia de los órganos judiciales. Los encargos no implican la modificación del nombre de las unidades judiciales, tribunales o salas; ni la recepción de nuevas causas de una competencia distinta a las de los jueces y juezas subrogantes para su conocimiento de inicio a fin. Así, las resoluciones impugnadas no alteran la competencia de las unidades judiciales, ni de los tribunales, sino que se refieren únicamente a los jueces que las integran. De ese modo, la subrogación comporta solo que, temporalmente, los jueces y juezas podrían tener que conocer los casos de un despacho de una materia distinta a la de su competencia usual, hasta el retorno del juez o jueza titular o hasta la designación de uno nuevo.
- 67.** Ahora bien, el artículo 161 del Código Orgánico de la Función Judicial se refiere a la subrogación en los siguientes términos: “La subrogación se verifica cuando las personas sujetas a las juezas o los jueces de una sección territorial determinada, deben someterse a las juezas o los jueces de la sección más inmediata, por falta o impedimento de aquellas o aquellos”. En otras palabras, según el Código Orgánico de la Función Judicial, la subrogación podría implicar el reemplazo de las y los jueces y juezas titulares por los de otra sección territorial, pero no por los de otra materia.
- 68.** La Corte considera que la posibilidad de que un juzgador o juzgadora subrogue a un juzgador o juzgadora de una materia distinta no comporta el establecimiento, adición, menoscabo o modificación de la competencia de los órganos judiciales reemplazantes. Como se explicó anteriormente, la subrogación por ausencia, excusa o recusación

necesidad, el Consejo de la Judicatura podrá modificarla, únicamente en los casos de creación, traslado, fusión o supresión de salas de cortes, tribunales y juzgados”. Asimismo, el artículo 264 numeral 8 literal b del Código Orgánico de la Función Judicial indica: “En cualquier tiempo, de acuerdo con las necesidades del servicio de la Función Judicial: b) Establecer o modificar la sede, modelo de gestión y precisar la competencia en que actuarán las salas de las cortes provinciales, tribunales penales, tribunales de lo contencioso administrativo y tributarios, juezas y jueces de primer nivel, excepto la competencia en razón del fuero. Una misma sala o juzgador de primer nivel, podrá actuar y ejercer al mismo tiempo varias competencias”. El artículo 209 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que “[e]l Pleno del Consejo de la Judicatura, de acuerdo con el número de salas de una Corte Provincial, hará la distribución y precisará la competencia por razón del territorio, la materia y del grado de cada una de ellas”. El artículo 244 *ibídem* determina que “[l]as juezas y los jueces únicos o multicompetentes dentro de la circunscripción territorial que el Consejo de la Judicatura determine conocerán de todas las materias”.

podría implicar el encargo de las causas de un despacho a un juez o jueza de otra materia, pero aquello no comporta la modificación de la competencia en razón de la materia de un órgano jurisdiccional. Esta, en palabras de la Corte Constitucional, “es la manera [...] como se distribuyen entre los distintos órganos jurisdiccionales las variadas especialidades o ramas del derecho sustantivo”.⁴⁰ Así, en virtud de la subrogación, no se cambia dicha distribución, sino que los jueces y juezas subrogantes simplemente efectúan reemplazos, por lo que les corresponde conocer, en adición a las suyas, las causas correspondientes al encargo.

69. En virtud del análisis precedente, la Corte concluye que las resoluciones 158-2013 y 053-2014, a través de los mecanismos de subrogación previstos en ellas, no establecen, añaden, menoscaban o modifican las competencias en razón de la materia establecidas legalmente para cada órgano judicial. En consecuencia, las regulaciones contenidas en las resoluciones impugnadas no necesariamente deben constar en una ley, y tampoco suplantán o alteran lo establecido sobre las competencias en razón de la materia de los órganos judiciales en el Código Orgánico de la Función Judicial. Por lo tanto, la Corte concluye que las resoluciones impugnadas no son contrarias al principio de reserva de ley.

7.4. Cuarto problema jurídico: ¿Las resoluciones impugnadas son incompatibles con los principios de progresividad y no regresividad de los derechos y de máximo uso de los recursos disponibles por cuanto recurren en última instancia al banco de elegibles para el reemplazo de los jueces ausentes, excusados y recusados?

70. El artículo 11 numeral 8 de la Constitución establece que “[e]l contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. [...] Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”. En tal virtud, “los órganos del poder público se encuentran impedidos de implementar fórmulas de disposición y limitación de un derecho fundamental que no se encuentren debidamente justificadas”.⁴¹
71. Sobre el principio de no regresividad, la Corte ha dicho que “si un derecho, en su configuración, alcanzó determinado nivel de protección; dicho nivel no puede ser menoscabado de forma injustificada, a partir de una regulación normativa”.⁴² En caso de existir una justificación para tal menoscabo, esta debe hacer “referencia a la totalidad de los derechos [...] y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo

⁴⁰ CCE, sentencia 551-17-EP/23, 9 de febrero de 2023, párr. 20.

⁴¹ CCE, sentencia 16-16-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 93.

⁴² CCE, sentencia 16-16-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 107.

de los recursos de que se disponga”.⁴³ En otras palabras, la adopción de una medida regresiva debe darse “en virtud de una razón plenamente justificada en la Constitución de la República o alguna norma que forme parte del bloque de constitucionalidad”.⁴⁴

72. De esta manera, la Corte debe verificar:

- (i) que exista un retroceso en el desarrollo para garantizar el pleno ejercicio de un derecho;
- (ii) que la medida regresiva está justificada en función de la satisfacción o cumplimiento de otros derechos; y (iii) que a la medida regresiva le haya precedido la “consideración más cuidadosa” frente a la inexistencia de alternativas menos lesivas tendientes a la optimización de recursos.⁴⁵

73. En el presente caso, la Corte constata que:

73.1. El artículo 6 de la resolución 158-2013 original establecía: “Para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, en caso de ausencia mayor de siete días, previo sorteo, se recurrirá al banco de elegibles”.

73.2. Por su parte, el artículo 4 de la resolución 053-2014 original establecía que, en caso de ausencia, excusa o recusación de uno o todos los miembros de un tribunal,⁴⁶ se recurriría: (i) en primer lugar, a los jueces y juezas de la misma instancia, sala, materia y territorio; (ii) en segundo lugar, a los jueces y juezas de la misma instancia y territorio, de materias distintas; (iii) en tercer lugar, al banco de elegibles; y, (iv) en cuarto lugar, a los jueces y juezas de la misma instancia, aunque de territorio y materia distintos.

74. Dichos criterios cambiaron, pues actualmente —en virtud de la resolución 090-2020— únicamente se debe recurrir al banco de elegibles en los siguientes casos:

74.1. Para el caso de ausencia de más de siete días y hasta de seis meses de los jueces y juezas de primer nivel,⁴⁷ solo si no es posible designar a un juez o jueza de la misma unidad judicial o de una unidad judicial de igual materia, en el mismo territorio; ni a un juez o jueza del cantón o provincia más cercanos, del mismo nivel y materia.

⁴³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, Observación General 3, párr. 9.

⁴⁴ CCE, sentencia 83-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 277.

⁴⁵ CCE, sentencia 16-16-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 110.

⁴⁶ Excepto en caso de ausencia de los jueces y juezas de la Corte Nacional de Justicia.

⁴⁷ Resolución 158-2013, artículo 6.

- 74.2.** Para el caso de excusa o recusación del juez o jueza titular, solo si no es posible encargar el despacho a un juez o jueza de la misma materia y circunscripción territorial; ni a un juez o jueza del cantón o provincia más cercanos.⁴⁸
- 74.3.** Para el caso de ausencia temporal o definitiva de uno o todos los miembros de un tribunal, solo si no fuere posible designar a un juez o jueza de la misma instancia, sala, materia y territorio; ni a un juez o jueza de la misma instancia y territorio, aunque de una materia distinta; ni a un juez o jueza de la misma instancia, aunque de territorio y materia distintos.⁴⁹
- 74.4.** Para el caso de excusa o recusación de uno o todos los miembros de un tribunal, solo si no fuere posible designar a un juez o jueza de la misma instancia, sala, materia y territorio; ni a un juez o jueza de la misma instancia y territorio, aunque de una materia distinta; ni a un juez o jueza de la misma instancia, aunque de territorio y materia distintos.⁵⁰
- 75.** En otras palabras, previo a las reformas introducidas a las resoluciones 158-2013 y 053-2014, estas no consideraban al banco de elegibles como el último mecanismo para efectuar las subrogaciones. La Corte considera que las reformas introducidas por la resolución 090-2020 fueron realizadas por el Consejo de la Judicatura en ejercicio de sus funciones constitucionales de “[d]efinir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial”⁵¹ y de “[v]elar por la [...] eficiencia de la Función Judicial”.⁵² En atención a dichas potestades, el Consejo de la Judicatura puede decidir cuál es la manera más eficiente de reemplazar a los jueces y juezas ausentes, excusados y recusados.
- 76.** A juicio de la Corte, recurrir al banco de elegibles como último mecanismo para la subrogación de los jueces y juezas ausentes, excusados o recusados constituye una medida razonable, sobre todo a la luz de las razones por las cuales el Consejo de la Judicatura emitió la resolución 090-2020. En la sección de “Considerandos” de esta norma, el Pleno del Consejo de la Judicatura justificó las modificaciones mencionadas señalando que estas tenían como fin

que el procedimiento administrativo de subrogación en dependencias judiciales de primer nivel y cuerpos pluripersonales se encuentre de acuerdo a lo establecido a la normativa vigente; es decir, se realice mediante sorteo, y se acople a la realidad institucional, permitiendo dar continuidad a la tramitación de los procesos, tanto en unidades judiciales

⁴⁸ Resolución 158-2013, artículo 7.

⁴⁹ Resolución 053-2014, artículo 4.

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ Código Orgánico de la Función Judicial, Artículo 181 numeral 1.

⁵² *Ibíd.*, Artículo 181 numeral 5.

como en cuerpos pluripersonales, garantizando así el cumplimiento del principio de celeridad y una mayor eficiencia de la administración pública.

77. En otras palabras, la introducción de las reformas tenía como finalidad dar continuidad a la tramitación de los procesos y garantizar los principios de celeridad y mayor eficiencia de la administración pública y, por lo tanto, la tutela judicial efectiva. La Corte considera que recurrir como última opción al banco de elegibles, de hecho, evita dilaciones innecesarias en la tramitación de las causas, pues la designación de un juez o jueza subrogante a partir de él está sujeta a la aceptación de la persona sorteada, así como a la disponibilidad presupuestaria para erogar la remuneración correspondiente, entre otras cuestiones de índole práctica que dilatarían innecesariamente las causas.

78. Además, la Corte observa que en el memorando previo a la emisión de la resolución 090-2020, el Consejo de la Judicatura expuso:

De acuerdo al citado artículo, para el reemplazo de una juez o juez por más de siete días se tomará en consideración aquellas personas que integran el banco de elegibles; sin embargo, en la actualidad, no es posible utilizar está [sic] opción durante el sorteo de una causa, debido a la falta de recursos para realizar el pago correspondiente a la jueza o juez subrogante del banco de elegibles.

Cabe señalar que, la implementación del cambio propuesto permitirá darle continuidad a la tramitación de los procesos, evitando las trabas y demoras innecesarias ocasionadas por múltiples reemplazos de las juezas y jueces ausentes, garantizando así el cumplimiento del principio de celeridad, así como, una mayor eficiencia de la administración de justicia.

En este sentido, es evidente la necesidad de reformar el citado artículo, con el fin de que se considere para el reemplazo de una juzgadora o juzgador ausente a un miembro del banco de elegibles como última opción; es decir, se considera pertinente que, previo a recurrir al banco de elegibles, se tomen en cuenta las juezas y jueces de la misma dependencia judicial o de igual materia dentro de la misma circunscripción territorial, o, como segunda opción, las y los jueces de dependencias judiciales de la misma materia del cantón o provincia más cercana.

79. Por lo dicho, la Corte estima que, efectivamente, el Consejo de la Judicatura ha implementado una medida razonable y eficiente para efectuar los reemplazos en caso de ausencia, excusa o recusación de los jueces y juezas titulares. En tal virtud, este Organismo no evidencia que las reformas introducidas por la resolución 090-2020 a las resoluciones impugnadas sean incompatibles con los principios de progresividad y no regresividad de los derechos y de máximo uso de los recursos disponibles pese a que recurren en última instancia al banco de elegibles para el reemplazo de los jueces ausentes, excusados y recusados. Toda vez que existen mecanismos menos gravosos para la continuidad de la administración de justicia, recurrir como última opción al banco de elegibles es una medida razonable y compatible con la Constitución.

8. 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. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad **70-21-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

7021IN-78832



Caso Nro. 70-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintidós de enero de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 101-22-IN/25
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

CASO 101-22-IN

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

SENTENCIA 101-22-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 8 de la Ley de Extradición. En su análisis, determina que la medida de detención preventiva del sujeto reclamado en un procedimiento de extradición, aplicable a casos urgentes, persigue un fin legítimo y cumple con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, por lo que, se encuentra justificada desde una perspectiva constitucional. Además, la Corte verifica que la norma impugnada no genera un trato discriminatorio contra las personas extranjeras.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 21 de diciembre 2022, Akinwale Víctor Adaramaja (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo respecto del artículo 8 de la Ley de Extradición (“**norma impugnada**”).¹ Como medida cautelar, solicitó la suspensión provisional de la norma impugnada.
2. Mediante sorteo electrónico realizado el 22 de diciembre de 2022, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
3. El 9 de febrero de 2023, el accionante requirió que se priorice la atención a la medida cautelar solicitada.
4. El 31 de marzo de 2023, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, en voto de mayoría,² admitió a trámite la acción, negó la solicitud de medida cautelar y dispuso que la Asamblea Nacional (“**Asamblea**”), la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) y la Procuraduría General del Estado

¹ Publicado en el Suplemento del Registro Oficial número 144 de 18 de agosto del año 2000.

² El voto de mayoría estuvo conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, mientras que, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet realizó un voto en contra.

(“PGE”) intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada.³

5. El 3, 11 y 15 de mayo de 2023, la Asamblea, la PGE y la Presidencia, respectivamente, presentaron sus informes sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.
6. El 6 de noviembre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y concedió a la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia la oportunidad de remitir un informe respecto de la constitucionalidad de la norma impugnada.⁴
7. El informe fue presentado por el presidente de la Corte Nacional de Justicia el 18 de noviembre de 2024.
8. El 12 de diciembre de 2024, Emilio Suárez Salazar y Juan Francisco Guerrero presentaron un *amicus curiae* con argumentos para rechazar la acción pública de inconstitucionalidad.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 436.2 de la Constitución y 75.1 literal d) y 191.2 literal a) de la LOGJCC.

3. Norma cuya inconstitucionalidad se demanda

10. En esta acción se impugna el artículo 8 de la Ley de Extradición en su totalidad, que tiene el siguiente contenido:

Art. 8.- En caso de urgencia, el Presidente de la Corte Suprema podrá ordenar la detención del sujeto reclamado en extradición, como medida preventiva, de oficio o a solicitud expresa del juez o tribunal competente, funcionario diplomático o consular del Estado requirente, en la que deberá hacerse constar expresamente que ésta responde a una sentencia condenatoria o mandamiento de detención con expresión de la fecha y hechos que lo motiven, tiempo y lugar de la comisión, datos y filiación de la persona cuya detención le interesa, con ofrecimiento de presentar seguidamente demanda de extradición.

³ De igual forma, se dispuso que la Asamblea Nacional remita a la Corte Constitucional los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada, y se puso en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

⁴ Aquello en virtud de que la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia es la autoridad judicial encargada de tramitar los procedimientos de extradición y, concretamente, de ordenar la detención del sujeto reclamado en extradición como medida preventiva, a luz del contenido de la norma impugnada.

La solicitud de detención preventiva se remitirá por vía postal, telegráfica o cualquier otro medio que deje constancia escrita, bien por vía diplomática, bien directamente al Ministerio de Gobierno, bien por conducto de la correspondiente organización internacional de policía criminal, y si en ella constaren todas las circunstancias necesarias, la Policía procederá a la localización y arresto del reclamado, poniéndolo a disposición del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en el plazo no superior a veinticuatro horas para que, si lo estima procedente, decreta la prisión preventiva, que quedará sin efecto si transcurridos cuarenta días desde aquel en que se produjo la detención, el Estado requirente no hubiere presentado en forma la solicitud de extradición.

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia podrá, en cualquier momento y en atención a las circunstancias del caso, ordenar la libertad del detenido, adoptando alguna o algunas de las medidas siguientes para evitar su fuga: vigilancia a domicilio, orden de no ausentarse de un lugar determinado sin la autorización del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, orden de presentarse periódicamente ante la autoridad designada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, retiro de pasaporte y prestación de una fianza. El incumplimiento de estas medidas dará lugar a la prisión preventiva dentro del plazo establecido en el inciso anterior.

La libertad del detenido, con o sin medidas alternativas de la prisión preventiva, no será obstáculo para una nueva detención ni para la extradición, si la solicitud de ésta llegara después de la expiración del plazo mencionado en el inciso segundo de este artículo.

En todo caso, se informará al Estado reclamante de las resoluciones adoptadas, especialmente y con la urgencia posible, de la detención y del plazo dentro del cual deberá presentarse la demanda de extradición.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

11. El accionante sostiene que la norma impugnada no es compatible con las siguientes disposiciones constitucionales: i) artículo 9, igualdad de derechos y deberes entre ecuatorianos y personas extranjeras; ii) artículo 11 numeral 2, igualdad y no discriminación; iii) artículo 66 numeral 4, igualdad formal, material y no discriminación; iv) artículo 76 numerales 2 y 3, presunción de inocencia y garantía de trámite propio de cada procedimiento; y, v) artículo 77 numeral 1, excepcionalidad de la privación de libertad como medida cautelar.

12. Para fundamentar sus alegaciones, el accionante menciona que:

12.1. La norma impugnada genera un abuso de la prisión preventiva, pues crea un “mecanismo exclusivo para los procesos de extradición”, que afecta el derecho “a la libertad y a la tutela judicial efectiva, de quienes son requeridos por otro Estado”. A su parecer, la autoridad judicial encargada de dictar esta medida bien

podría incumplir con la obligación de fundamentar su uso, lo que profundizaría la vulneración de derechos.

12.2. Enumera las finalidades de la prisión preventiva, recalca que dicha medida está sujeta “a plazos razonables para tiempos de caducidad” y solo debe emplearse con fines procesales, y refiere a la sentencia del caso Suárez Rosero vs Ecuador emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Añade que “el trámite de Extradición, en nuestro sistema, es de carácter administrativo” y no penal, puesto que la decisión final es del presidente de la República y no se analiza el cometimiento de una infracción. Además, enfatiza que en estos procedimientos se debe respetar el debido proceso y que la medida de privación de libertad siempre debe estar fundamentada.

12.3. Sostiene que la igualdad de derechos, a nivel formal y material, es un “eje principal del ordenamiento jurídico, que ampara tanto a ecuatorianos y extranjeros, para el goce efectivo de sus derechos”. Por ello, considera que la norma impugnada “no puede anular o restringir derechos, ya que, toda limitación y restricción ilegítima de derechos es inconstitucional”.

12.4. Acota que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la prisión preventiva tiene un carácter excepcional, limitado por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad. Afirma que la presunción de inocencia está relacionada con el criterio de excepcionalidad de la prisión preventiva, “y más aún en un trámite de Extradición”, puesto que “es la medida más severa que se puede imponer a una persona”.

12.5. Finalmente, indica que se “debe tomar en cuenta que; el legislador adopta una indebida regulación para la aplicación de la prisión preventiva en la Ley de Extradición, que vulnera derechos y garantías constitucionales”, lo que atentaría contra el “principio de supremacía constitucional”. Por ello, solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 8 de la Ley de Extradición.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

13. En primer lugar, la Asamblea indica que la extradición es una institución jurídica en virtud de la cual un Estado entrega a otro a una persona que se encuentra en su territorio, la cual es reclamada por el segundo para su juzgamiento en materia penal o para el cumplimiento de una pena. Sostiene que esta figura “corroborra el criterio de colaboración mutua entre los diversos Estados a nivel de la Comunidad Internacional”, como un elemento necesario para evitar que quienes cometen infracciones evadan la

acción de las autoridades del país que los requiere. Ello con el fin de que la justicia opere efectivamente en todo el mundo.

14. Para reforzar lo anterior, menciona que, si bien la extradición no tiene un carácter sancionatorio, dicho procedimiento está compuesto de un elemento jurisdiccional, puesto que su competencia radica en una autoridad judicial que tiene la facultad de ordenar la prisión preventiva del sujeto reclamado, siempre que se respeten los derechos y las garantías establecidas en la Constitución.
15. La Asamblea considera que el accionante “confunde la naturaleza de la extradición con la condición migratoria que tiene un extranjero dentro del territorio nacional”, debido a que la figura de la extradición se aplica directamente por un requerimiento jurisdiccional del país solicitante y no se puede aducir que un extranjero, por encontrarse en Ecuador, automáticamente tendría calidad de migrante.
16. Por todo lo expuesto, la Asamblea concluye que la norma impugnada es coherente con los principios constitucionales y solicita que se deseche la demanda, se la declare improcedente y se ordene su “inmediato archivo”.

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República

17. La Presidencia considera que el accionante se limita a transcribir las normas constitucionales supuestamente vulneradas y no precisa las razones ni la forma en la que se contravendrían. Reconoce que, si bien el procedimiento de extradición no tiene naturaleza penal, sí contiene elementos que pertenecen a la esfera del derecho penal, por lo que no podía ser reducido a un mero procedimiento administrativo.
18. Menciona que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado respecto a la igualdad y no discriminación en la sentencia 54-17-IN/22, y sobre la extradición en la sentencia 239-15-SEP-CC. Al respecto, indica que se ha reconocido a esta figura como un mecanismo de cooperación internacional y una herramienta con la que cuenta el Estado como sujeto del Derecho Internacional Público, con la cual se pretende evitar que los delitos queden impunes.
19. Agrega que en los casos en los que se requiera la detención del sujeto reclamado, “la Ley de Extradición dispone una serie de formalidades a cumplir por parte de las autoridades competentes, quienes deben seguir procedimientos idénticos a los utilizados para la detención de personas inmersas en un proceso penal en Ecuador”. Por esa razón, estima que las personas requeridas dentro de un proceso de extradición son titulares de los derechos y garantías del debido proceso en todo momento.

20. Por último, argumenta que, a la luz del principio de aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales, la medida privativa de libertad preventiva dispuesta en un procedimiento de extradición “debe atender los mismos plazos establecidos en el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución”. En virtud de aquello, califica de “incomprensibles e impertinentes” las alegaciones realizadas por el accionante.
21. Con ello, concluye que esta no es la vía adecuada para los reclamos del accionante y solicita que se declare la constitucionalidad de la norma impugnada, debido a que “la inconstitucionalidad normativa debe ser aplicada como último recurso, en estricto apego al principio *in dubio pro legislatore*”.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

22. La PGE refiere al artículo 344 de la Convención de Derecho Internacional Privado y menciona que, a la luz de este artículo, “la extradición es una figura del Derecho Internacional Privado, encaminada a hacer efectiva la competencia judicial internacional en materias penales”. En la misma línea, añade que, en el preámbulo de la Convención Interamericana sobre Extradición, ratificada por Ecuador en 1988, se indica que las regulaciones sobre extradición resultan necesarias para evitar la impunidad y simplificar las formalidades en la ayuda mutua internacional, con el debido respeto de los derechos humanos.
23. Sostiene que esta figura jurídica “es parte del *corpus iuris* de Derecho Internacional Privado, tiene reglas propias que están vinculadas con el cumplimiento de obligaciones internacionales entre los Estados”, y parte de procesos de cooperación encaminados a evitar la impunidad y garantizar la competencia judicial internacional en materias penales.
24. Respecto a la prisión preventiva con fines de extradición, menciona que la Convención Interamericana sobre Extradición, en su artículo 14, regula la detención provisional y las medidas cautelares que se pueden imponer en casos de extradición. Por ello, recalca que “Ecuador, al ser signatario y haber ratificado esta convención, ha asumido obligaciones internacionales, entre ellas, conocer y resolver respecto a solicitudes de detención provisional”.
25. En ese sentido, la PGE acota que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha analizado las finalidades de la prisión preventiva y ha considerado que sus estándares de protección también deben aplicarse en casos de extradición, entre los que se considera como fin legítimo “asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludir la acción de la justicia”. Por ello, considera que los argumentos del accionante “son falacias relacionadas con su interpretación de las

normas jurídicas aplicables y no una contradicción entre una norma infraconstitucional y la Constitución”.

26. Recalca que las regulaciones normativas del artículo 8 de la Ley de Extradición son resultado de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado ecuatoriano, por lo que, declararlas inconstitucionales “podría implicar el incumplimiento de dichas obligaciones y afectar los principios de buena fe y *pacta sunt servanda*, reconocidos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”.
27. Finalmente, indica que el artículo 14 de la Ley de Extradición establece que la responsabilidad que pudiera originarse por la detención provisional corresponderá exclusivamente al Estado que hubiera solicitado la medida, lo cual también se refleja en el artículo 374 de la Convención de Derecho Internacional Privado. Por estas razones, la PGE solicita que se confirme la constitucionalidad de la norma analizada y se deseche la acción de inconstitucionalidad planteada por el accionante.

4.5. Argumentos de la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia

28. La Presidencia de la Corte Nacional de Justicia explica que la extradición es “un mecanismo de cooperación internacional en materia penal, a través del cual un Estado solicita a otro la entrega de una persona que se encuentra en su territorio y que está siendo procesada en un juicio penal o tiene una sentencia condenatoria por cumplir”. Recalca que esta figura tiene como propósito evitar la impunidad y tiene una doble partida: la extradición activa y la extradición pasiva.
29. Menciona que esta institución está regulada en la Ley de Extradición y diversos tratados internacionales bilaterales y multilaterales suscritos por Ecuador, y añade que también se aplica en convenios internacionales contra el crimen organizado. Por ello, enfatiza que el proceso de extradición está sujeto “al debido proceso y no vulnera ningún derecho o garantía constitucional”.
30. Respecto a la norma impugnada, manifiesta que la detención provisional del sujeto reclamado en extradición es una medida cautelar que asegura su presencia dentro del proceso de extradición para que, de ser el caso, “sea entregado a las autoridades del país solicitante para su traslado”. Por ello, considera que la medida preventiva de detención de una persona reclamada en extradición “no es arbitraria ni subjetiva” y “es útil y necesaria para cumplir la finalidad del proceso de extradición”, que es la cooperación internacional.
31. Para reforzar su argumento, indica que la medida de prisión preventiva con fines de extradición debe cumplir los supuestos previstos en la misma norma impugnada, por

lo que, “cumple con los requisitos de legalidad, finalidad, excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad”. Además, enfatiza que la decisión de adoptar esta medida debe estar debidamente motivada y responde a criterios de “gravedad del presunto delito, el grado de peligrosidad y el hecho de que la persona requerida esté en condición de prófugo al haber evadido a la justicia del país requirente”.

32. Agrega que la medida cautelar del artículo 8 de la Ley de Extradición es de carácter preventiva y temporal, y no establece ningún criterio anticipado o de juzgamiento sobre la responsabilidad penal de la persona requerida. Además, resalta que esta disposición no es discriminatoria ni genera desigualdad contra las personas extranjeras, puesto que “la nacionalidad de la persona requerida no es relevante, pues puede ser nacional del país solicitante o de un tercer país”.
33. Sostiene que en materia de extradición rige el principio de doble tipicidad y señala que la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia es la competente para tramitar y resolver sobre los pedidos de extradición en el Ecuador, de manera que no existiría vulneración al derecho a ser juzgado por un juez competente. Asimismo, explica que la extradición “es de carácter mixta”, ya que contiene un procedimiento jurisdiccional ante la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia y, si se concede, se requiere de la autorización de entrega que realiza el Poder Ejecutivo.
34. Finalmente, destaca que el mismo artículo 8 de la Ley de Extradición establece la posibilidad de dictar medidas sustitutivas. Por ello, considera que se debe evaluar cada caso antes de adoptar la medida, “tomando en consideración situaciones tales como por ejemplo el de mujeres embarazadas”.
35. Por todo lo expuesto, la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia considera que la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el accionante no vulnera ninguno de los preceptos constitucionales alegados.

4.6. Argumentos del *amicus curiae*

36. En lo principal, Emilio Suárez Salazar y Juan Francisco Guerrero sostienen que la norma impugnada no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación porque la condición migratoria no es considerada al decidir la detención provisional de la persona requerida. Asimismo, argumentan que no contraviene el principio de legalidad porque fija las condiciones para la aplicación de la detención provisional, sus objetivos y su duración.
37. Por otra parte, indican que la norma impugnada no es contraria a la excepcionalidad de la prisión preventiva, ya que establece que la detención provisional se aplica en

casos de urgencia y es sustituible por otra medida, además que, de disponerse, está amparada por las garantías del debido proceso, incluida la motivación. Finalmente, mencionan que no afecta la presunción de inocencia puesto que regula exclusivamente una herramienta procesal legítima, destinada a garantizar los fines del procedimiento de extradición.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 38.** De lo expuesto en los párrafos 12.1 al 12.5 *supra* se evidencia que, si bien el accionante alega que la norma impugnada sería contraria a varios preceptos constitucionales, sus argumentos se centran en que el artículo 8 de la Ley de Extradición, al permitir aplicar una medida preventiva privativa de libertad dentro de un procedimiento de extradición, **i)** afecta al derecho a la libertad ambulatoria de manera ilegítima y la excepcionalidad de la privación de libertad de manera cautelar, y **ii)** el principio de igualdad y no discriminación.
- 39.** Respecto a **i)**, se observa que el accionante sostiene transversalmente en su demanda que la configuración de la norma impugnada contraviene la excepcionalidad de la prisión preventiva por permitir su uso en un procedimiento que no tiene naturaleza penal, como lo es la extradición. Considera que aquello genera un “abuso de la prisión preventiva”, por medio del cual, en su opinión, no se respetarían las garantías establecidas en la Constitución. Por ello, concluye que se trata de una “restricción ilegítima” del derecho a la libertad ambulatoria, que deviene en inconstitucional.
- 40.** En virtud de aquello, la Corte abordará estas alegaciones del accionante a través del siguiente problema jurídico:
- 40.1.** ¿El artículo 8 de la Ley de Extradición contraviene los artículos 66 numeral 14 y 77 numeral 1 de la Constitución, que consagran el derecho a la libertad ambulatoria y la excepcionalidad de la privación de libertad como medida cautelar, al permitir la detención preventiva del sujeto reclamado en casos urgentes de extradición?
- 41.** En cuanto a **ii)**, el accionante alega que la norma impugnada afecta el principio de igualdad y no discriminación en razón de que el uso de la prisión preventiva en estos casos se aplicaría sobre las personas extranjeras reclamadas por otros Estados. Para analizar dicha alegación, la Corte formula el siguiente problema jurídico:
- 41.1.** ¿El artículo 8 de la Ley de Extradición contraviene el principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución por

permitir aplicar una medida cautelar privativa de libertad sobre personas extranjeras en el marco de un procedimiento de extradición?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1.¿El artículo 8 de la Ley de Extradición contraviene los artículos 66 numeral 14 y 77 numeral 1 de la Constitución, que consagran el derecho a la libertad ambulatoria y la excepcionalidad de la privación de libertad como medida cautelar, al permitir la detención preventiva del sujeto reclamado en casos urgentes de extradición?

42. El derecho a la libertad personal se encuentra consagrado de forma amplia en el artículo 66 de la Constitución, con una lista no taxativa de escenarios y situaciones en los que se permite el ejercicio positivo de la libertad a las personas y un límite para injerencias arbitrarias a este derecho, que se presenta como uno de los principales para salvaguardar la democracia y el respeto de otros derechos humanos.⁵
43. Por su parte, en el artículo 66 numeral 14 de la Constitución concretamente, se reconoce el derecho a transitar libremente por el territorio nacional, a escoger una residencia y a entrar o salir libremente del país. El ejercicio de este derecho, conforme al mismo precepto constitucional, debe regularse de acuerdo con la ley.
44. El derecho a la libertad ambulatoria no es un derecho absoluto y puede ser limitado en observancia de las disposiciones contenidas en la propia Constitución, en los instrumentos que forman parte del bloque de constitucionalidad y en la ley. Caso contrario, la privación de libertad puede tornarse en ilegal, arbitraria e ilegítima y, consecuentemente, devenir en una vulneración de este derecho.⁶
45. El artículo 77 numeral 1 de la Constitución establece que la privación de libertad no es la regla general y debe aplicarse para **i)** garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, **ii)** garantizar el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y **iii)** asegurar el cumplimiento de la pena. Además, determina que procede por orden escrita de autoridad judicial competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley.
46. La Corte ha resaltado que la privación de libertad de una persona a través de una medida cautelar tiene un carácter personal, excepcional, subsidiario, provisional, proporcional, motivado, revocable y sustituible, lo que implica que esta medida puede transformarse en otra si se modifican las circunstancias que inicialmente la

⁵ CCE, sentencia 2533-16-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 63.

⁶ *Ibid*, párrs. 66 y 67.

fundamentaron y no puede persistir si no subsisten los presupuestos que la justificaron.⁷ En esta línea, ha mencionado que la aplicación de esta medida cautelar debe observar el criterio de *ultima ratio*, que implica que debe ser impuesta solamente cuando las demás medidas sean inútiles e ineficaces, lo que conlleva que las medidas alternativas a la privación de libertad deben fortalecerse para favorecer su uso.⁸

47. De igual forma, este Organismo ha recalcado que la aplicación de una medida cautelar privativa de libertad, desde una perspectiva constitucional, está justificada si: **i)** persigue fines constitucionalmente válidos, **ii)** es idónea para cumplir estas finalidades, **iii)** es necesaria al no existir medidas cautelares menos gravosas que puedan cumplir con dichas finalidades, y **iv)** es proporcional frente al alto nivel de afectación en las esferas de libertad de la persona sobre la que recae la medida. De otro modo, la imposición de una medida cautelar de este tipo supondría una restricción injustificada y arbitraria de la libertad.⁹
48. El criterio de *ultima ratio* o excepcionalidad en el uso de una medida cautelar privativa de libertad responde a que esta medida es la más gravosa de todas, puesto que supone una restricción directa al derecho a la libertad ambulatoria que, a su vez, repercute en las actividades y relaciones familiares, sociales y laborales de la persona, así como en su integridad física y psíquica.¹⁰ Por ello, bajo este criterio, es preciso que la restricción a la libertad ambulatoria sea necesaria y no existan otras medidas cautelares menos gravosas que igualmente permitan cumplir el fin constitucional pretendido.
49. En cuanto a la extradición, se trata de una figura reconocida expresamente en el artículo 79 de la Constitución,¹¹ la cual ha sido definida en la jurisprudencia previa de esta Magistratura como el acto de asistencia jurídica internacional a través del cual un Estado hace la entrega a otro, de una persona que este último reclama por encontrarse inculpada, sentenciada o procesada por el presunto cometimiento de un delito.¹² Además, la Corte ha resaltado que esta institución debe comprenderse a la luz del artículo 416 numeral 1 de la Constitución, según el cual Ecuador es un país que fundamenta sus relaciones con la comunidad internacional en la cooperación, la

⁷ CCE, sentencia 8-20-CN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 32.

⁸ CCE, sentencia 22-20-CN/24 y acumulado, 5 de diciembre de 2024, párr. 47.

⁹ *Ibid*, párrs. 38 y 43.

¹⁰ *Ibid*, párr. 37.

¹¹ El 8 de mayo de 2024, con resolución PLE-CNE-1-8-5-2024, el Consejo Nacional Electoral emitió los resultados finales del referéndum y consulta popular llevados a cabo el 21 de abril de 2024, los cuales fueron publicados en el primer suplemento del Registro Oficial 554 de 9 de mayo de 2024. De acuerdo con los resultados del referéndum, el artículo 79 de la Constitución fue reformado con el fin de eliminar la prohibición de extraditar ecuatorianas o ecuatorianos.

¹² CCE, sentencia 239-15-SEP-CC, 22 de julio de 2015, página 14.

integración y la solidaridad, para fortalecer la construcción de un mundo justo, democrático y solidario.¹³

- 50.** En este sentido, este Organismo ha reconocido que la extradición es un mecanismo de cooperación internacional entre Estados, que permite que Ecuador cumpla con sus obligaciones internacionales y constitucionales, con el objetivo de combatir la impunidad, evitando que quien ha cometido un delito en el exterior escape de la justicia refugiándose en un país diferente a aquel donde ha cometido la conducta punible.¹⁴
- 51.** Se ha recalcado que esta figura permite ejercer la soberanía en el marco del Derecho Internacional Público, en atención a los principios internacionales de cooperación, reciprocidad y solidaridad internacional.¹⁵ Así, la Corte ha indicado que esta institución tiene como cimiento el interés común a todos los Estados de que los delincuentes sean juzgados -y eventualmente castigados- por el país a cuya jurisdicción corresponde el conocimiento de los respectivos hechos delictivos.¹⁶ Todo ello con el fin de enfrentar a la delincuencia organizada transnacional e impedir que una persona que ha cometido un delito burle la acción de la justicia.¹⁷
- 52.** Por lo anterior, se ha destacado que la colaboración entre Estados en la lucha contra la delincuencia encuentra en la extradición una de sus manifestaciones principales, cuya observancia resulta fundamental para evitar la impunidad de los delitos que trascienden a nivel mundial, lo que implica que los Estados no se conviertan en cómplices de la delincuencia organizada.¹⁸ De esta forma, es pertinente recordar que Ecuador ha ratificado varios tratados bilaterales y tratados multilaterales sobre extradición.¹⁹ Asimismo, la Corte ha recalcado que esta figura no puede implementarse

¹³ CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 29; y, CCE, dictamen 007-14-DTI-CC, 9 de julio de 2014, página 57.

¹⁴ CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 73 y 79; CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párrs. 29 y 32; y, CCE, sentencia 301-15-SEP-CC, 16 de septiembre de 2015, página 7.

¹⁵ CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 80; y, CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párrs. 29 y 32.

¹⁶ CCE, sentencia 301-15-SEP-CC, 16 de septiembre de 2015, página 7.

¹⁷ CCE, dictamen 28-19-TI/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 29.

¹⁸ CCE, sentencia 301-15-SEP-CC, 16 de septiembre de 2015, página 8.

¹⁹ Por ejemplo: i) la Convención Interamericana sobre Extradición, suscrita en 1981 y publicada en el registro oficial en 1998; ii) la Convención sobre Extradición, suscrita en 1933 y publicada en el registro oficial en 1936; iii) el Tratado de Extradición entre el Ecuador y Bolivia, suscrito y publicado en el registro oficial en 1913; iv) el Acuerdo sobre Extradición entre los Estados Partes del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile, al cual Ecuador se adhirió en 2008; v) el Tratado sobre Extradición entre Ecuador y España, suscrito en 1989 y publicado en el registro oficial en 1998; vi) el Tratado de Extradición entre Ecuador y Rusia, suscrito en 2019 y publicado en el registro oficial en 2021; vii) el Tratado de Extradición entre Francia y Ecuador, suscrito en 1937 y publicado en el registro oficial en 1938; viii) el Tratado sobre Extradición entre Ecuador y Australia, suscrito en 1988 y publicado en el registro oficial en 1990; ix) el Tratado de Extradición entre Ecuador e Italia, publicado en el registro oficial en 2022; y, x) el Acuerdo sobre Extradición entre Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela, suscrito en 1911 y publicado en el registro oficial en 1912; entre otros.

ni ejecutarse de manera arbitraria, sino en el marco de los derechos humanos y constitucionales, y las garantías del debido proceso.²⁰

- 53.** Para la aplicación de esta institución, el legislador ha desarrollado el artículo 79 de la Constitución en la Ley de Extradición.²¹ En esta ley se establecen, a modo general, los casos de concesión y denegación de la extradición, y su procedimiento,²² sin perjuicio de lo que fuere aplicable y estuviere expresamente previsto en los tratados o convenios internacionales en los que el Ecuador sea parte.²³
- 54.** La extradición, por su naturaleza, tiene un carácter procedimental no sancionatorio, ya que no establece criterios de culpabilidad o inocencia, ni impone penas. Su procedimiento está compuesto por un elemento jurisdiccional y por uno administrativo.
- 55.** Jurisdiccional, por un lado, por cuanto la competencia radica en un órgano jurisdiccional, que es la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia, quien tiene facultad de resolver sobre la procedencia del pedido de extradición u ordenar medidas cautelares, respetando y aplicando todos los derechos y garantías de la Constitución.²⁴ Administrativo, por otro lado, puesto que la decisión final recae en el Jefe de Estado o su representante.²⁵
- 56.** En el artículo 8 de la Ley de Extradición se prevé la posibilidad de que, en casos urgentes, de oficio o a solicitud del Estado requirente, se ordene la detención preventiva de la persona reclamada siempre que se cumpla con los requisitos determinados en la ley. Se trata de una medida cautelar de carácter personal, encaminada a asegurar la comparecencia de la persona requerida al procedimiento de extradición y, de ser el caso, garantizar su ejecución de manera efectiva.
- 57.** El accionante sostiene que la posibilidad de disponer la detención del sujeto reclamado en extradición de manera provisional dentro de un procedimiento de extradición, contemplada en el artículo 8 de la Ley de Extradición, constituye una restricción ilegítima del derecho a la libertad ambulatoria, que contraviene el principio de excepcionalidad para el uso de una medida cautelar privativa de libertad.
- 58.** Por ello, en consideración de lo mencionado en el párrafo 47 *supra*, corresponde a la Corte determinar si esta medida es compatible con la Constitución o no, para lo cual

²⁰ CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párrs. 29 y 32.

²¹ CCE, sentencia 301-15-SEP-CC, 16 de septiembre de 2015, página 8.

²² CCE, sentencia 239-15-SEP-CC, 22 de julio del 2015, página 14.

²³ Disposición general única de la Ley de Extradición.

²⁴ Artículos 8, 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Extradición.

²⁵ Artículo 14 de la Ley de Extradición.

se analizará la disposición acusada a la luz del principio de proporcionalidad, previsto en el numeral 2 del artículo 3 de la LOGJCC.²⁶

59. En primer lugar, este Organismo debe verificar que la justificación de la medida bajo análisis persiga una finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, como se indicó en el párrafo 56 *supra*, la detención preventiva en casos urgentes en el marco de un procedimiento de extradición pretende asegurar la presencia del sujeto reclamado por el Estado requirente en el proceso y, a su vez, en caso de que se conceda, garantizar que la extradición se ejecutará efectivamente.
60. Entonces, a través del uso de esta medida se pretende reducir el riesgo de fuga o evasión a la justicia por parte del sujeto reclamado por otro Estado, del cual se presume ya existió una evasión previa. Aquí resulta necesario enfatizar que en este tipo de casos ya existe una investigación penal en la que se ha concluido que la persona inmiscuida en el procedimiento de extradición tuvo algún tipo de participación respecto de los hechos o el delito investigado en el Estado requirente. Por lo tanto, la detención preventiva ha sido concebida por el legislador como una forma de alcanzar la finalidad de este procedimiento, la cual consiste en efectivamente extraditar al sujeto reclamado al Estado solicitante para evitar que sus actos delictivos queden en impunidad.
61. Aquello, a más de estar directamente vinculado con la efectividad de los sistemas de justicia de cada Estado para hacer frente a la delincuencia, también guarda relación con los derechos de las víctimas de delitos a la verdad, a la reparación y a una justicia oportuna.
62. Por lo expuesto, se verifica que la medida de detención preventiva contemplada en la norma impugnada busca dotar de eficacia al procedimiento de extradición, como figura reconocida expresamente en el texto de la Constitución y en cumplimiento de las obligaciones del Estado ecuatoriano en el marco de su participación en la comunidad internacional, en atención a los principios de cooperación, solidaridad internacional y reciprocidad. Dicho objetivo tiene una estrecha relación con los derechos de las víctimas a la verdad, a la reparación y a una justicia oportuna, y busca proteger el debido proceso en el marco de la cooperación internacional. A juicio de la Corte, esta

²⁶ LOGJCC, artículo 3: “Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente [...] 2. Principio de proporcionalidad. – Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un **fin constitucionalmente válido**, que sea **idónea**, **necesaria** para garantizarlo, y que exista un **debido equilibrio** entre la protección y la restricción constitucional” (énfasis añadido).

finalidad responde a un interés general, por lo que, se puede concluir que **la medida persigue un fin legítimo y amparado constitucionalmente.**²⁷

63. En segundo lugar, corresponde determinar si la medida es idónea para alcanzar ese fin.²⁸ En este sentido, se debe partir de que las medidas cautelares no constituyen un fin por sí mismo, sino que son instrumentales, es decir, están orientadas a la consecución de fines de carácter procesal. En este caso, la medida cautelar de detención preventiva, como ya quedó zanjado, persigue como fin legítimo asegurar la presencia del sujeto reclamado a extradición en el proceso y garantizar que el traslado al Estado requirente, de ser el caso, se ejecute efectivamente, con el objetivo de atender, proteger y garantizar los principios de cooperación, reciprocidad y solidaridad internacional, y precautelar el debido proceso en el marco de la cooperación internacional, lo que está relacionado directamente con los derechos de las víctimas a la verdad, a la reparación y a una justicia oportuna.
64. A partir de aquello, queda claro que lo que se busca a través de la detención preventiva es velar por el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado ecuatoriano, el debido proceso, la tutela judicial efectiva y los derechos de las víctimas, asegurando el resultado del procedimiento de extradición con la presencia del requerido, ya que, como resulta obvio, sin su presencia la extradición no se puede llevar a cabo. Por ello, esta medida tiene un carácter personal, pues recae directamente sobre la libertad ambulatoria del sujeto reclamado, lo que implica una limitación a dicho derecho durante el procedimiento y, de concederse, hasta la ejecución de la extradición.
65. En este sentido, si el sujeto reclamado se encuentra privado de su libertad de manera preventiva, bajo la vigilancia y el control de las autoridades competentes, es plausible pensar que existirá menor riesgo de fuga o evasión de su parte, y que tanto el procedimiento de extradición como el traslado al Estado requirente se realizarán sin problemas o incidentes que resten eficacia a su ejecución. Por lo tanto, se constata que **la medida es idónea** para alcanzar el fin propuesto.
66. En tercer lugar, se debe examinar la necesidad de la medida. Para ello, hay que verificar que el fin constitucionalmente válido no pueda alcanzarse a través de una medida menos gravosa. Para analizar el criterio de necesidad de la medida examinada,

²⁷ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27, enero de 2022, párr. 109: “La restricción responde a razones de interés general y no se aparten del propósito para el cual ha sido establecida a la luz del resto de disposiciones de carácter constitucional”.

²⁸ *Ibid.*, párr. 113. “En cuanto a la idoneidad, corresponde verificar si, con respecto a la norma impugnada en cuestión, los medios adoptados se relacionan de forma adecuada o eficaz con el fin constitucional que persigue”.

resulta necesario aclarar las condiciones bajo las cuales opera la detención preventiva en casos urgentes de extradición.

67. Por una parte, se debe tener presente que, en el marco de un procedimiento de extradición, el sujeto reclamado es una persona que escapó de un país presumiblemente eludiendo la justicia o que, al haber ejecutado los presuntos actos delictivos desde otro país, se niega a comparecer ante el sistema de justicia del Estado requirente para afrontar las acusaciones que se le realizan. Aquello implica que se trata de una persona que se encuentra en calidad de prófuga, puesto que pretende evitar ser juzgada por sus actos presuntamente delictivos o evadir el cumplimiento de una condena.
68. Por otra parte, la norma impugnada establece expresamente que la procedencia de la detención preventiva se circunscribe a casos de urgencia. Por lo tanto, esta medida no es procedente ante cualquier caso, sino frente situaciones que requieren ser atendidas de forma inmediata por su gravedad y el riesgo de fuga existente, como ocurriría, por ejemplo, con una persona que ha cometido delitos graves, que muestra peligrosidad o reiteración en su conducta, que ha ocasionado daños considerables, o que lidera una organización delictiva transnacional.
69. En esa línea, si bien el propio artículo 8 de la Ley de Extradición prevé la posibilidad de adoptar otras medidas alternativas menos gravosas, como la vigilancia a domicilio, la prohibición de ausentarse de un lugar determinado, la presentación periódica ante una autoridad, el retiro del pasaporte o la prestación de una fianza, ninguna de ellas brinda la misma certeza que otorga la detención preventiva en casos urgentes para evitar la fuga del sujeto reclamado.
70. Ni la vigilancia a domicilio, ni la fianza, ni el retiro del pasaporte, ni la prohibición de ausentarse, ni la presentación periódica aseguran fielmente que no se pierda el rastro de quien es requerido de manera urgente. Por ello, ninguna de estas medidas alternativas, que están disponibles a modo general para la mayoría de los casos de extradición, resultan eficaces para los casos urgentes, en atención a las circunstancias señaladas.
71. De esta forma, se observa que la limitación del derecho a la libertad ambulatoria bajo la figura de detención provisional, aplicable en casos urgentes, sí garantiza de manera directa la presencia del sujeto reclamado durante el procedimiento de extradición. Procesalmente, si bien existen medidas menos gravosas en la norma impugnada, su uso debe ser analizado caso a caso. Justamente por ello, la posibilidad de disponer la medida de detención preventiva exclusivamente en casos urgentes, en los que exista la necesidad de hacerlo, no es incompatible con la Constitución, pues su uso en estos

casos, como ya se ha expuesto, permite tutelar plenamente los derechos, bienes, valores y principios que se persiguen con esta medida. Por lo tanto, se colige que **la medida es necesaria para alcanzar el fin constitucional válido previamente señalado.**

72. Por último, corresponde analizar la proporcionalidad en sentido estricto de la medida. Aquello implica determinar si existe un equilibrio entre la limitación de los derechos que genera la medida cuestionada frente a los beneficios que reporta, puesto que, de no serlo, la medida sería desproporcional.²⁹ En este sentido, a pesar de que el accionante alega que la posibilidad de limitar preventivamente la libertad ambulatoria del sujeto reclamado en extradición en casos urgentes constituye una restricción ilegítima de este derecho y contraviene el principio de excepcionalidad para el uso de una medida cautelar privativa de libertad, esta Corte encuentra que la medida contenida en la norma impugnada sí es proporcional por las razones detalladas a continuación.
73. De la lectura del artículo 8 de la Ley de Extradición se desprende que el uso de la medida de detención preventiva en casos de urgencia no es un proceso mecánico o automático, ya que su aplicación está restringida a situaciones graves en las que exista un riesgo inminente de fuga o de afectación al proceso de extradición. Este enfoque garantiza que la medida sea estrictamente necesaria para cumplir con su finalidad legítima, sin imponer restricciones innecesarias al derecho a la libertad.
74. Lo anterior exige implícitamente que la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia, como autoridad competente, evalúe cada caso antes de adoptar la medida. Este análisis exhaustivo minimiza el riesgo de arbitrariedad y garantiza que la detención preventiva solo se aplique en casos que realmente lo ameriten. Para ello, el presidente de la Corte Nacional de Justicia debe considerar varias aristas relevantes, como la gravedad del presunto delito, el grado de peligrosidad del sujeto reclamado y su condición de prófugo, además de su situación personal al momento de disponer la medida.
75. Sobre lo último, deberá analizar si se trata, por ejemplo, de una persona con discapacidad o que padece algún tipo de enfermedad catastrófica, de una persona de la tercera edad o de una mujer en estado de gestación. De igual forma, deberá evaluar si se trata de una persona refugiada o solicitante de refugio, en atención al principio de no devolución a través del cual esta persona no podría ser devuelta a un país donde corre peligro su vida, integridad o libertad. Por ello, es claro que la decisión de disponer la detención preventiva del sujeto reclamado en el marco de un procedimiento

²⁹ *Ibid.* párr. 166.

extradición debe estar motivada para que exista certeza respecto a que se está aplicando en aquellos casos urgentes que lo ameritan.

76. Aquí cabe recalcar que, al tratarse de una orden de detención emitida por el presidente de la Corte Nacional de Justicia, como autoridad competente para conocer el procedimiento de extradición, se cumpliría con lo preceptuado en el artículo 77 numeral 1 de la Constitución en cuanto a que la medida cautelar privativa de libertad procede por orden escrita de autoridad judicial competente, tal como se refirió en el párrafo 45 *supra*. Al respecto, esta Corte ha indicado que, según la Constitución, hay dos formas permitidas para privar de la libertad a una persona, sea esta nacional o extranjera: por orden de juez competente y por delito flagrante.³⁰
77. Por otra parte, se observa que en caso de que el Estado requirente sea quien solicita la detención preventiva, la norma impugnada determina que deberán cumplirse ciertos requisitos para que dicho pedido sea procedente. A saber, se exige que la solicitud sea expresa por parte del juez o tribunal competente, o por el funcionario diplomático o consular del Estado requirente, por lo que, la solicitud no puede ser realizada por cualquier autoridad o funcionario del país requirente.
78. Asimismo, la norma impugnada establece que en la solicitud debe constar expresamente que responde a una sentencia condenatoria o mandamiento de detención, indicando la fecha y hechos que lo motivan, el tiempo y el lugar de la comisión, los datos y la filiación de la persona reclamada, con ofrecimiento de presentar seguidamente la demanda de extradición. Además, se prevé que la solicitud de detención preventiva debe remitirse por cualquier medio que deje constancia escrita de dicho pedido.
79. Todo lo expuesto refuerza el criterio de que el uso de la medida de detención preventiva en estos casos no es automático, sino que exige de la autoridad competente la verificación del cumplimiento de los requisitos para su procedencia. Aquello refuerza el principio de legalidad y asegura que esta medida se aplique únicamente en circunstancias justificadas.
80. De igual manera, se constata que en el segundo inciso del artículo 8 de la Ley de Extradición se indica que la detención preventiva quedará sin efecto si, transcurridos cuarenta días desde que se produjo la detención, el Estado requirente no hubiere presentado la solicitud de extradición. Aquello va en línea con el principio de temporalidad de las medidas cautelares, en el sentido de que no pueden durar para siempre, sino que tienen una duración limitada.

³⁰ CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 60.

81. Por ello, si no se presenta la solicitud de extradición en cuarenta días desde la detención preventiva, el sujeto reclamado deberá ser liberado, mientras que, en caso de que sí se presente la solicitud, la autoridad competente deberá resolver a la brevedad la procedencia de la extradición, respetando los plazos establecidos en la Ley de Extradición para el efecto.
82. Por último, no escapa del análisis de la Corte que el tercer inciso de la norma impugnada prevé la posibilidad de que, en cualquier momento y en atención a las circunstancias del caso, el presidente de la Corte Nacional de Justicia pueda ordenar la libertad del detenido y adoptar, en su lugar, alguna o algunas de las medidas alternativas referidas en el párrafo 69 *supra*, a saber: vigilancia a domicilio, orden de no ausentarse de un lugar determinado, orden de presentarse periódicamente ante una autoridad, retiro de pasaporte o prestación de una fianza.
83. Lo anterior concuerda con los principios de provisionalidad y sustituibilidad, que garantizan que las medidas cautelares se mantengan solo mientras subsista la necesidad de su aplicación. En este caso, el procedimiento de extradición permite la revisión permanente de las medidas adoptadas, por lo que, bien se podría sustituir la detención preventiva con fines de extradición por alguna medida menos gravosa en cualquier momento.
84. Finalmente, la Corte ya ha indicado que el uso de una medida cautelar privativa de libertad no implica *per se* una vulneración de derechos,³¹ por lo tanto, la detención preventiva de una persona acusada de haber cometido un delito en el Estado requirente no puede considerarse por sí misma como una situación que genera una afectación de derechos. Como ya se indicó previamente, esta medida tiene varios límites y persigue una finalidad legítima, además de ser necesaria e idónea para dicho fin.
85. Lo que sí produciría una vulneración de derechos sería que la detención se prolongue más allá del tiempo establecido en la norma convencional o nacional aplicable, o que se ejecute en condiciones lesivas a la dignidad humana del sujeto reclamado, pues dichas situaciones podrían convertir a la privación de libertad en ilegítima o arbitraria y, en consecuencia, podría tutelarse a través de una acción de hábeas corpus. Por ello, al aplicar esta medida, se deben respetar en todo momento los derechos y las garantías establecidas en la Constitución. Los casos de posibles vulneraciones como resultado de la aplicación de la norma escapan la competencia de esta Corte en el marco de esta acción, destinada únicamente a determinar la compatibilidad en abstracto entre la norma y la Constitución.

³¹ CCE, sentencia 22-20-CN/24 y acumulado, 5 de diciembre de 2024, párr. 65.

86. En línea con lo mencionado, la Corte recalca que el uso de medidas cautelares privativas de libertad no puede ni debe generar situaciones que atenten contra la dignidad humana del sujeto privado de libertad. Por ello, su uso está sujeto a que se aseguren condiciones mínimas que garanticen la protección de los derechos de estas personas. En este sentido, resulta necesario enfatizar que el proceso de extradición, al responder a un criterio de urgencia, debe realizarse de manera célere con el fin de evitar que las personas sujetas a extradición se mantengan privadas de libertad preventivamente de manera indefinida.
87. Por lo expuesto, se evidencia que **la medida contemplada en el artículo 8 de la Ley de Extradición es proporcional**, por cuanto dicha limitación únicamente se aplica en casos urgentes y exige el cumplimiento de varios presupuestos legales para su procedencia, además de que su uso se encuentra sujeto a los derechos y garantías establecidas en la Constitución. De igual forma, se verifica que la medida cumple con los principios de excepcionalidad, necesidad y temporalidad, lo que asegura un equilibrio entre la limitación del derecho a la libertad ambulatoria y la consecución de fines constitucionalmente válidos, como garantizar el debido proceso en el marco de la cooperación internacional, evitar la impunidad y precautelar los derechos de las víctimas a la justicia, a la reparación y a una justicia oportuna.
88. Por ello, para esta Magistratura resulta claro que, si bien la medida analizada implica la limitación del derecho a la libertad ambulatoria de los sujetos reclamados en extradición, en atención de los principios de legitimidad democrática e *in dubio pro legislatore*,³² esta se enmarca en los márgenes de configuración legislativa y es proporcional en los términos antes referidos, considerando su utilidad para un interés superior.
89. Al verificar que la norma impugnada cumple con el principio de proporcionalidad previsto en el numeral 2 del artículo 3 de la LOGJCC y que la medida bajo análisis se encuentra justificada desde una perspectiva constitucional, en contestación al primer problema jurídico, la Corte concluye que el artículo 8 de la Ley de Extradición no contraviene los artículos 66 numeral 14 y 77 numeral 1 de la Constitución.

6.2.¿El artículo 8 de la Ley de Extradición contraviene el principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución por permitir aplicar una medida cautelar privativa de libertad sobre personas extranjeras en el marco de un procedimiento de extradición?

³² CCE, sentencia 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 31.

- 90.** Por una parte, se debe considerar que el artículo 11 numeral 2 de la Constitución reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación como un principio para el ejercicio de los derechos, el cual determina que “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En consonancia, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución consagra el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, como parte de los derechos de libertad.
- 91.** Este derecho implica que el Estado y sus órganos deben erradicar toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación, sin perjuicio de que en determinadas circunstancias puedan existir tratos diferenciados debidamente justificados de forma objetiva y razonable.³³
- 92.** Por otra parte, es necesario recordar que el legislador está facultado a expedir, codificar, reformar y derogar leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.³⁴ Esta potestad le otorga libertad de configuración legislativa para establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos dentro de la esfera de la legalidad, la cual es amplia.³⁵
- 93.** Ahora bien, el accionante alega que el artículo 8 de la Ley de Extradición es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación por permitir el uso de una medida cautelar privativa de libertad sobre personas extranjeras en el marco de un procedimiento de extradición. En su opinión, aquello generaría una “restricción ilegítima de derechos”.
- 94.** Para determinar si una norma es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, este Organismo ha considerado que deben concurrir tres elementos: i) comparabilidad, que implica que deben existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; ii) constatación de un trato diferenciado con base en una de las categorías enunciadas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución; y, iii) verificación del resultado, producto del trato diferenciado, que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina.³⁶
- 95.** A partir de lo anterior, para determinar si en este caso la medida contenida en la norma impugnada constituye un trato discriminatorio, esta Magistratura analizará si

³³ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 32.

³⁴ Constitución, artículo 120 numeral 6.

³⁵ CCE, sentencia 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 98.

³⁶ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 36. Respecto al último elemento, la Corte ha indicado que se trata de una diferencia justificada cuando se promueve derechos, mientras que, se configura una diferencia discriminatoria cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. Al respecto, se puede ver: CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31; y, CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 75.

concurren los tres elementos referidos previamente. De encontrar que alguno de ellos no se cumple, no será necesario continuar con el análisis de los elementos restantes.

96. Respecto al primer elemento, la Corte no evidencia una situación de comparabilidad entre dos sujetos de derechos como alega el accionante que existiría respecto a ecuatorianos y extranjeros. De la lectura de la norma impugnada se desprende claramente que la medida de detención preventiva se aplica, en términos generales, sobre el sujeto reclamado en extradición, exclusivamente en casos urgentes.
97. Por lo tanto, a criterio de este Organismo, la redacción de la norma impugnada no realiza ninguna distinción por categorías o personas para el uso de esta medida, menos aún en razón de si el sujeto reclamado es nacional o extranjero. Si bien la norma impugnada exige ciertos requisitos para la procedencia de la medida de detención provisional, tal como se analizó en los párrafos 73 al 84 *supra*, ninguno de ellos se basa en la nacionalidad del sujeto reclamado o su condición migratoria.
98. No escapa del análisis de la Corte que, en el momento en el que se presentó la acción pública de constitucionalidad, el artículo 79 de la Constitución prohibía expresamente la extradición de ecuatorianas y ecuatorianos. Sin embargo, se debe tener presente que este artículo se reformó como resultado del referéndum y consulta popular llevados a cabo el 21 de abril de 2024, de manera que, actualmente, se permite la extradición de ecuatorianas y ecuatorianos cuando aquello sea procedente de conformidad con las leyes y tratados aplicables. Por lo tanto, la medida de detención provisional contemplada en la norma impugnada también podría aplicarse sobre nacionales y no solamente sobre personas extranjeras, lo que refuerza la tesis de que no existe un trato discriminatorio.
99. Por las razones expuestas, esta Magistratura no verifica la concurrencia del primer elemento requerido para considerar que la norma impugnada genera un trato discriminatorio. En virtud de aquello, en contestación al segundo problema jurídico, la Corte concluye que el artículo 8 de la Ley de Extradición no contraviene el principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución.

7. 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. **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad **101-22-IN**.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 101-22-IN/25**VOTO CONCURRENTE****Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El 9 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió el caso 101-22-IN relativo a una acción de inconstitucionalidad propuesta en contra del artículo 8 de la Ley de Extradición. Formulo el siguiente voto concurrente pues, si bien estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia, es menester realizar una precisión respecto del contenido del fallo.
2. La Corte Constitucional, en la sentencia 101-22-IN/25, se refiere expresamente y adopta criterios de la sentencia 22-20-CN/24. En la última sentencia, junto con la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, formulé un voto salvado. Por ende, es necesario establecer que, si bien concuerdo con la decisión de desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 8 de la Ley de Extradición, disiento de las referencias realizadas a la sentencia que se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 541, numeral 3, del COIP.
3. Un ejemplo de mi discrepancia se observa en la siguiente frase de la sentencia: “una vulneración de derechos sería que la detención se prolongue más allá del tiempo establecido en la norma convencional o nacional aplicable”. En vista de que he mantenido una postura distinta al resto de jueces constitucionales respecto de la caducidad de la prisión preventiva, formulo el siguiente voto concurrente como una muestra de que ratifico mi postura sobre este asunto y, en consecuencia, el voto salvado esgrimido en el caso 22-20-CN.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.01.27
09:18:54 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 101-22-IN fue presentado en Secretaría General el 22 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

10122IN-78c09



Caso Nro. 101-22-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro y el día lunes veintisiete de enero de dos mil veinticinco respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 11-20-EI/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2024

CASO 11-20-EI

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

SENTENCIA 11-20-EI/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena respecto del Acta número 10 emitida por la Asamblea General Ordinaria de la Comuna Santa Clara de Millán de 9 de noviembre de 2014. La Corte desestima la demanda al concluir que la Comuna Santa Clara de San Millán no vulneró el derecho a la defensa (art. 76.7.a CRE), por cuanto las accionantes tuvieron conocimiento de la decisión tomada el 9 de noviembre de 2014 por la Asamblea General Ordinaria. Así mismo, se verifica que la autoridad de la comuna Santa Clara de San Millán no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), al resolver el conflicto del terreno ubicado en el sector Rosaspamba.

1. Antecedentes

1. El 9 de noviembre de 2014, la Asamblea General de la comuna Santa Clara de San de Millán de la parroquia urbana Belisario Quevedo del cantón Quito (**“comuna Santa Clara de San Millán”**) emitió el Acta número 10¹ (**“resolución indígena impugnada”**), por medio de la cual resolvió el conflicto interno entre la familia Collahuazo Beltrán, y la familia Suárez Tipán y familia Guachamín. Posteriormente, mediante la resolución CSCSM-007-2015 de 18 de octubre de 2015 el Cabildo de la comuna Santa Clara de San Millán ratificó la decisión que contenía el Acta número

¹ El 9 de noviembre de 2014 se realizó la Asamblea General Ordinaria de la Comuna Santa Clara de San Millán para resolver el conflicto interno entre las familias Collahuazo Beltrán, Suárez Tipán y Guachamín. En dicha Asamblea, a la que según las autoridades comunales asistieron todas las familias afectadas, y se resolvió revertir a la comunidad el terreno ubicado en el sector Rosaspamba debido a que ninguna de las tres familias presentó los documentos que justifiquen el derecho de usufructo sobre la propiedad. Esta decisión se redujo a escrito en el Acta número 10 de 9 de noviembre de 2014. Posteriormente, la comuna Santa Clara de San Millán emitió la resolución CSCSM-007-2015 el 18 de octubre de 2015 y dispuso “respetar el Acta No. 10 de la Asamblea General Ordinaria del 9 de noviembre de 2014 en la que en su parte pertinente aprueba ‘la Asamblea General volvió a ratificar que este terreno pase a manos de la Comuna y comunidad. Con la mayoría de sus asistentes aprueban esta decisión de asambleístas’ [...] referente al lote de terreno ubicado en la calle séptima transversal y Condor [sic] Mirador, sector de Rosaspamba.” Expediente constitucional 11-20-EI, resolución CSCSM-007-2015 emitida por la comuna Santa Clara de Millán, p. 29.

10. La controversia versó sobre el usufructo del terreno ubicado en el sector Rosaspamba.²
2. El 11 de diciembre de 2020, Gloria Antonieta Collahuazo Beltrán, Adriana Cecilia Collahuazo Beltrán y Rosa Elena Collahuazo Beltrán (“**accionantes**”) presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, respecto del Acta número 10 emitida por la Asamblea General Ordinaria de 9 de noviembre de 2014.
3. El 20 de mayo de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena.³
4. El 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y el caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 25 de junio de 2024 y solicitó informe de descargo a la comuna Santa Clara de San Millán.
5. El 2 de julio de 2024, la comuna Santa Clara de San Millán presentó su respectivo informe de descargo.
6. El 23 de julio de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional⁴ convocó a una audiencia pública el 30 de julio de 2024.
7. El 30 de julio de 2024, se realizó la audiencia pública. Por parte de las accionantes asistieron Gloria Collahuazo Beltrán, Adriana Collahuazo Beltrán, Rosa Collahuazo Beltrán y su abogado. Por parte de la autoridad indígena accionada asistió Dalia Gabriela Sigcha Mullo y Mario Gonzalo Ramírez Rivera, presidenta y síndico de la

² Los derechos de usufructo del terreno ubicado en el sector Rosaspamba se encontraban a favor de Ignacio Collaguazo y Carmen Beltrán debido a dos actos de cesión de derechos: (i) el 3 de junio de 1957 Manuel Simbaña y Dolores Aconda cedieron sus derechos posesorios a Ignacio Collaguazo y Carmen Beltrán, y, posteriormente, (ii) el 16 de septiembre de 1957 Manuel Tipán y Mercedes Guachamín cedieron sus derechos posesorios a favor de Ignacio Collaguazo y Carmen Beltrán a cambio de una compensación económica y una parcela de terreno ubicada en el sector denominado Yacularca. El 6 de abril de 2013 Rosa, Gloria y Adriana Collaguazo Beltrán, luego de la muerte de sus padres, solicitaron al presidente del cabildo de la comuna Santa Clara de San Millán que se realice la inspección del lote ubicado en Rosaspamba y se certifique dicho lote a su favor. El 5 de julio de 2014 Rosa, Gloria y Adriana Collaguazo Beltrán solicitaron una nueva inspección a la autoridad comunitaria porque un pariente de Esther Llumipanta intentaba construir un nuevo cerramiento del terreno irrespetando los linderos. El 20 de octubre de 2014 la autoridad comunitaria convocó a las partes a una reunión para que presenten los documentos que justifiquen el derecho sobre el terreno ubicado en el sector Rosaspamba. El 9 de noviembre de 2014 se realizó la Asamblea General Ordinaria de la comuna Santa Clara de San Millán para resolver el conflicto referente al terreno ubicado en el sector Rosaspamba.

³ Sala de Admisión conformada por el juez Ali Lozada Prado y los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes.

⁴ De conformidad con lo previsto en los artículos 66 números 9 y 10 de la LOGJCC y 33 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

comuna Santa Clara de San Millán, respectivamente. Además, en calidad de *amicus curiae* intervino Miguel Ángel Pabón Suntaxi.

8. El 1 de agosto de 2024, Jorge Fernando Silva Cortez presentó un escrito de *amicus curiae*.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena, de conformidad con el artículo 171 de la Constitución y artículos 65 y 66 de la **LOGJCC**.

3. Pretensión y sus fundamentos

3.1. De la parte accionante

10. Las accionantes alegan la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (art. 76.7.a CRE); a la igualdad y no discriminación (arts. 11.2 y 66.4 CRE); al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE); a no ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural (art. 57.2 CRE); a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles (art. 57.4 CRE); a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita (art. 57.5 CRE); a la participación y decisión de las mujeres (art. 171 CRE) y a la propiedad (art. 66.26 CRE).
11. Para sustentar sus pretensiones en contra del Acta número 10 emitida por la Asamblea General Ordinaria de 9 de noviembre de 2014, las accionantes expresan lo siguiente:
 - 11.1. Respecto al derecho a la **defensa** (art. 76.7.a CRE), las accionantes explican que el Acta número 10 de la Asamblea General de 9 de noviembre de 2014 “se pudo conocer al haber sido incorporada al proceso Judicial Nro. 17294-2016-00488”.⁵ Lo anterior, pues en reiteradas ocasiones solicitaron a las autoridades de la comuna Santa Clara de San Millán:

una copia de la Resolución, jamás dio respuesta y tampoco notificó a las Comuneras [...] con la Resolución del Acta No 10, tomada en la Asamblea

⁵ Expediente constitucional 11-20-EI, demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena, p. 7

General Ordinaria de 9 de noviembre de 2014. [...] al no ser notificadas con la resolución, nos impidieron demandar oportunamente ante la Corte Constitucional.⁶

11.2. Sobre los derechos a la **igualdad y no discriminación** (arts. 11.2 y 66.4 CRE), las accionantes argumentan que la comuna Santa Clara de San Millán les trató de forma desigual porque “a otros comuneros sí se les ha permitido registrar actas de sesiones que realizaban sus padres, esto no ha sucedido con las accionantes que no les permitieron registrar las dos sesiones realizadas 26 de agosto de 1957 y 16 de septiembre de 1957”.⁷

11.3. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de **cumplimiento de normas y derechos de las partes** (art. 76.1 CRE), las accionantes arguyen que la Comuna Santa Clara de San Millán

omite la aplicación de las normas estatutarias como es el Art 3 [del Reglamento Interno de la Comuna], que dice: ‘La conservación, uso, goce, tendrán los comuneros que los hayan adquirido por herencia de sus ascendientes’ y lo establecido en el Reglamento Interno de la Comuna, Art. 14 literal a) ‘5. En caso de que el inscrito esté en posesión de una parcela de terreno, se hará constar en el registro respectivo’.⁸

11.4. Sobre el derecho a la **participación y decisión de las mujeres** (art. 171 CRE), las accionantes únicamente indican que “se vulneraron nuestros derechos por ser mujeres comuneras por parte de los miembros del Cabildo de la Comuna Santa Clara de San Millán [sic] a partir del año 2014 hasta la presente fecha”.⁹

11.5. En cuanto a los derechos a no ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural (art. 57.2 CRE); a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles (art. 57.4 CRE); y a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita (art. 57.5 CRE), las accionantes solamente enunciaron estos derechos sin exponer ningún argumento autónomo sobre su vulneración.

11.6. Respecto al derecho a la **propiedad** (art. 66.26 CRE), las accionantes sostienen que la comuna Santa Clara de San Millán no “respet[ó] los derechos de usufructo que garantiza la propiedad de las comparecientes”. Además, arguye que la comuna inobservó el artículo 17 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos

⁶ *Ibid.*

⁷ Audio de audiencia dentro de la causa 11-20-EI, 27 min 18 seg. a 29 min 00 seg.

⁸ Expediente constitucional 11-20-EI, demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena, p. 61.

⁹ *Ibid.*

Indígenas y Tribales que dispone “deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre las tierras entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos”.¹⁰ Las accionantes manifiestan que “se usa una figura jurídica inexistente en el estatuto y el reglamento de la Comuna, como es la reversión. La decisión de reversión fue tomada por una simple mayoría”.¹¹

12. Finalmente, las accionantes solicitan que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, y se deje sin efecto la resolución del Acta número 10 de 9 de noviembre del año 2014 emitida por la Asamblea General Ordinaria de la comuna Santa Clara de San Millán.¹²

3.2. De la Comuna Santa Clara de San Millán

13. La Comuna Santa Clara de San Millán indica que ratifica la decisión contenida en la resolución CSCSM-007-2015 emitida el 19 de octubre de 2015, en la que se estableció “respetar el Acta No. 10 de la Asamblea General Ordinaria del 9 de noviembre de 2014”.

3.3. De los *amici curiae*

3.3.1. Jorge Fernando Silva Cortez, ex vicepresidente de la Comuna Santa Clara de San Millán durante el periodo 2015- 2016

14. Respecto al conflicto, Jorge Silva Cortez manifiesta que fue el cabildo del año 2015 quien resolvió mantener el terreno de Rosaspamba que reclamaban tres familias, como un terreno comunitario. Además, indica que a las tres familias en conflicto se les dio la oportunidad de que presenten la documentación que justifique el derecho de usufructo. Sin embargo, “la Familia Collahuazo Beltrán, nunca presentó un acta de Usufructo entregado por la familia Suárez Tipán o Llumipanta que también reclamaban el terreno durante años, según consta en el acta número 10 de la Asamblea General del Cabildo 2014”.¹³
15. Adicionalmente manifiesta que, ante la inconformidad con la decisión de justicia indígena, las accionantes acudieron a la vía administrativa y a la vía ordinaria para cambiar esta decisión. En la vía administrativa, el Ministerio de Agricultura y

¹⁰ *Ibid.*, p. 62.

¹¹ Audio de audiencia dentro de la causa 11-20-EI, 19 min 40 seg. a 20 min 04 seg.

¹² Expediente constitucional 11-20-EI, demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena, p. 62

¹³ Expediente constitucional 11-20-EI, *amicus curiae* presentado por Jorge Fernando Silva Cortez, p. 190.

Ganadería, luego de conocer el expediente RA-083-2015-(1135) del 17 de julio de 2015, manifestó que se inhibe de conocer el pedido sobre “el terreno ubicado en SUSUCHINA Y CONDOR MIRADOR, y que tiene el nombre comunal de HATUNHUASI, [para que] le pueda ser entregado a la familia Collahuazo Beltrán” (énfasis en original).¹⁴ Así, el Ministerio añadió que la Ley de Organización y Régimen de Comunas le faculta sólo a la comuna Santa Clara de San Millán para tomar esa decisión.

16. En cuanto a la existencia de un proceso ordinario, Jorge Silva Cortez sostiene que la familia Collahuazo Beltrán inició un proceso judicial por usurpación,¹⁵ “lo cual fue negado el 21 de septiembre del 2017 por el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en la Parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito. Sentencia en la cual nos declara inocentes”.¹⁶ Las accionantes apelaron y la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó el recurso. El 26 de diciembre de 2017, las accionantes presentaron un recurso de casación y fue inadmitido por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Transito de la Corte Nacional de Justicia. Posteriormente, el 12 de abril de 2018, las accionantes presentaron una acción extraordinaria de protección, misma que fue inadmitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 3 de abril de 2018.
17. Por todo lo expuesto, Jorge Silva Cortez manifiesta que no existe vulneración de derechos porque las accionantes sí tenían conocimiento de la decisión de la Asamblea General de la comuna Santa Clara de San Millán. Por otro lado, argumenta que no se afectó ningún derecho porque las accionantes no presentaron la documentación suficiente para justificar el derecho de usufructo sobre el bien ubicado en el sector Rosaspamba.

3.3.2. Miguel Ángel Pabón Sntaxi, ex secretario de la Comuna Santa Clara de San Millán 2015- 2016 y ex presidente 2017- 2018

18. Miguel Pabón Sntaxi manifiesta que la decisión de 9 de noviembre de 2014 no vulneró derechos por varias razones. En primer lugar, porque “el conflicto no se trataba de ellas [las accionantes], había otras dos familias más y ninguna pudo presentar documentación, por eso se [decidió] revertir a la comuna. Además, nunca pudieron justificar en legal y debida forma que ellas [las accionantes] eran las usufructuarias o sus padres”.¹⁷ Pero también porque:

¹⁴ *Ibid.*, p. 191.

¹⁵ Proceso 17294-2016-00488.

¹⁶ Expediente constitucional 11-20-EI, *amicus curiae* presentado por Jorge Fernando Silva Cortez, p. 191.

¹⁷ Audio de audiencia dentro de la causa 11-20-EI, 1 hora 07 min 37 seg. a 1 hora 08 min 10 seg.

las señoras estuvieron presentes en la asamblea en la que se resolvió el conflicto y tenían pleno conocimiento de la decisión. Por eso acudieron al Ministerio de Agricultura a poner un recurso de apelación por vía administrativa. El Ministerio llamó a una audiencia en la que yo estuve presente y dio la oportunidad para que presenten documentos y las señoras tampoco pudieron presentar.¹⁸

19. En segundo lugar, añade que en la comuna Santa Clara de San Millán se aplicó el artículo 21 de la Ley de Comunas “que prohíbe al Notario y al Registrador de la Propiedad intervenir o ingerir en las decisiones de la comuna. Y ese fue el error del padre de las accionantes que el [sic] sin respetar al Cabildo pretendió protocolizar o notarizar documentos para atribuirse que él era el propietario de estos bienes o sus hijas”.¹⁹
20. En tercer lugar, explica que, incluso en el proceso penal de usurpación que las accionantes iniciaron contra la comuna Santa Clara de San Millán, se puede evidenciar que “las señoras nunca pudieron justificar ni el usufructo ni la posesión o la propiedad. Además, la acción extraordinaria de protección²⁰ que presentaron sobre ese proceso, versa sobre este mismo bien y tampoco se justificó en legal y debida forma”.²¹
21. Finalmente, Miguel Pabón Suintaxi expone:

la costumbre y tradición de la comuna permite que entre los comuneros exista la cesión, pero deben acudir al cabildo que es la autoridad debidamente reconocida. En este caso, las señoras o sus difuntos padres nunca hicieron este procedimiento ante el Cabildo o la Asamblea en vida. Es decir, que las señoras desconocieron al Cabildo como la autoridad comunitaria, para su señor padre fue más accesible ir a una notaría sin tener conocimiento que estos terrenos no tienen escritura. Solo en los registros de la Comuna es posible saber quién es el usufructuario porque la propiedad y la posesión son derechos colectivos, siempre va a pertenecer a la comuna, nunca se va a poder mermar o seccionar el terreno comunitario.²²

4. Cuestiones previas

4.1. ¿La resolución impugnada constituye una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales que resuelva un conflicto interno en

¹⁸ *Ibid.*, 1 hora 08 min 40 seg. a 1 hora 09 min 05 seg.

¹⁹ *Ibid.*, 1 hora 09 min 56 seg. a 1 hora 10 min 30 seg.

²⁰ Acción extraordinaria de protección 1225-18-EP, inadmitido por la Corte Constitucional mediante auto de inadmisión de 3 de abril de 2019. Acción extraordinaria de protección 0402-18-EP, inadmitido por la Corte Constitucional mediante auto de inadmisión de 12 de abril de 2018.

²¹ *Ibid.*, 1 hora 11 min 20 seg. a 1 hora 11 min 58 seg.

²² *Ibid.*, 1 hora 12 min 32 seg. a 1 hora 13 min 40 seg.

los términos del artículo 171 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional?

22. El artículo 171 de la Constitución, en lo pertinente, establece:

Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la **solución de sus conflictos internos**, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales (énfasis añadido).

23. Según se desprende del texto constitucional y de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, para establecer si la decisión en análisis se refiere a una decisión impugnada a través de esta acción, corresponde verificar si se trata de (i) una **autoridad indígena** que adoptó una decisión, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, y si (ii) aquella decisión se refiere a un **conflicto interno** en el que se ha aplicado sus normas y procedimientos propios.²³

4.1.1. Autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales

24. Respecto del requisito (i), para determinar si la autoridad indígena que dictó la decisión impugnada se encontraba en ejercicio de funciones jurisdiccionales será menester establecer la relación directa entre la comunidad y su respectiva autoridad,²⁴ sin que aquello se limite a un simple registro frente al Estado.²⁵ De esta manera, en primer lugar, se verifica que la decisión contenida en el Acta número 10 del 9 de noviembre de 2014 fue emitida por la Asamblea General Ordinaria de la comuna Santa Clara de San Millán.²⁶ En dicha decisión, en la parte pertinente se lee:

A su conocimiento señores hay mociones por el asunto del terreno de Rosaspamba, 2 mocionan que se revea a favor de la Comuna, las señoras Collahuazo a su favor, y la familia Suárez Tipán también a su favor. Se ponen en conocimiento de la Asamblea General los que estén de acuerdo que el terreno pase a manos de la familia Collahuazo-no hay apoyo. Los que estén de acuerdo que el terreno pase a manos de la familia Suárez

²³ CCE, sentencia 2-14-EI/24, 27 de octubre de 2021, párr., 85.

²⁴ CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párr. 59; sentencia 8-18-EI/24, 4 de abril de 2024, párr. 56.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Organización comunitaria con personería jurídica, aprobada mediante Decreto Ejecutivo 752 de 26 de julio de 1911, publicada en el Registro Oficial 1606, suscrito por el presidente de la República Eloy Alfaro Delgado.

Tipán- no hay apoyo. Los que estén de acuerdo que pase a favor de la Comuna [...]. La Asamblea apoya esta moción por mayoría.²⁷

25. El Cabildo de la comuna Santa Clara de San Millán, mediante la resolución CSCSM-007-2015 emitida el 18 de octubre de 2015, resolvió ratificar la decisión emitida en el Acta número 10 de la Asamblea General Ordinaria del 9 de noviembre de 2014.
26. En segundo lugar, esta Corte observa que el Estatuto de la Comuna Santa Clara de San Millán, en el artículo 21, establece que es una función de la Junta Directiva “dirimir las divergencias que se susciten entre los comuneros, por el gozo, uso y beneficio de los bienes de la comunidad, imponer las penas que se determinen en su Reglamento, por malzación (sic) de los bienes de la comunidad, fraude o infracción de estos Estatutos, y de las disposiciones de la Junta Directiva”.²⁸ Asimismo, el reglamento interno de la comuna Santa Clara de San Millán reformado en año de 1993, en el artículo 13 letra d), determina que es una atribución del Cabildo “conocer, estudiar y resolver los conflictos que se susciten, relacionados con linderos y posesión de las parcelas y demás problemas que se presenten entre los socios. De no conseguir este objetivo, el asunto se llevará a conocimiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para su estudio y resolución definitiva”.²⁹
27. En el reglamento interno también se lee que la comuna Santa Clara de San Millán cuenta con tres órganos de administración, entre ellos la “Asamblea General” y el “Cabildo”. En el artículo 13 se establece que el Cabildo es el órgano que conocerá, estudiará y resolverá los conflictos relacionados con linderos y posesión de parcelas entre los socios, en los términos mencionados en el párrafo anterior. A la par, el artículo 11 de dicha norma dispone que la Asamblea General tiene la atribución de “preservar la seguridad y conservación de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al patrimonio de la Comunidad, intereses de las personas, familias y de otros asuntos de interés colectivo”.³⁰
28. Por las consideraciones anteriores, la Corte verifica que la comuna Santa Clara de San Millán es una organización con **sistema de gobierno y derecho propio**, que administra justicia para solucionar los conflictos de carácter interno relacionados con linderos y posesión de tierras. Esta facultad es ejercida por el Cabildo, sin perjuicio de que la Asamblea General pueda prevenir el conocimiento sobre un conflicto relacionado con la conservación de los bienes comunitarios, principalmente en casos que por su complejidad afectan los intereses de personas, familias o asuntos colectivos.

²⁷ La discusión sobre el conflicto interno del terreno ubicado en el sector Rosaspamba se realizó en pp. 11 a 19 vuelta. Expediente constitucional 11-20-EI, Acta 10 del 9 de noviembre de 2014, p. 17 vuelta.

²⁸ *Ibid.*, Estatuto de la Comuna Santa Clara de San Millán emitido el 18 de junio de 1911, p. 110.

²⁹ *Ibid.*, Reglamento Interno de la Comuna Santa Clara de San Millán emitido el 13 de enero de 1993, p. 258.

³⁰ *Ibid.*, p. 257.

29. Sobre el caso en concreto, la decisión de justicia indígena impugnada es la adoptada por la Asamblea General Ordinaria de Comuneros, con fecha 9 de noviembre de 2014 y ratificada por el Cabildo de la Comuna Santa Clara de San Millán.
30. Así las cosas, dado que el proceso deliberativo se realizó en la Asamblea General y la resolución indígena impugnada fue emitida en el Cabildo de la Comuna Santa Clara de San Millán, órgano facultado para la resolución de conflictos, se concluye que dicha **decisión fue emitida por una autoridad indígena legítima** en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, por lo que se da por cumplido el requisito (i).

4.1.2. La decisión impugnada se refiere a un conflicto interno

31. Respecto al requisito (ii), la Corte ha subrayado que la **verificación de la existencia de un conflicto interno** es, en esencia, un análisis casuístico. Para tal efecto, se deben considerar los conflictos que el derecho propio de la comunidad entiende como relativos a su autodeterminación, su convivencia interna y sus formas de organización social.³¹ Lo último, porque el valor del pluralismo jurídico depende de un amplio espacio de libertad a las comunidades, pueblos y nacionalidades para que, en ejercicio de su autonomía, resuelvan sus conflictos en el marco del respeto a los derechos humanos y la Constitución.³²
32. El artículo 57 número 9 de la Constitución ha dispuesto que las comunas comunidades, pueblos y nacionalidades tienen el derecho a conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social dentro de su tierra comunitaria. En este sentido, *prima facie*, toda decisión de una autoridad indígena que tiene relación directa con el ejercicio de su derecho a la autodeterminación y los demás derechos colectivos reconocidos a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, resuelve un conflicto interno.³³ Este derecho es ejercido, principalmente, por medio de los órganos de representación.
33. Con estas consideraciones, le corresponde a esta Corte determinar la existencia de un conflicto interno.

³¹ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 89.

³² CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 101. El artículo 171 de la Constitución establece que los procedimientos y normas indígenas no deben ser contrarios a la Constitución y a los derechos humanos. Igualmente, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”) indica en su artículo 8, numeral 2 que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a desarrollar sus instituciones propias y a conservar sus costumbres “siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”.

³³ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 89, 5-18-EI/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 59.

- 34.** En el caso que se analiza y conforme lo expuesto en el párrafo 27 *supra*, la comuna Santa Clara de San Millán tiene facultades jurisdiccionales de acuerdo a lo establecido en el artículo 57 número 9 de la Constitución y la resolución de conflictos se realiza por medio del Cabildo. Además, se estableció que también puede deliberar al respecto la Asamblea General si se trata de un conflicto de linderos o posesión del territorio.
- 35.** Esta Magistratura observa que el 9 de noviembre de 2014 se realizó la Asamblea General Ordinaria de la comuna Santa Clara de San Millán y se incorporó dentro del orden del día la “presentación del caso de las familias Suárez Tipán y Collahuazo, asunto terreno de Rosaspamba”. En dicha sesión, la Asamblea General decidió revertir a favor de la comuna el terreno en litigio, ya que las otras mociones a favor de las dos familias no fueron aceptadas. Así manifestó:

A su conocimiento señores hay mociones por el asunto del terreno de Rosaspamba, 2 mocionan que se revea a favor de la Comuna, las señoras Collahuazo a su favor, y la familia Suárez Tipán también a su favor. Se ponen en conocimiento de la Asamblea General los que estén de acuerdo que el terreno pase a manos de la familia Collahuazo- no hay apoyo. Los que estén de acuerdo que el terreno pase a manos de la familia Suárez Tipán- no hay apoyo. Los que estén de acuerdo que pase a favor de la Comuna [...]. La Asamblea apoya esta moción por mayoría.³⁴

- 36.** Posteriormente, el Cabildo 2015 de la comuna Santa Clara de San Millán, mediante la resolución CSCSM- 007-2015 emitida el 18 de octubre de 2015, resolvió:

En el caso de las familias Suárez Tipán y Collahuazo, sobre el lote de terreno ubicado en la calle séptima transversal y Condor [sic] Mirador, sector Rosaspamba, ya que existe un proceso en el cual las partes presentaron sus elementos probatorios y posteriormente se llegó a la aprobación por parte de la Asamblea General Ordinaria de Comuneros, con fecha 9 de noviembre de 2014. [...] Resuelve: Respetar el Acta No.10 de la Asamblea General Ordinaria del 9 de noviembre de 2014 en la que en su parte pertinente aprueba ‘la Asamblea General volvió a ratificar que este terreno pase a manos de la Comuna y comunidad. Con la mayoría de sus asistentes aprueban esta decisión de asambleístas’ [...] referente al lote de terreno ubicado en la calle séptima transversal y Condor [sic] Mirador, sector de Rosaspamba.³⁵

- 37.** Por lo expuesto, al verificar la existencia de una decisión emitida en la Asamblea General Ordinaria del 9 de noviembre de 2014 y ratificada por el Cabildo 2015, mediante resolución CSCSM- 007-2015 emitida el 18 de octubre de 2015, le corresponde a esta Corte determinar, si el marco fáctico del caso se adecuaba a un conflicto interno, tal como lo señala el artículo 171 de la Constitución.

³⁴ La discusión sobre el conflicto interno del terreno ubicado en el sector Rosaspamba se realizó en pp. 11 a 19 vuelta. Expediente constitucional 11-20-EI, Acta 10 del 9 de noviembre de 2014, p. 17 vuelta.

³⁵ Expediente constitucional 11-20-EI, resolución CSCSM-007-2015 emitida por la Comuna Santa Clara de Millán, p. 29.

38. Ahora bien, este Organismo ha dispuesto que una decisión de justicia indígena resuelve un conflicto interno cuando, de un examen casuístico conforme los principios pro jurisdicción indígena y de autonomía, se verifica el cumplimiento de, al menos, uno de los siguientes criterios: (1) que afecte el entramado de relaciones comunitarias, (2) que tenga una implicación en la armonía y en la paz de la comunidad, (3) que ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella, (4) que altere o distorsione relaciones entre sus integrantes y, finalmente, (5) que se advierta que la comunidad, mediante sus tradiciones y derecho propio, ha conocido y resuelto casos similares –como el que será objeto de análisis–, es decir, que sea parte de su costumbre hacerlo.³⁶
39. En el caso que se analiza, esta Corte constata que, mediante oficio de 6 de abril de 2013, las accionantes solicitaron al presidente de la comuna Santa Clara de San Millán “realizar la inspección previa al asentamiento en los libros, de nuestro terreno ubicado en el sitio denominado ‘Rosaspamba’, que nuestros padres luego de la posesión y usufructo pacífica e ininterrumpida, nos cedieron a sus hijas”³⁷. Luego, el 5 de julio de 2014, las accionantes manifestaron “tenemos conocimiento de que el pariente de la señora Esther Llumipanta, que ya construyó una casa, pretende construir otra en el cerramiento provisional que ha construido [...] solicitamos que previo a la autorización de construcción [...] se digne inspeccionar el lugar”.³⁸ De esta manera, se evidencia que las accionantes informaron al presidente de la comuna sobre la existencia de un conflicto de linderos.
40. Posteriormente, el 20 de octubre de 2014, el Cabildo 2014 de la comuna Santa Clara de San Millán citó con carácter urgente y obligatorio a Rosa Elena, Gloria Antonieta, Adriana Cecilia Collahuazo Beltrán para que se presenten en la casa comunal el 24 de octubre de 2014 a las 19:00 a fin de solucionar el conflicto de posesión de un lote de terreno ubicado en el sector Rosaspamba. El Cabildo manifestó que “en la presente fecha existen otras personas que reclaman dicha POSESIÓN, ya que nuestro afán no es perjudicar a ninguna de las dos partes involucradas, [...] solicitamos acercarse con DOCUMENTOS ORIGINALES Y CERTIFICADOS ACTUALES que legalicen y certifiquen dicho reclamo de parte de ustedes” (énfasis en el original).³⁹
41. Es decir, las accionantes solicitaron la intervención del Cabildo 2014 para la inspección y registro a su favor del lote ubicado en el sector Rosaspamba. Pero también, para la delimitación del lote en cuestión y el terreno de Esther Llumipanta,

³⁶ CCE, sentencia 1-12-EI/21, párr. 108 y sentencia 2-19-EI/21, párr. 22.

³⁷ Expediente constitucional 11-20-EI, p. 37.

³⁸ *Ibid.*, p. 39.

³⁹ *Ibid.*, p. 40.

debido a que advierten la inobservancia de la delimitación de los linderos de su terreno y el lote perteneciente a Esther Llumipanta. Por este motivo, el Cabildo 2014 convocó a las accionantes al evidenciar la existencia de un conflicto interno por la posesión del bien ubicado en el sector Rosaspamba de propiedad comunitaria.

42. De acuerdo a lo expuesto, el inicio del proceso de resolución del conflicto interno se efectuó por petición de las accionantes y, la resolución de dicho conflicto, se realizó a partir del Estatuto y el Reglamento Interno de la Comuna Santa Clara de San Millán, conforme consta en los párrafos 26 y 27 *supra*. Además, “la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que las disputas acerca de la propiedad comunitaria tienen relación directa con la tierra y los derechos colectivos de pueblos, comunidades y/o nacionalidades”.⁴⁰
43. Se constata también que las accionantes son “comuneras y domiciliadas en la Comuna Santa Clara de San Millán” según se desprende en la demanda de esta acción extraordinaria de protección sobre decisiones de justicia indígena. Finalmente, se observa que el terreno objeto del conflicto interno se encuentra en la calle séptima transversal y Cóndor Mirador, sector Rosaspamba, comuna Santa Clara de Millán, parroquia Belisario Quevedo de Distrito Metropolitano de Quito. Es decir, se trata de un terreno ubicado en el territorio sobre el cual las autoridades de la Comuna tienen competencia para administrar justicia indígena.
44. Por todo lo dicho, se verifica el elemento (ii) referido en los párrafos 31 y 37 *supra*, pues conforme ordena el artículo 171 de la Constitución, la decisión impugnada fue expedida por una autoridad indígena competente. Dicha autoridad, en ejercicio de su derecho a la libre determinación y autonomía, ejecutó funciones jurisdiccionales para resolver un conflicto interno que alteraba las relaciones entre los integrantes de la comuna Santa Clara de San Millán. Finalmente, se constata que el conflicto interno sobre la cesión de derechos posesorios se resolvió aplicando sus normas y procedimientos propios. Es decir, se cumplen los criterios 3, 4 y 5 descritos en el párrafo 38. Por lo expuesto, este Organismo concluye que la decisión impugnada sí se refirió a un conflicto interno.

5. Formulación de los problemas jurídicos

45. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, nacen de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁴¹ Sin embargo, en el caso de la acciones extraordinarias de protección

⁴⁰ CCE, sentencia 5-18-EI/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 64.

⁴¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

contra decisiones de justicia indígena, la Corte señaló que se valorará los derechos y alegaciones de la accionante por medio de un enfoque intercultural.⁴² Es decir, garantizando la comprensión e interpretación intercultural de los hechos y normas aplicables, a fin de evitar y perpetuar el etnocentrismo y la preponderancia de una cultura sobre otra (art. 66.1 LOGJCC).

46. Por lo tanto, al examinar las presuntas vulneraciones de derechos es mandatorio para este Organismo analizarlas a la luz de las normas y procedimientos propios de las comunidades y con observancia de los principios de autonomía y libre determinación para la toma de sus decisiones.⁴³ Esta obligación, además, invita a considerar que el procedimiento jurisdiccional de cada comunidad, pueblo y nacionalidad se lo observa a partir de los usos y prácticas concretas que manifiestan.⁴⁴
47. Así, la competencia de la Magistratura llega hasta verificar que la decisión de la autoridad indígena haya sido emitida por medio de un procedimiento que, en la medida de lo posible, garantice “un resultado conforme al derecho propio de las comunidades” y con respeto a los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.⁴⁵ Es importante esta aclaración porque, en algunos casos, los derechos o garantías reconocidos en la jurisdicción ordinaria podrían ser, en mayor o menor medida, incompatibles con las peculiaridades procedimentales propias de la cultura indígena.⁴⁶
48. Con estas consideraciones, este Organismo analizará los cargos de las accionantes para determinar los problemas jurídicos que se resolverán en la presente causa.
49. Sobre el cargo del párrafo 11.1 *supra*, esta Corte observa que la accionante alega la vulneración del derecho a la defensa por la falta de notificación de la decisión contenida en el Acta número 10 emitida el 9 de septiembre de 2014 que dispone revertir a favor de la comuna el lote de terreno ubicado en el sector Rosaspamba. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El Cabildo de la comuna Santa Clara de San Millán vulneró el derecho a la defensa de las accionantes por la falta de notificación con la decisión contenida en el Acta número 10 emitida el 9 de septiembre de 2014?**

⁴² CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 37, sentencia 8-20-EI/24, 16 de mayo de 2024, párr. 62.

⁴³ CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 36.

⁴⁴ CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 35. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 41.

⁴⁵ CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 36.

⁴⁶ CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 53 y sentencia 8-20-EI/24, 16 de mayo de 2024, párr. 65.

50. Esta Magistratura observa que los cargos expuestos en los párrafos 11.2, 11.3 y 11.6 *supra* se dirigen a cuestionar la actuación del Cabildo de la comuna Santa Clara de San Millán respecto al proceso de reversión del terreno ubicado en el sector Rosaspamba a favor de la comuna, toda vez que se habrían inobservado las reglas de la comuna sobre el usufructo. Por ello, las accionantes alegan la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, a la propiedad y al debido proceso en el cumplimiento de las normas y derechos de las partes. Sin embargo, como todos estos cargos tienen la misma base fáctica, es decir, el incumplimiento de las normas comunitarias referentes a la reversión de la posesión sobre un terreno ubicado en la Comuna, este Organismo, para evitar la reiteración argumentativa, reconduce todos los cargos al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.7.1 CRE). En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La decisión de justicia indígena de la comuna Santa Clara de San Millán vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las accionantes al inobservar las normas comunitarias referentes a la reversión de la posesión sobre un terreno ubicado en la Comuna?**
51. En cuanto a los cargos contenidos en los párrafos 11.4 y 11.5 *supra*, este Organismo verifica que las accionantes únicamente enunciaron los derechos vulnerados, pero no argumentan cómo la actuación de las autoridades de la comuna Santa Clara de San Millán habría vulnerado sus derechos. Por lo que ni aun haciendo un esfuerzo razonable es posible formular un problema jurídico.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿El Cabildo de la comuna Santa Clara de San Millán vulneró el derecho a la defensa de las accionantes por la falta de notificación con la decisión contenida en el Acta número 10 emitida el 9 de septiembre de 2014?

52. La garantía de defensa se encuentra prescrita en el artículo 76.7.a de la Constitución y es parte de una serie de reglas constitucionales que garantizan el debido proceso.⁴⁷ Esta garantía que, además constituye un principio y valor del ordenamiento jurídico, tiene como objetivo asegurar que las partes dentro de un proceso de administración de justicia indígena cuenten con la oportunidad de comparecer y presentar sus argumentos y presentar los elementos probatorios de los que se crean asistidas.
53. Sin embargo, este Organismo recuerda que el artículo 57 número 11 de la Constitución dispone que se reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades el derecho a crear, desarrollar y aplicar su derecho propio o

⁴⁷ CCE, sentencia 546-12-EP/20, 8 de julio de 2020, párrs. 23.1 y 23.2; y, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 33.

consuetudinario. A partir de sus prácticas, las comunas pueden crear disposiciones para desarrollar su identidad, mantener sus formas de organización social y resolver los conflictos que se produzcan en su territorio entre sus miembros.

54. En este sentido, esta Corte ha señalado que para examinar las presuntas vulneraciones al debido proceso o a la defensa cabe analizarlas “a partir de las normas y procedimientos propios de las comunidades y con observancia del principio de autonomía de sus decisiones”.⁴⁸ Asimismo, se ha concluido que no corresponde una “observación rígida” de las garantías del debido proceso reconocidas en el artículo 76 del texto constitucional.⁴⁹ Por ello, no es determinante si se ha transgredido o no formalmente alguna de estas garantías,⁵⁰ como el derecho a la defensa, sino:

Verificar que la decisión adoptada por la autoridad indígena haya respetado el debido proceso y el derecho a la defensa entendidos como [principios o] valores constitucionales en el que los intereses de las partes intervinientes sean juzgados por medio de un procedimiento que haya asegurado, en la medida de lo posible, un resultado conforme al derecho propio de las comunidades.⁵¹

55. En el presente caso, las accionantes alegan la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa porque no habrían sido notificadas con la resolución contenida en el Acta número 10 de la Asamblea General Ordinaria de 9 de noviembre de 2014. Al respecto, afirman que, debido a la falta de notificación “nos impidieron demandar oportunamente ante la Corte Constitucional”.
56. En atención al cargo formulado por las accionantes, le corresponde a este Organismo verificar si en el marco del proceso de derecho propio de la comuna (i) las accionantes fueron efectivamente notificadas con la resolución el Acta número 10 de la Asamblea General Ordinaria de 9 de noviembre de 2014 y (ii) si la inobservancia de la notificación afectó el derecho a la defensa.
57. Respecto a (i), del expediente constitucional se constata que, en primero lugar, el 20 de octubre de 2014,⁵² el Cabildo **citó de forma escrita** a las accionantes “para que se presenten en la casa comunal el 24 de octubre de 2014 a las 19H00, [...] solicitamos acercarse con DOCUMENTOS ORIGINALES Y CERTIFICADOS ACTUALES que

⁴⁸ CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 35 y sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 51.

⁴⁹ CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 36 y sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 52.

⁵⁰ CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 53.

⁵¹ CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 36 y sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 52.

⁵² Oficio con el nombre “Citación 2014” suscrito por el Cabildo y con fecha de recepción de las accionantes el 20 de octubre de 2014. Expediente constitucional 11-20-EI, foja 40.

legalicen y certifiquen dicho reclamo de parte de ustedes” (énfasis en el original).⁵³ Además, se observa que -de los primeros extractos del Acta número 10-, en su momento, las familias Suarez Tipán y Collaguazo entregaron documentación al Cabildo que fue analizada y valorada por la autoridad.⁵⁴

58. Posteriormente, el 9 de noviembre de 2014 se realizó la Asamblea General Ordinaria en la que, entre otros asuntos del orden del día, se realizó la “presentación del caso de las familias Suárez Tipán y Collahuazo, asunto terreno de Rosaspamba”. A dicha Asamblea, **asistieron las accionantes**, los miembros del Cabildo y los miembros de la comuna Santa Clara de Millán. El presidente del Cabildo puso en conocimiento de la Asamblea General el procedimiento realizado hasta ese momento y dio la palabra a Gloria Collahuazo en representación de sus hermanas para que exponga su caso y los elementos que, a su juicio, justifican los derechos posesorios sobre el terreno en litigio. Luego de la intervención de varios comuneros⁵⁵ que expusieron su apreciación sobre el conflicto y sobre los documentos presentados por la familia Suárez Tipán y la Familia Collahuazo, el Cabildo determinó que, al no justificar la posesión sobre el bien, se debería revertir la propiedad del bien en favor de la Comuna. Finalmente, el Secretario resumió las distintas posturas y puso en consideración de los asistentes lo siguiente:

A su conocimiento señores hay mociones por el asunto del terreno de Rosaspamba, 2 mocionan que se revea a favor de la Comuna, **las señoras Collahuazo a su favor**, y la familia Suárez Tipán también a su favor. Se ponen en conocimiento de la Asamblea General los que estén de acuerdo que el terreno pase a manos de la familia Collahuazo- no hay apoyo. Los que estén de acuerdo que el terreno pase a manos de la familia Suárez Tipán- no hay apoyo. Los que estén de acuerdo que pase a favor de la Comuna [...]. La Asamblea apoya esta moción por mayoría.⁵⁶

59. Posteriormente, el Cabildo 2015 de la comuna Santa Clara de San Millán, mediante la resolución CSCSM- 007-2015 emitida el 18 de octubre de 2015, aseveró que existe un proceso previo sobre el conflicto interno por el lote de terreno ubicado en el sector Rosaspamba. Y que, luego de que las partes presentaron los elementos probatorios, la Asamblea General Ordinaria del 9 de noviembre de 2014 emitió un pronunciamiento. Por lo expuesto, el Cabildo resolvió:

respetar el Acta No.10 de la Asamblea General Ordinaria del 9 de noviembre de 2014 en la que en su parte pertinente aprueba ‘la Asamblea General volvió a ratificar que este

⁵³ *Ibid.*, p. 40.

⁵⁴ Expediente constitucional 11-20-EI/24, Acta número 10, foja 11 vuelta.

⁵⁵ Las intervenciones para proponer alternativas de solución al conflicto se realizaron en este orden: Presidente del Cabildo, el comunero José Chicaiza, el Síndico del Cabildo, el comunero Celso Torres, la comunera Cruz Chalá y la comunera Olga Chillagano.

⁵⁶ La discusión sobre el conflicto interno del terreno ubicado en el sector Rosaspamba se realizó en pp. 11 a 19 vuelta. Expediente constitucional 11-20-EI, Acta 10 del 9 de noviembre de 2014, p. 17 v.

terreno pase a manos de la Comuna y comunidad. Con la mayoría de sus asistentes aprueban esta decisión de assembleístas' [...] referente al lote de terreno ubicado en la calle séptima transversal y Condor [sic] Mirador, sector de Rosaspamba.⁵⁷

60. Por lo expuesto, este Organismo evidencia que, para la resolución del conflicto de la familia Suárez Tipán y la familia Collahuazo, las autoridades de la comuna Santa Clara de San Millán sí aplicaron su derecho propio: (i) al **citar previamente** a las accionantes para que presenten la documentación ante el Cabildo sobre el terreno en conflicto; (ii) al generar un espacio por medio de la Asamblea General Ordinaria (sistema por audiencias) a la cual **asistieron las accionantes** para presentar los argumentos sobre su caso y la Asamblea evalúe los documentos que presuntamente justifican la posesión del bien; y, (iii) al finalizar la Asamblea General Ordinaria de 9 de noviembre de 2014, luego de la votación de las mociones resumidas por el secretario del Cabildo, las accionantes tuvieron conocimiento de la siguiente decisión:

Se ponen en conocimiento de la Asamblea General los que estén de acuerdo que el terreno pase a manos de la familia Collahuazo- no hay apoyo. Los que estén de acuerdo que el terreno pase a manos de la familia Suárez Tipán- no hay apoyo. Los que estén de acuerdo que pase a favor de la Comuna [...]. La Asamblea apoya esta moción por mayoría.⁵⁸

61. Por lo expuesto, este Organismo comprueba que las accionantes primero fueron notificadas de forma escrita sobre el inicio del proceso, luego asistieron a la Asamblea General para intervenir en la discusión, por lo que pudieron participar en las distintas etapas hasta la decisión. Además, las accionantes tuvieron conocimiento de la decisión emitida por la Asamblea General, ya que estuvieron presentes en el momento de la resolución. Incluso presentaron una moción para que el terreno en litigio sea otorgado a su favor, pero no obtuvieron apoyo de la Asamblea.
62. Este Organismo también constata que, mediante oficio de 10 de noviembre de 2014, las accionantes dirigieron una petición al presidente del Cabildo de la comuna Santa Clara de San Millán en la que manifestaron:

Interponemos el siguiente recurso, apelamos ante el Superior la Resolución tomada por la Asamblea General de La Comuna de Santa Clara de San Millán el día 9 de noviembre de 2014. En lo especial en lo resuelto en el punto octavo del orden del día, relacionado al reclamo de la Familia Collahuazo Beltrán a la Familia Suárez Tipán con relación al lote de terreno ubicado en el sitio denominado Rosaspamba [...]. Impugnamos la Resolución de que el terreno de la familia Collahuazo Beltrán se revierta a la Comuna Santa Clara de San Millán y esperamos que se revoque la resolución.⁵⁹

⁵⁷ Expediente constitucional 11-20-EI, Resolución CSCSM-007-2015 emitida por la comuna Santa Clara de Millán, p. 29.

⁵⁸ La discusión sobre el conflicto interno del terreno ubicado en el sector Rosaspamba se realizó en pp. 11 a 19 v. Expediente constitucional 11-20-EI, Acta 10 del 9 de noviembre de 2014, p. 17 v.

⁵⁹ Expediente constitucional 11-20-EI/24, oficio de 10 de noviembre de 2014, p. 42.

63. Posteriormente, el 21 de octubre de 2015, las accionantes nuevamente presentaron un recurso de impugnación y apelación, en el que manifestaron:

Impugnamos y apelamos la Resolución No. 007, dictada por el Cabildo de la Comuna Santa Clara de San Millán en la Asamblea General Ordinaria realizada el 18 de octubre de 2015, que dice: 'Respetar el Acta No.10 de la Asamblea General Ordinaria del 9 de noviembre de 2014...', resolución en la cual se revierte a la Comuna el lote de terreno.

64. Ante esta petición, el 17 de febrero de 2016 el Cabildo de la comuna Santa Clara de San Millán suscribió el acta de derechos de propiedad, posesión y usufructo número 001-2016-ADPPU-CABILDO-CSCSM, por medio de la que ratificó la decisión emitida el 9 de noviembre de 2014. Así dispuso:

Considerando que el lote de terreno de nueve mil seiscientos diez metros cuadrados (9.610m²), proviene de la decisión por mayoría y unanimidad de la Asamblea General de Comuneros del 09 de noviembre de 2014, por cuanto se otorgó el derecho a la defensa y debido proceso a las personas que presumieran ser las usufructuarias legítimas, es decir que presentaran el único documento habilitante dentro de la Comuna, que es el Acta de Cesión de Derechos de Usufructo legalmente celebrada en el Cabildo [...] llegando a evidenciarse que ninguna persona llegó a presentar ante la Asamblea y el Cabildo el único documento legal habilitante [...] Por lo expuesto, el lote deberá permanecer en su metraje y superficie total actual de (9.610m²) y por consiguiente se prohíbe realizar cualquier transacción sin el previo consentimiento y autorización del Cabildo [...] leída que fue esta acta íntegramente por el Secretario del Cabildo ante los miembros del Cabildo, estos se ratificaron en todo su contenido y por lo tanto acuerdan que no puede ser anulada.⁶⁰

65. Por todo lo expuesto, esta Corte corrobora que la comuna Santa Clara de San Millán resolvió el conflicto interno y que las accionantes fueron notificadas y asistieron a la Asamblea General Ordinaria de 9 de noviembre de 2014; por lo tanto, esta Magistratura concluye que las accionantes **tuvieron pleno conocimiento de la decisión**. Tanto es así, que el 10 de noviembre de 2014 y el 21 de octubre de 2015 presentaron un recurso de apelación de la decisión de la Asamblea General dictada el 9 de noviembre de 2014 ante el Cabildo de la Comuna, quien habría dado respuesta a esta petición mediante el acta de derechos de propiedad, posesión y usufructo número 001-2016-ADPPU-CABILDO-CSCSM.
66. En conclusión, pese a que del expediente no se desprende la existencia un documento que justifique que las autoridades de la comuna Santa Clara de San Millán notificaron de forma escrita a las accionantes con el Acta número 10 emitida por la Asamblea General Ordinaria el 9 de noviembre de 2014 y la resolución CSCSM- 007-2015 expedida por el Cabildo 2015 el 18 de octubre de 2015, sí es posible concluir que las accionantes tuvieron conocimiento de la decisión al haber estado presentes en el momento en el que la Asamblea General resolvió y en vista de que presentaron

⁶⁰ Expediente constitucional 11-20-EI/24, p. 30 v.

reclamaciones posteriores sobre tal decisión. Asimismo, esta Corte ha subrayado que, en el marco del principio de pluralismo jurídico, la notificación que realiza la autoridad indígena no necesariamente debe reducirse a un documento escrito, pero sí existen otras formas de justificar su cumplimiento,⁶¹ como en este caso al haber asistido a la Asamblea y recurrir la resolución de justicia indígena.

67. Finalmente, es necesario enfatizar que las accionantes argumentaron que la vulneración del derecho se produjo porque la falta de notificación con el Acta número 10 del 9 de noviembre de 2014 “nos impidieron demandar oportunamente ante la Corte Constitucional”. Debido a que la presente acción se encuentra sustanciándose, no se verifica que exista una vulneración del derecho a la defensa.
68. En consecuencia, esta Magistratura concluye que la comuna Santa Clara de San Millán no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa de las accionantes (art. 76.7.a CRE).

6.2. ¿La decisión de justicia indígena de la comuna Santa Clara de San Millán vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las accionantes al inobservar las normas comunitarias referentes a la reversión de la posesión sobre un terreno ubicado en la Comuna?

69. La Constitución establece que el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas, consagrado en el artículo 76 número 1, comprende el que toda autoridad administrativa o judicial garantizará el cumplimiento de las normas y derechos de las partes. Al respecto, la Corte ha caracterizado a esta garantía como una garantía impropia que se considera vulnerada cuando se viola de alguna regla de trámite y, por ende, se socava el principio del debido proceso.⁶²
70. Por otro lado, el artículo 57 número 9 de la Constitución dispone que es un derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades el conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social y de ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias. Además, en el número 4 de la misma norma, se determina que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen el derecho a mantener la propiedad colectiva de la tierra comunitaria.
71. En el mismo sentido, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (“LOTRTA”) dispone que cada comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad tiene el

⁶¹ CCE, sentencia 5-18-EI/24, párr. 96.

⁶² CCE, sentencia 740-12-EP/20, párr. 27.

derecho de ejercer la administración y control social de su territorio de conformidad con sus usos y costumbres y que las prácticas de derecho propio o consuetudinario con relación al acceso, uso, usufructo y distribución de la tierra constituyen las normas de administración interna para el ejercicio de los derechos colectivos (art. 23). Así también, la Ley de Organización y Régimen de Comunas determina que las comunas estarán representadas por un Cabildo y señala como una de sus atribuciones dictar las disposiciones y reformar libremente los usos y costumbres que hubiere, relativos a la administración, uso y goce de los bienes en común. (art. 17).

72. Esta Magistratura ha establecido que el carácter comunitario de la propiedad implica, entre otros elementos: **i)** que el titular de esta no es un individuo o un conjunto de individuos sino la comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad indígena en su conjunto; y, **ii)** que su ejercicio se rige principalmente por el derecho propio de cada comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad indígena y no bajo las leyes estatales.⁶³
73. Por lo expuesto, el derecho colectivo a la propiedad común o comunitaria debe ser interpretado y aplicado en cada caso tomando en cuenta el derecho propio que le rige a cada comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad.⁶⁴
74. En el caso que se analiza, el derecho propio de la comuna Santa Clara de San Millán determina que la propiedad común le pertenece a todos los comuneros y sus descendientes “quienes se comprometen a respetarla esa común propiedad declarándola indivisible entre sus condueños. Ninguno de los comuneros podrá pedir la división del fundo; ni mucho menos enajenar, hipotecar, ni transmitir de ninguna manera sus derechos en dicho fundo”.⁶⁵ Adicionalmente, se ha establecido como fines esenciales de la comuna “defender por todos los medios legales, los derechos y el patrimonio de hecho que corresponde a la comunidad. [...] [y] cuidar por todos los medios necesarios la integridad de los bienes colectivos, que por derecho le corresponden a la comunidad”.⁶⁶
75. En este contexto, el derecho a la propiedad de los individuos que pertenecen a la comuna Santa Clara de San Millán se materializa en un derecho posesorio de usufructo sobre un lote de terreno, ya que el dominio sobre el territorio, por ser común, lo tiene la comuna. Así, le corresponde únicamente a la comuna, por medio de sus órganos administrativos, realizar la adjudicación del usufructo de lotes de terreno, mientras se justifique la posesión del bien o la cesión de derechos posesorios.

⁶³ CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 82.

⁶⁴ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 116.

⁶⁵ Expediente constitucional 11-20-EI/24, Estatuto de la Comuna Santa Clara de San Millán, foja 106.

⁶⁶ *Ibid.*, Reglamento Interno de la Comuna Santa Clara de San Millán, p. 218.

76. Por lo expuesto, le corresponde a esta Corte determinar si la Asamblea General de 9 de noviembre de 2014 y el Cabildo 2015, al aplicar el derecho interno para resolver el conflicto entre la familia Suárez Tipán y Collahuazo por el lote de terreno ubicado en el sector Rosaspamba, no ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, en relación con la reversión del terreno en usufructo de las accionantes.
77. Conforme lo determina el Reglamento Interno de la comuna Santa Clara de San Millán, son atribuciones del Cabildo:

Vigilar que los comuneros no realicen traspasos de parcelas de terreno, pertenecientes al patrimonio de la comunidad, de forma arbitraria. De comprobarse o de existir el ilícito serán sancionados [...] Llevar un libro expreso en el cual tiene que constar las adjudicaciones a favor de los comuneros [...] Conocer, estudiar y resolver los conflictos que se susciten, relacionados con linderos y posesión de las parcelas [...] Reglamentar previo estudio socio-económico, el número de parcelas que cada uno de los comuneros deben conservar en usufructo y posesión [...] Velar por todos los medios a su alcance la seguridad y conservación de los bienes colectivos e intereses de los comuneros y sus familias⁶⁷ [énfasis añadido].

78. En el caso que se analiza, el Cabildo de la comuna Santa Clara de San Millán, al tener conocimiento de un conflicto de linderos entre la familia Suárez Tipán y Collahuazo Beltrán, inició un proceso para su resolución. Y, dispuso que el conflicto sea expuesto en la Asamblea General Ordinaria de 9 de noviembre de 2014. En dicha Asamblea, el presidente del Cabildo presentó un informe del procedimiento desarrollado para resolver el litigio por el lote que se encuentra ubicado en el sector Rosaspamba y manifestó:

se envió una citación respectiva a las familias Suárez Tipán y Collahuazo, para que el día y hora señalada los señores presenten documentos originales y certificaciones actualizadas que tengan de la adquisición o usufructo del lote de terreno de Rosaspamba [...] La familia Suárez Tipán entregaron un oficio en el cual manifestaron que en el año 1942 se ha extraviado un libro comuna y no han presentado documento que legalice la tenencia del suelo, uso y goce del terreno de Rosaspamba. [...] la familia Collahuazo ha entregado a esta administración [...] un folio grande anillado de los cuales se estaba dando la revisión respectiva y había páginas que no se veían [...] por eso se pidió a las señoras Collahuazo que rectifiquen [...] la siguiente semana entregaron un papel notariado [...] con fecha Quito 27 de octubre de 2014 [...] en el que manifiesta ser quien tiene el documento de compra y venta de un lote de terreno ubicado en el sector de Rosaspamba al señor Manuel Tipán. [...] [añadió] que las personas que se crean en derecho a reclamar dicho lote de terreno deben cumplir con 3 estamentos [...] primero ejercer la posesión del bien es decir deben vivir en el bien. Dos amo [sic], señor y dueño, debe estar cultivado o edificado. Tres vivir en forma ininterrumpida y pacífica, al cumplir estos tres estamentos cualquiera de las partes tendrá el derecho a reclamar el uso y goce del suelo.⁶⁸

⁶⁷ *Ibid.*, p. 259 y 260.

⁶⁸ Expediente constitucional 11-20-EI/24, Acta número 10, foja 11 vuelta.

79. Para verificar si se realizó un traspaso de un bien y la forma en la que se hizo, el presidente del Cabildo concedió el tiempo necesario para que cada una de las partes justifique ante la Asamblea la posesión del lote ubicado en el sector de Rosaspamba. Luego de evaluar los argumentos, la Asamblea consideró que “para legalizar un terreno debe estar asentado en el libro de la comuna y si no existe no se puede, no es que haya pasado 50 años para poder reclamar, deben estar asentados para su reclamo cuando se hace un contrato de forma inmediata se debe legalizar en los libros de la comuna máximo en 30 días sino ya no sirven para nada”.⁶⁹ Después, el presidente y el secretario del Cabildo pusieron a consideración de la Asamblea la posibilidad de entregar el lote de terreno a una de las dos familias que alegan la posesión o revertir dicho lote a favor de la comuna. Finalmente, después de la votación de la Asamblea se decidió revertir el terreno a la comunidad.
80. Por último, esta Corte advierte que la comuna Santa Clara de San Millán, de acuerdo con lo manifestado por Miguel Pabón Sntaxi ex presidente del Cabildo, también consideró la inobservancia de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de Organización y Régimen de Comunas⁷⁰, que dispone que el notario no podía celebrar escrituras públicas sobre los bienes colectivos sin antes comprobar que se haya realizado el procedimiento ante el Cabildo. Por este motivo, de acuerdo a la autoridad comunal, la documentación presentada por las accionantes no era válida debido a que se trataba de documentos protocolizados ante un notario y no de documentos en los que la comuna haya certificado la cesión de derechos de usufructo.
81. Por todo lo expuesto, se verifica que el Cabildo actuó de acuerdo a las atribuciones establecidas en el Reglamento Interno de la Comuna Santa Clara de San Millán al iniciar un proceso de resolución del conflicto entre la familia Suárez Tipán y Collahuazo. También se constata que en la Asamblea General de 9 de noviembre de 2014 se analizaron los elementos probatorios presentados por las accionantes, se determinó que habían pasado más de cincuenta años desde que presuntamente se realizó la compra de una parcela de terreno a Manuel Tipán, por lo que ya no era posible realizar la inscripción en ese momento. Tampoco las accionantes presentaron pruebas suficientes que acrediten los derechos que reclamaban.
82. En tan virtud, este Organismo concluye que en el conflicto interno entre la familia Suárez Tipán y la familia Collaguazo por el terreno ubicado en el sector Rosaspamba, se aplicaron las disposiciones internas de la comuna y también las normas ordinarias relativas al funcionamiento y atribuciones de las comunas. De tal manera, las autoridades de la comuna Santa Clara de San Millán no vulneraron el derecho al debido

⁶⁹ *Ibid.*, p. 18.

⁷⁰ Audio de la audiencia dentro de la causa 11-20-EI/24, 1 hora 09 min 56 seg. a 1 hora 10 min 30 seg.

proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1. CRE).

7. 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. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena **11-20-EI**.
2. En atención a lo prescrito por el numeral 13 del artículo 66 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone:
 - 2.1. La Secretaría General de esta Corte notifique un resumen de la presente sentencia de forma oral ante la accionante y la autoridad de la comuna, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 28 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 11-20-EI/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En sesión ordinaria de 28 de noviembre de 2024, la mayoría del Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia emitida dentro del caso 11-20-EI (“**sentencia de mayoría**”). Con respeto a la decisión de la mayoría, formulo el presente voto salvado porque la sentencia de mayoría (i) no analizó todos los cargos de la acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena y porque (ii) no existe certeza de que las accionantes participaron en la Asamblea que adoptó la decisión.

1. Sobre el cargo que no se analizó en el fallo

2. Entre los argumentos principales que señalaron las accionantes se desprende la posible conculcación de su derecho a la igualdad y no discriminación. De esta forma, expresaron que:

[...] la comuna Santa Clara de San Millán les trató de forma desigual porque “a otros comuneros sí se les ha permitido registrar actas de sesiones que realizaban sus padres, esto no ha sucedido con las accionantes que no les permitieron registrar las dos sesiones realizadas 26 de agosto de 1957 y 16 de septiembre de 1957”.¹

3. De lo expuesto, se verifica la identificación del derecho presuntamente vulnerado, así como la acción atribuida a la comunidad indígena. Específicamente, se alega que las accionantes habrían recibido un trato diferenciado en comparación con otros casos similares. En este sentido, considero que este cargo era procedente para su examen por parte de la Corte. Sin embargo, la mayoría del Organismo decidió no analizarlo, ya que consideró que el argumento podía ser *reconducido* al examen del derecho al debido proceso en la garantía de “cumplimiento de normas y derechos de las partes”. Discrepo de esta forma de abordar las alegaciones, dado que ambos derechos poseen contenidos distintos y, por ende, merecían ser analizados de manera autónoma.²

2. Sobre el análisis del derecho a la defensa

4. El argumento principal de las accionantes se centraba en que no comparecieron a la audiencia, lo que habría vulnerado su derecho a la defensa al no ser escuchadas ni tener

¹ Audio de audiencia dentro de la causa 11-20-EI, 27 min 18 seg. a 29 min 00 seg.

² Ver, sentencia de mayoría, párr. 50.

conocimiento de la decisión indígena. La sentencia de mayoría afirma que las accionantes fueron convocadas de manera escrita a la sesión³ y que, además, estas habrían asistido a la audiencia. Sin embargo, no se presentó evidencia que respaldara esta afirmación.

5. De hecho, las accionantes arguyeron en su demanda que no tuvieron la oportunidad de defenderse ni de ser escuchadas. En este contexto, la Corte valoró los elementos probatorios disponibles e infirió conclusiones que, a mi criterio, carecen de fundamento. Es más, la decisión de mayoría reconoce que “del expediente no se desprende la existencia de un documento que justifique que las autoridades de la comuna Santa Clara de San Millán notificaron de forma escrita a las accionantes con el Acta número 10 emitida por la Asamblea General Ordinaria el 9 de noviembre de 2014 y la resolución CSCSM- 007-2015 expedida por el Cabildo 2015 el 18 de octubre de 2015”.⁴
6. En virtud de los argumentos expuestos, me aparto de la decisión de la mayoría de la Corte.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.12.17
09:35:03 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

³ *Ibid.*, párr. 61.

⁴ *Ibid.*, párr. 66.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 11-20-EI, fue presentado en Secretaría General el 12 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 13:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1120EI-76eca

**Caso Nro. 11-20-EI**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día lunes dieciséis y el día martes diecisiete de diciembre de dos mil veinticuatro respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de ampliación 11-20-EI/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 16 de enero de 2025.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 16 de enero de 2025, dentro de la causa **11-20-EI**, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 11 de diciembre de 2020, Gloria Antonieta Collahuazo Beltrán, Adriana Cecilia Collahuazo Beltrán y Rosa Elena Collahuazo Beltrán presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena frente al Acta número 10 emitida el 9 de noviembre de 2014 por la Asamblea General Ordinaria de la comuna Santa Clara de San Millán.¹
2. El 28 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 11-20-EI/24. La decisión fue notificada a la autoridad de la comuna y a las accionantes el 17 de diciembre de 2024 por la Secretaría General de la Corte Constitucional.
3. El 20 de diciembre de 2024, Gloria Antonieta Collahuazo Beltrán, Adriana Cecilia Collahuazo Beltrán y Rosa Elena Collahuazo Beltrán (“**recurrentes**”) presentaron una solicitud de ampliación de la sentencia emitida por este Organismo.

2. Oportunidad

4. La sentencia fue notificada el 17 de diciembre de 2024 y la petición se presentó el 20 de diciembre de 2024, de tal manera que esta petición fue presentada en el término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (CRSPCCC).² Por esta razón, se considera oportuna.

3. Fundamentos de la solicitud

5. Las recurrentes, en su recurso de **ampliación**, manifiestan lo siguiente:

5.1. La sentencia constitucional debía analizar el derecho a la igualdad y no discriminación de manera individual, pues “respondía a un cargo distinto al

¹ La Asamblea General de la Comuna Santa Clara de San Millán resolvió el conflicto interno entre la familia Collahuazo Beltrán y la familia Tipán y Guachamín, originado en el reclamo por el derecho de posesión de un bien ubicado en el sector Rosaspamba. Debido a que ninguna de las tres familias presentó la documentación que justifique el derecho posesorio sobre el bien, la Asamblea General resolvió revertir el terreno a su favor.

² CRSPCCC, artículo 40 “De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”.

considerado respecto al del (sic) derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes”.

5.2. En relación con el párrafo 50 de la sentencia constitucional, las recurrentes señalan que la inexistencia de normativa interna de la comuna referente a la figura de la reversión, “afectó el derecho de igualdad, pues a nadie más se le ha aplicado esta figura inexistente.”

5.3. “No se establece un sentido de adecuación (sic) de los hechos que constan en la demanda y audiencia pública con el acta impugnada”, ya que “se había dicho que los mecanismos de defensa no fueron los convenientes y es en esa medida que ni siquiera el modo en que se puso en conocimiento la decisión adoptada por la Asamblea de la Comuna fue el adecuado”.

5.4. Además, consideran necesario que la Corte amplíe los mecanismos de armonización o convivencia que les quedan a las accionantes para tutelar su derecho “en virtud de la existencia de las cesiones originales y con firmas de aval que reconocen su derecho de usufructo, esto a su vez porque la figura de la reversión es inexistente en el Reglamento Interno y constituiría un reconocimiento primario del derecho para poder revocarlo, circunstancia que es contradictoria.”

4. Análisis de la solicitud

- 6.** La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 440, establece que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. Por su parte, el artículo 40 de CRSPCCC contempla la posibilidad de solicitar ampliación de las sentencias y dictámenes constitucionales.
- 7.** De conformidad con el artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos, norma supletoria en materia constitucional, la **ampliación** es un medio procesal para suplir la omisión judicial en la sentencia del tratamiento de los puntos controvertidos. Sin embargo, en ningún caso puede utilizarse este recurso para atender asuntos que no fueron materia del litigio, tampoco que expresen la mera inconformidad con lo resuelto.
- 8.** Así también, a través del recurso de ampliación no se puede modificar una decisión, debido a que aquello podría vulnerar la seguridad jurídica y desconocería los efectos inmediatos y definitivos de las decisiones de la Corte Constitucional (art. 440 CRE).
- 9.** Ahora bien, sobre lo expuesto en los párrafos 5.1 y 5.2 *supra*, se advierte que las recurrentes expresan su inconformidad con la sentencia de este Organismo y solicitan

que se amplíe la decisión respecto a la vulneración de su derecho a la igualdad y no discriminación. De tal manera, argumentan que el cargo debía ser individualizado y que la Corte debía analizar la inexistencia de normas referentes a la figura de la reversión que, aplicada sin sustento, habría afectado su derecho a la igualdad. Al respecto, este Organismo observa que los cargos referentes al citado derecho a la igualdad y no discriminación fueron reconducidos y analizados en los párrafos 11.2, 50 y en el segundo problema jurídico de la sentencia 11-20-EI/24, a través del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE). Por lo tanto, no hay omisión judicial en el tratamiento de los puntos controvertidos en la causa y, en consecuencia, este pedido deviene en improcedente.

10. En cuanto al párrafo 5.3 *supra*, las recurrentes solicitan que se amplíe la decisión respecto a que los mecanismos de defensa no fueron los convenientes y tampoco la forma en la que se puso en conocimiento la decisión de la Asamblea de la comuna. Sin embargo, este Organismo en los párrafos 52 al 68 de la decisión jurisdiccional hizo referencia al derecho a la defensa de las recurrentes y evidenció que ellas tuvieron conocimiento de la decisión y pudieron presentar los recursos y acciones determinados en la norma interna de la Comuna y la Constitución. De tal manera, la Corte no encuentra que sobre este punto exista una omisión de análisis en la decisión constitucional y, más bien, observa que la petición de ampliación se dirige a expresar la inconformidad con lo resuelto. Por ello, este pedido también es improcedente.
11. Respecto al párrafo 5.4 *supra*, de igual manera, se evidencia que la solicitud se dirige a exponer la inconformidad con la sentencia constitucional respecto del alcance de la misma. En dicho sentido, las recurrentes expresan que se “amplíe los criterios que establezcan, qué medios de armonización o convivencia les queda a los comuneros (principalmente las accionantes) para poder reclamar sobre su derecho”. Esta Corte recalca que no le corresponde definir criterios y mucho menos determinar los procedimientos de impugnación existentes en el derecho interno, ya que esa es una potestad exclusiva de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, de acuerdo con el artículo 57 de la Constitución. En consecuencia, tampoco procede este pedido.
12. Por todo lo expuesto, ninguno de los pedidos de ampliación del escrito de 20 de diciembre de 2024 es procedente.

5. Decisión

13. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones expresadas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** la solicitud de ampliación presentada por las recurrentes Gloria Antonieta Collahuazo Beltrán, Adriana Cecilia Collahuazo Beltrán y Rosa Elena Collahuazo Beltrán.
2. Disponer que las partes estén a lo ordenado en la sentencia 11-20-EI/24.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, quien señaló “*presentaré un salvado oral*”, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2-22-EI/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

CASO 2-22-EI

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

SENTENCIA 2-22-EI/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la presente acción al verificar que CONAPEL era competente para resolver el conflicto y que no se vulneró el derecho a la defensa al evidenciar que se tomaron los resguardos necesarios para notificar al accionante, a pesar del desconocimiento de su domicilio.

1. Antecedentes y contexto del caso¹

1. El 21 de diciembre de 1990, se inscribió en el Registro de la Propiedad del cantón Loja la adjudicación realizada por el entonces Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (“**IERAC**”) de 574 hectáreas (“**Ha**”) a favor de 45 personas. Dichos lotes corresponden a los predios signados con las letras A, C, E, F y G, ubicados en el sector Tumianuma -actual Comunidad Tumianuma-, en la entonces hacienda del mismo nombre, sector Angolupe, Los Brincos, Guangurco Chico, Cangurco Grande, Charaguayo y Mosquera.²
2. El 25 de abril de 2012, los cónyuges Esterfilia Jiménez Gaona y Domingo Manuel Salazar Ordóñez solicitaron a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (“**Subsecretaría**”) la adjudicación de 0,7406 Ha ubicadas en el lote sin número, parroquia Vilcabamba, cantón y provincia Loja en el sector Tumianuma (“**predio**”). Dicha adjudicación se realizó y fue protocolizada el 1 de febrero de 2013.³ Del informe de linderación respectivo, se verifica que el predio adjudicado limita con dos propiedades, y uno de los colindantes corresponde a Víctor Isauro Retete Mendoza.⁴
3. El 14 de diciembre de 2018, la Tenencia Política de Vilcabamba llevó a cabo un diálogo entre Víctor Isauro Retete Mendoza y Domingo Manuel Salazar Ordóñez, en virtud de que Víctor Isauro Retete Mendoza puso en conocimiento de la Tenencia

¹ El proceso en cuestión inició debido al presunto sobretítulo de propiedad de un bien que pertenecería la Comunidad Tumianuma, por una adjudicación realizada en 2012 y una compraventa de parte del predio realizada en 2021.

² Expediente constitucional (“**expediente**”), foja 116 y 121.

³ Expediente, foja 133.

⁴ Expediente, fojas 135 y vta.

Política que “han surgido inconvenientes con el camino que conduce a su propiedad”.⁵ Como parte de los acuerdos llegados por las partes, se determinó que Domingo Manuel Salazar Ordóñez hablaría con su hija -Rosana Salazar Jiménez- para verificar la posibilidad de ampliar el camino que lleva a la propiedad de Víctor Isauro Retete Mendoza.

4. El 12 de abril de 2019, la Tenencia Política de Vilcabamba llevó a cabo una inspección ocular en el predio. En dicha inspección, Rosana Salazar Jiménez y su cónyuge -Patricio Capa- afirmaron que en dicho predio no existiría ninguna servidumbre de paso desde su adquisición.⁶
5. El 19 de mayo de 2021, Kevin Patricio Capa Salazar suscribió un contrato de compraventa del predio con su madre, Rosana Salazar Jiménez,⁷ quien actuó como apoderada de sus padres, los cónyuges Esterfilia Jiménez Gaona y Domingo Manuel Salazar Ordóñez; la transacción se fijó en USD 16.519,70.⁸ Dicha escritura de compraventa fue inscrita en el registro de la propiedad el 21 de mayo de 2021.⁹
6. El 8 de noviembre de 2021, Carlos Bolívar Retete Ávila, en calidad de presidente de la comunidad Tumianuma, dirigió el oficio 7 COMUNAT-2021 a la Coordinadora de Pueblos y Nacionalidades de la Provincia de Loja (“CONAPEL”), en el que expuso lo siguiente: “solicito nos apoyen resolviendo el problema existente entre el señor Kevin Patricio Capa Salazar por invasión en el campo abierto comunal que corresponde a los 45 precaristas”.¹⁰
7. El 13 de noviembre de 2021, CONAPEL avocó conocimiento y expuso que el caso “cumple con lo indicado y se ordena a realizar una carpeta y se proceda a fijar fecha y hora de la primera asamblea de diálogo, segunda asamblea de análisis y tercera asamblea decisión definitiva [sic]”.
8. Mediante escrito de 25 de noviembre de 2021, en la investigación fiscal 110101821080476¹¹ y mediante escrito de 30 de noviembre de 2021 en la

⁵ Expediente, foja 174.

⁶ Expediente, foja 176.

⁷ Expediente, fojas 6 a la 26.

⁸ El poder especial se encuentra en las fojas 16 a 19 del expediente. Entre otras cuestiones, el poder otorga a Rosana Salazar Jiménez la facultad de “dar, ceder, vender y enajenar el lote de terreno, ubicado en el sitio ubicado en el sector Tumianuma sitio rural de la parroquia Vilcabamba del Cantón [sic] y provincia de Loja”. En dicha escritura también se expone que el predio sobre el cual se dio el poder estaría siendo objeto de “daños irreparables”.

⁹ Expediente, foja 3 vta.

¹⁰ Expediente, foja 104 y vta. El oficio fue recibido por CONAPEL el 10 de noviembre de 2021.

¹¹ Etapa iniciada por una denuncia del ahora accionante en contra del representante de CONAPEL por el presunto cometimiento del delito de tráfico de tierras. El proceso penal fue signado con el número 11282-

investigación fiscal 110101821080477,¹² CONAPEL adjuntó la invitación a Kevin Patricio Capa Salazar para que asista a las asambleas a realizarse el 26 y 30 de noviembre de 2021 y el 3 de diciembre del mismo año.¹³

9. El 26 de noviembre de 2021, se llevó a cabo una asamblea en la casa comunal de la comunidad Tumianuma, comparecieron: CONAPEL, representada por Segundo Abel Quizhpe Cango, Carlos Bolívar Retete Ávila, en calidad de presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Tumianuma; no asistió Kevin Patricio Capa Salazar. Se fijó como motivo de la audiencia:

resolver el problema existente entre los señores: Precaristas del campo abierto comunal proindiviso por error del IERAC, y la adjudicación administrativa efectuada por el MAGAP-SIGTIERRAS, en el año 2013 e inscrita en el registro de propiedades del cantón Loja con fecha 5 de marzo de 2013, bajo el número de inscripción 956, repertorio 1957, sobre las escrituras existentes e inscritas con el número 1007 del 12 de abril de 1990 en el Registro de Propiedades del cantón Loja a favor de los cuarenta y cinco precaristas del año 1990.

10. El 30 de noviembre de 2021, se realizó una nueva asamblea con las partes indicadas en el párrafo *supra*; Kevin Patricio Capa Salazar no habría asistido “pese a ser invitado oficialmente por el proceso en la Fiscalía de Loja dentro de los procesos números 110101821080476 y 110101821080477 [...]”.¹⁴
11. El 3 de diciembre de 2021, se instaló una última asamblea a la que comparecieron: CONAPEL, representada por Segundo Abel Quizhpe Cango; Carlos Bolívar Retete Ávila, en calidad de presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Tumianuma; 34 comuneros, entre ellos el presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Tumianuma, por sus propios derechos, quienes serían “los verdaderos tenedores”;¹⁵ Kevin Patricio Capa Salazar no habría asistido.

2022-00947G y concluyó por archivo de la investigación previa al no haberse “demostrado los elementos del tipo penal”.

¹² Etapa iniciada por una denuncia del ahora accionante en contra del representante de CONAPEL por el presunto cometimiento del delito de usurpación de funciones públicas. El proceso penal fue signado con el número 11282202301222G y concluyó por archivar la investigación previa, al no haberse verificado elementos sobre la presunta usurpación de funciones de un juez de paz.

¹³ Expediente, fojas 222 y siguientes.

¹⁴ Resolución impugnada, segundo considerando.

¹⁵ Expediente, foja 28. Los 34 comparecientes son: 1. José Gonzalo Retete Armijos; 2. Julio Bolívar Fajardo Delgado; 3. Elisa Jaramillo Pardo; 4. Isidro Jiménez Ávila; 5. Segundo Vicente Macanchi Jaramillo; 6. Moisés Abelino Mendoza Solórzano; 7. Víctor Francisco Mendoza Retete; 8. María Rosana Mendoza Rojas; 9. Grimanesa Ojeda Ochoa; 10. Guillermo Alberto Ojeda Cano (representante); 11. Amable Felicísimo Ordoñez Espinosa; 12. Luis Alfredo Ordoñez Rojas; 13. Rosario Sarango Zumba; 14. María del Cisne Uchuari Uchuari; 15. Frangil Benito Retete Mendoza; 16. Vicente Alfonso Retete Armijos; 17. Jorge Faustino Retete Mendoza; 18. Víctor Isauro Retete Mendoza; 19. Manuel Isidoro Ochoa Rivera; 20. Isabel María Roa Retete; 21. Ángel Marcelo Roa Retete; 22. Carlos Rojas; 23. José Lorenzo Rojas; 24. Augusto Delgado Camacho; 25. Alba Esperanza Delgado Retete; 26. Bernardo Gregorio Delgado Salazar

12. Al concluir la asamblea se emitió la resolución dentro del caso 24/11/11/2021 y, entre otras cuestiones, se ordenó inscribir la nulidad de la escritura registrada el 21 de mayo de 2021 (ver párr. 5 *supra*) “y de sus antecedentes” y que la Fiscalía archive los procesos referidos en el párrafo 8 *supra* (“**resolución impugnada**”). Con ello, la propiedad se habría revertido a los 45 precaristas que habrían sido beneficiarios de la adjudicación de 1990.
13. El 4 de febrero de 2022, Kevin Patricio Capa Salazar ingresó un escrito ante CONAPEL, afirmando que Segundo Abel Quizhpe Cango “no es competente para resolver los problemas de una Comuna ajena a su jurisdicción”.¹⁶

1.1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

14. El 24 de febrero de 2022, Kevin Patricio Capa Salazar (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena, en contra de la resolución de 3 de diciembre de 2021 dictada por CONAPEL (“**decisión impugnada**”).
15. Mediante auto de 22 de abril de 2022, el Tribunal de Sala de Admisión de este Organismo,¹⁷ admitió la causa y ordenó que CONAPEL presente su informe de descargo.
16. El 18 de mayo de 2022, CONAPEL presentó su informe de descargo y mediante escrito de 20 de mayo de 2022 presentó un alcance a dicho informe.
17. Mediante auto de 14 de agosto de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento. Luego, en auto de 26 de agosto de 2024 se convocó a audiencia de Pleno a celebrarse el 3 de septiembre de 2024, la cual se llevó a cabo en la fecha señalada.¹⁸ Posteriormente, mediante auto de 11 de noviembre de 2024, la jueza ponente requirió un informe tanto a la Comunidad Tumianuma como a CONAPEL. Dichos documentos fueron ingresados por los requeridos el 20 de noviembre de 2024.

(representante); 27. Vicente Leónidas Retete Gahona (representante); 28. Lorgia Maritza Gaona Jiménez; 29. Lauro Delgado Machanchi; 30. Roberto Ochoa Rivera; 31. Hugo Marcelo Ordóñez Rojas; 32. Carlos Bolívar Retete Ávila; 33. María Mendoza Mendoza; y, 34. Silvia Evelin Ramírez Ojeda.

¹⁶ Expediente, foja 4 vta.

¹⁷ Conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz y la jueza constitucional ponente Teresa Nuques Martínez.

¹⁸ Comparecieron: Marco Antonio Rivera Gualán en representación de Kevin Patricio Capa Salazar, en su calidad de accionante; Segundo Abel Quizhpe Cango, coordinador de pluralismo jurídico de la Coordinadora de Pueblos y Nacionalidades de la Provincia de Loja, “CONAPEL” y Carlos Alipio Pinta Salinas, abogado-secretario de pluralismo jurídico de la Coordinadora de Pueblos y Nacionalidades de la Provincia de Loja, “CONAPEL”, en su calidad de accionados.

1.2. Sobre la Comunidad Tumianuma y CONAPEL

1.2.1. Comunidad Tumianuma

18. Del expediente se desprende que los Estatutos de la comunidad Tumianuma reconocen la competencia de la Asamblea General de esta, para “resolver sobre las controversias que se dieran entre los miembros del Consejo de Gobierno, como también de sus socios”.¹⁹ A su vez, según la misma norma, la Asamblea General está compuesta por “todos [los] miembros activos de la comunidad [...] es la máxima autoridad de las comunidades originarias y es la instancia legal donde por mayoría de sus miembros se resuelven y se toman decisiones que serán de cumplimiento obligatorio para sus socios [...]”.²⁰
19. Su norma interna también reconoce que “[l]os conflictos internos [...] serán resueltos por los organismos propios de la Organización, esto es el Consejo de Gobierno y la Asamblea General, en derecho propio y/o consuetudinario”.²¹
20. Mediante escrito de 20 de noviembre de 2024, la Comunidad informó a este Organismo que, en ocasiones, se “canalizan [sic] a la organización de Segundo Grado “CONAPEL” [sic] para que apoyen con el conocimiento y se resuelva de forma independiente y transparente”. También señala que la Asamblea General se conforma por el 100% de comuneros que tienen voz y voto e indica que el número total varía debido a nuevos ingresos o “por caso de muerte”. Por último, adjunta dos listas de los integrantes de la Comunidad en la que se observa que el número de integrantes que sesionan en la Asamblea varía de 45 a 48 personas.²²

1.2.2. Sobre CONAPEL

21. Del expediente constitucional, se verifica que CONAPEL se constituyó el 16 de marzo de 2021 con jurisdicción cantonal en Loja;²³ posterior a ello, el 8 de diciembre de 2021 se reconoció su jurisdicción provincial en la provincia de Loja.²⁴ Inició con 11 integrantes, entre ellas, comunas y comunidades indígenas; dentro de las cuales, se encuentra la Comunidad Tumianuma. Entre sus finalidades, consta el “conocer y resolver los conflictos existentes dentro de su jurisdicción territorial y pedir

¹⁹ Estatutos de la comunidad Tumianuma, artículo 28 literal h). Expediente, foja 63.

²⁰ *Ibidem*, artículos 8 y 9.

²¹ *Ibidem*, artículo 81.

²² Expediente, foja 286 a 287 y vta.

²³ Expediente, foja 100.

²⁴ Expediente, foja 37 y siguientes.

declinación de competencias en los tribunales y juzgados, en ejercicio de [sus facultades jurisdiccionales]”.²⁵

22. Mediante escrito de 20 de septiembre de 2024, CONAPEL adjuntó sus Normas Internas y el Estatuto sobre el cual se rigen. De los cuales, se desprende lo siguiente:

22.1. Normas internas

- a. CONAPEL tiene influencia territorial en el área provincial y sobre las comunas y comunidades que forman parte de aquella;²⁶
- b. Se compone de un Consejo Ampliado, Consejo de Gobierno, Órgano Fiscalizador y Órgano Económico;²⁷
- c. Se compone de varias autoridades indígenas.²⁸

22.2. Estatuto

- a. CONAPEL además se constituye por un Congreso de la Organización de Pueblos y Nacionalidades de la provincia de Loja (“**Congreso del Pueblo**”), la Asamblea General de Pueblos y Nacionalidades de la provincia de Loja y del Consejo de Gobierno de los Pueblos y Nacionalidades de la provincia de Loja o Directiva (“**Consejo de Gobierno de Pueblos**”).²⁹
- b. El Congreso del Pueblo tiene entre sus atribuciones el “conocer y resolver en última instancia las reclamaciones o conflictos suscitados entre los Pueblos [...], de las comunidades miembros y otros aspectos relacionados con el desarrollo de la organización”.³⁰
- c. Entre las atribuciones del Consejo de Gobierno de Pueblos se encuentra el “[c]onocer y resolver todos los conflictos producidos entre las comunidades u

²⁵ Expediente, foja 41.

²⁶ Normas internas de CONAPEL (“**Normas Internas**”), artículo 4.

²⁷ Normas internas, artículo 22.

²⁸ Entre ellas, el Consejo de Gobierno está integrado por el coordinador o *Runakamachik*. Esta autoridad tiene como funciones, las de: 1) ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de CONAPEL, 2) convocar y presidir las reuniones del Consejo de Gobierno, 3) ejecutar actos y contratos, 4) autorizar documentos públicos y privados, 5) autorizar movimientos financieros, 6) presentar sus informes de gestión, 7) elaborar la planificación del presupuesto anual, 8) tomar medidas para la conservación de los bienes de CONAPEL; y 9) las que correspondan a la normativa interna y otras disposiciones legales. Ibidem, artículo 41.

²⁹ Estatuto, artículo 9.

³⁰ Estatuto, artículo 10 literal d).

organizaciones miembros de los pueblos que conforman CONAPEL aplicando costumbres, prácticas, procedimientos y sanciones propias del pueblo”.³¹

d. Al coordinador de CONAPEL se le reconoce la facultad de resolver “los conflictos o problemas suscitados dentro de la jurisdicción territorial de CONAPEL”.³²

e. Sobre la resolución de controversias, se determina lo siguiente:

Art. 47. Las comunidades, centros u organizaciones miembros tienen la potestad de conocer y solucionar todos los conflictos internos de conformidad con sus costumbres, usos, prácticas es decir según su derecho propio o consuetudinario.

Art. 48. Las autoridades indígenas de [...] “CONAPEL” conocerán y resolverán todos los conflictos o problemas suscitados entre las comunidades y de aquellos problemas internos que las comunidades no hayan podido resolver y sean elevados a conocimiento de la autoridad superior.

23. Mediante escrito de 20 de noviembre de 2024, CONAPEL informó a este Organismo que las notificaciones se realizan por medio de una invitación física o enviada por correo electrónico. En suma, señala que también “realiza notificaciones las partes en procesos ante la justicia ordinaria como parte de sus costumbres o derecho propio”. Por último, esgrimió que “[e]n cuanto la organización de primer grado o primera instancia sus formas de aplicación del derecho propio en algunos casos resuelven internamente y en otros envían pedidos de comunidades que sería de primera instancia, CONAPEL segundo grado o instancia, también se reciben pedidos de autoridades públicas [...]”.³³ A este escrito, CONAPEL adjunta copias de invitaciones y notificaciones realizadas de manera presencial como en procesos judiciales en 2020, 2021 y 2022.

2. Fundamentos de las partes procesales

2.1. Del accionante

24. Según el accionante, la resolución impugnada vulnera los derechos constitucionales a la propiedad, a la defensa y al debido proceso, en general, en las garantías de motivación, de ser juzgado por autoridad competente. En su demanda también afirma que no es integrante de ninguna comunidad.

³¹ Estatuto, artículo 27 literal g).

³² Estatuto, artículo 29 literal j).

³³ Expediente, foja 272.

25. Indica que el derecho a la defensa se ve lesionado porque no fue convocado ni notificado “directamente a mi persona” con el proceso; tal cargo fue reiterado en audiencia pública al afirmar que “nunca fue citado dentro del procedimiento”,³⁴ sino con un documento que se habría entregado al municipio del cantón. Agrega que la presunta notificación realizada sería ilegal.

26. Asevera que la decisión fue dictada sin competencia:

debido a que la Coordinadora de Pueblos y Nacionalidades de la Provincia de Loja (CONAPEL) en el liderazgo de los señores SEGUNDO ABEL QUIZHPE CANGO en calidad de Líder y el señor AUGUSTO OLIVERIO CARAGUAY en calidad de secretario de dicha coordinación, han tomado decisiones y resoluciones que no les competen por cuanto su jurisdicción no les corresponde por no ser nativos y propios del lugar [de Tumianuma], las comunas y las decisiones las toman los comuneros [...].

27. Se cuestiona: “¿Si la Asamblea es la autoridad [por qué] tiene que otra persona ajena a la comunidad tiene que [sic] liderar un proceso de juzgamiento?”; y, añade, que “no existe documentación que compruebe la legalidad de la CONAPEL, pues no existe registros de dicha entidad”.

28. Respecto de la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, esgrime que “no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se justifica la adopción de la decisión”. A su juicio, las autoridades indígenas deben motivar sobre su competencia y jurisdicción.³⁵

29. Sobre la presunta vulneración del derecho a la defensa y al debido proceso, indica que no fue convocado “para ejercer [su] legítimo derecho a la defensa”. Luego transcribe fragmentos de la resolución impugnada. En sentido similar, se alegó en audiencia que el accionante no fue citado³⁶ y por ello, no pudo ejercer su derecho a la defensa.

30. Arguye que no existen registros públicos sobre la existencia de CONAPEL. Agrega que el terreno se ubica fuera de la comunidad, que el accionante no es integrante de ninguna comunidad y que el pago de la compraventa fue “alrededor de USD 25.000”.³⁷ También refirió que las razones de la intervención en el terreno habrían sido para crear un camino de acceso a la propiedad de un vecino, a pesar de que tenía la entrada de la vía principal. Por último, indicó que se encuentra en posesión del bien.³⁸

³⁴ Audiencia pública, 00:19:45.

³⁵ Audiencia pública, 00:14:09.

³⁶ Audiencia pública, 00:14:20.

³⁷ Audiencia pública, 00:22:25.

³⁸ Audiencia pública, 00:23:11.

31. Con base en los argumentos sintetizados, solicita que se declare la vulneración de los derechos alegados, así como del derecho a la tutela judicial efectiva. También requirió que se ordene el pago de USD 5.000 como reparación integral.

2.2. De CONAPEL

32. En su informe de descargo detalla que se constituyó el 16 de marzo de 2021 “con jurisdicción cantonal”. Luego, “el 8 de diciembre de dos mil veintiuno se constituye [...] en derecho propio, pero ahora con jurisdicción provincial”.³⁹
33. Relata que la decisión se fundamentó en que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (“MAG”):

a través de un procedimiento totalmente viciado, procede a adjudicar a los señores Domingo Salazar Ordoñez y Estefilia Jiménez Gaona (abuelos del accionante), un predio ubicado en el barrio de Tumianuma, perteneciente a la parroquia de Vilcabamba, cantón [y] provincia de Loja, predio que contaba con título debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad del cantón Loja, todo esto en perjuicio [sic] de sus propietarios en calidad de adjudicatarios de cuarenta y cinco personas que son parte de la Comunidad de Tumianuma, esta adjudicación fue realizada el 25 de abril de 2012; posteriormente esta adjudicación fue protocolizada en la Notaría Primera del cantón Loja el 1 de febrero de 2013 y finalmente inscrita en el Registro de la Propiedad del mismo cantón el 5 de marzo de 2013; situación que jamás tuvo que haber ocurrido por cuanto dicho predio tenía legítimos propietarios y en esos casos no procedía obtener la titularidad de esas tierras mediante adjudicación del [...] MAG.

34. Añade que tal compraventa “nace de un acto ilegal y mentiroso y sobre todo en perjuicio de los cuarenta y cinco copropietarios que contaban con título inscrito”. Además, asegura que el accionante conocía del proceso, que a pesar de ello no asistió y que:

al desconocer su domicilio se lo notificó por medio de procesos abiertos en la fiscalía de Loja por [el accionante]; aclarando que desde desde [sic] el cinco de agosto del 2021 se presentaron en la oficina de la Tenencia política de Vilcabamba la señora Rosana Salazar Jiménez y su esposo Iván Patricio Capa Rueda, en calidad de apoderados, con escritura de adjudicación efectuado por el MAG con su abogado Aníbal Castillo en asamblea de diálogo de problema de servidumbre de paso con el señor Víctor Isauro Retete Mendoza cuándo [sic] en realidad ya no han sido los dueños, en este día se conoció de manera pública las denuncias de un grupo de comuneros de Tumianuma [...] se garantizó su derecho básico a la legítima defensa, que hoy pretende desconocer.

[Énfasis agregado]

35. Refiere que la jurisdicción de CONAPEL fue adquirida porque la comunidad de Tumianuma es parte de ella. Todo esto de acuerdo a la sentencia 1-15-EI/21 que

³⁹ Informe de descargo presentado el 18 de mayo de 2022 por CONAPEL.

- “señala que para el ejercicio del pluralismo jurídico no necesita acuerdo ministerial, esto de acuerdo a lo desarrollado en numeral 59 de dicha sentencia [...]; es decir, no se necesita aprobación o registro de ninguna organización gubernamental [...]”.
- 36.** Por último, expone que la comunidad de Tumianuma no puede “ser juez y parte de un conflicto que a ella le genera una persona [...] y en este [ese] sentido piden el apoyo en base al pluralismo jurídico de la organización a la que pertenecen es decir al CONAPEL”.
- 37.** En audiencia pública también se indicó que “el 25 de noviembre de 2021 se efectuó la invitación por intermedio del proceso fiscal número 110101821080476 en la que se invitó a las fechas de la asamblea de 26, 30 [de noviembre] y 3 de diciembre de 2021”.⁴⁰ A pesar de ello, el accionante no habría asistido a las reuniones en la casa comunal de Tumianuma. También detalla que se intentó notificar al accionante por medio de “su abuelo [...] porque él es empleado del municipio de Loja”. Concluye que han buscado todos los medios para lograr la notificación.
- 38.** Asegura que CONAPEL actuó en tanto son una organización de segundo nivel. Esto, debido a que las organizaciones de primer nivel son cantonales; en este caso, la comunidad Tumianuma fue la organización de primer nivel.⁴¹ Añadió que, no existió una decisión de primer nivel, sino que se dictó la resolución impugnada en coordinación CONAPEL y la Asamblea General de la comunidad Tumianuma.⁴²
- 39.** Sobre las competencias jurisdiccionales, CONAPEL expuso que estas se adquieren a través de la autodeterminación de las comunidades de primer nivel y en función de ello “se hace una norma interna para aplicar el derecho propio”.⁴³ También esgrime que, en comparación, si bien el Código Civil no prohíbe la doble titularización de un bien, si expone que la que prevalece es la anterior. Por ello, se habría resuelto la afectación de los predios en cuestión.

3. Competencia

- 40.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de conformidad con los artículos 171 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con el artículo 65 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

⁴⁰ Audiencia pública, 00:26:00.

⁴¹ Audiencia pública, 00:36:12.

⁴² Audiencia pública, 00:42:10.

⁴³ Audiencia pública, 00:38:17.

4. Cuestión previa

4.1. Concurrencia de los requisitos dispuestos en el artículo 171 de la CRE

- 41.** Previo al examen del caso, debe verificarse: i) si la decisión impugnada emanó de una autoridad indígena con legitimidad; y, ii) si adopta la solución de un conflicto interno mediante la aplicación de derecho propio.⁴⁴
- 42.** Previo a la verificación del cumplimiento del primer requisito, se toma nota de que el análisis de la legitimidad de la autoridad indígena puede incidir en el examen de fondo del caso, cuando las alegaciones de la demanda atacan la competencia de la autoridad indígena. Aquello se ha visto en anteriores pronunciamientos de esta Corte, los cuales dividen el análisis de legitimidad y competencia en cuestión previa y problemas jurídicos, respectivamente.⁴⁵ Por ello y con la finalidad de evitar que se emita un pronunciamiento previo sobre el fondo en este acápite, resulta pertinente abordar ambas cuestiones en un problema jurídico; esto, siempre que se encuentre que los cargos de la demanda atacan la competencia de la autoridad indígena demandada. En ese sentido, el análisis de cuestión previa se limitará a verificar la existencia o no de un conflicto interno.
- 43.** En este caso, se verifican cargos sobre la competencia de CONAPEL, por lo que estos argumentos se abordarán en la resolución de un problema jurídico, como se detallará en la sección a continuación.
- 44.** Ahora bien, la verificación de la existencia y resolución de un conflicto es casuístico⁴⁶ y se obtiene del cumplimiento de al menos uno de los siguientes criterios ejemplificativos:
- (i) que afecte el entramado de relaciones comunitarias, (ii) tenga una implicación en la armonía y en la paz de la comunidad, (iii) que ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella, (iv) altere o distorsione relaciones entre sus integrantes y, finalmente, (v) que se advierta que la comunidad, mediante sus tradiciones y derecho propio, ha conocido y resuelto casos como el que se discute, es decir, que sea parte de su costumbre hacerlo.⁴⁷
- 45.** En los antecedentes se verifica que el 8 de noviembre de 2021, Carlos Bolívar Retete Ávila, en calidad de presidente de la comunidad Tumianuma, dirigió el oficio 7

⁴⁴ CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 87; sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 85.

⁴⁵ CCE, sentencias 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, sección 5.1.1 y 5.3; 5-18-EI/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 52 y 86; 1-18-EI/24, 5 de septiembre de 2024, sección 5.1 y párr. 61.

⁴⁶ CCE, sentencia 11-22-EI/24, 24 de octubre de 2024, párr. 60.

⁴⁷ CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 108.

COMUNAT-2021 a Segundo Abel Quizhpe Cango, en calidad de representante de CONAPEL, en el que expuso lo siguiente: “solicito nos apoyen resolviendo el problema existente entre el señor Kevin Patricio Capa Salazar por invasión en el campo abierto comunal que corresponde a los 45 precaristas”. Es decir, se habría reconocido por el representante de la comunidad Tumianuma la existencia de un conflicto desarrollado en el territorio de esta última, por la presunta existencia de un sobretítulo de propiedad que afectaría a 45 comuneros.

46. Dado que se cumplen los preceptos antes mencionados, la resolución objeto de esta acción es susceptible de ser impugnada mediante la presente acción y corresponde su análisis.

5. Análisis constitucional

5.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

47. El objeto de la presente acción se circunscribe a evaluar si las decisiones emitidas por la justicia indígena vulneran derechos fundamentales. Para ello, es imperante observar y comprender el derecho al debido proceso y sus garantías desde una perspectiva intercultural. Esto implica “discerni[r] los elementos comunes y diferenciales entre la cultura mestiza y la cultura indígena a fin de brindarles igual consideración y respeto”.⁴⁸ Lo contrario llevaría a una asimilación forzada del derecho propio de las comunidades frente a la justicia ordinaria, ocasionando la superposición de esta última y la perpetuidad de un razonamiento etnocéntrico y monocultural.⁴⁹
48. Asimismo, la presente acción no le faculta a la Corte Constitucional a “actuar como una nueva instancia para dirimir conflictos internos, pues aquellos deben ser tramitados a través de los mecanismos que prevea su derecho interno”.⁵⁰ Además, hacer consideraciones sobre el conflicto interno, proponer una solución o determinar su corrección o incorrección implicaría desconocer e interferir en la justicia indígena, lo cual ocasionaría el socavamiento del derecho a la autodeterminación y a la aplicación del derecho propio de la Comunidad.⁵¹

⁴⁸ CCE, 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 50.

⁴⁹ CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 86.

⁵⁰ CCE, sentencia 2-19-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 27.

⁵¹ CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 34. También en la sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 82, esta Organismo ha indicado que “Al resolver esta acción, la Corte Constitucional no es ni debe pretender ser una instancia de apelación y no le corresponde juzgar la corrección o conveniencia de las resoluciones de las autoridades indígenas. Toda intervención de la Corte a través de esta acción constituye una limitación al ejercicio del derecho colectivo a ejercer su Derecho propio, por lo que esta intervención solo puede ser legítima si se realiza desde una perspectiva intercultural y con el objetivo de determinar y reparar vulneraciones de derechos constitucionales”.

49. Ahora bien, de los párrafos 25, 26 y 27 *supra*, se verifica que el accionante alega la vulneración del derecho a la defensa porque no habría sido convocado ni notificado “directamente a mi persona” con el proceso. También señala que la presunta notificación realizada en los procesos fiscales sería ilegal. Con la finalidad de atender este cargo se formula el siguiente problema jurídico: **¿La resolución impugnada vulnera el derecho a la defensa del accionante, al no habersele notificado directamente con el proceso seguido respecto del predio?**
50. En cuanto al cargo del párrafo 28 *supra*, si bien se alega la inexistencia de motivación, esta se dirige a que no se habría fundamentado por qué CONAPEL tenía competencia para resolver el conflicto. Aquello, sumado a que de los párrafos 24, 25 y 28 *supra* se refieren a que CONAPEL: i) no es parte de ninguna comunidad y estas discusiones les competen a los comuneros; ii) si la Asamblea General es la autoridad por qué alguien ajeno a la comunidad podría resolver el caso; y, iii) el predio se encontraría fuera de la comunidad. Si bien el accionante alega que no sería parte de la Comunidad, se recuerda que la jurisprudencia ya ha referido que “la pertenencia de una persona a una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena no determinan la facultad de una autoridad indígena de ejercer funciones jurisdiccionales”.⁵² Por lo que tal alegación resulta inadmisibile y no corresponde formular un problema jurídico al respecto.
51. Sobre la base de lo mencionado y excluyendo la alegación sobre la pertenencia a la Comunidad por las razones antedichas, alega la presunta incompetencia de la autoridad indígena, pues le correspondía pronunciarse a la Asamblea General de Tumianuma antes que a CONAPEL. Para abordar aquello, se formula el siguiente problema jurídico: **¿CONAPEL era competente para resolver la controversia presentada en la comunidad Tumianuma?**
52. Toda vez que uno de los problemas jurídicos responde al orden en el que el conflicto debería haber sido conocido en razón de la competencia, el cargo sobre la presunta vulneración del derecho a la defensa se analizará solo en el caso de no encontrarse vulneración respecto de la primera cuestión.

5.2. Resolución de los problemas jurídicos

5.2.1. ¿CONAPEL era competente para resolver la controversia presentada en la comunidad Tumianuma?

53. La garantía de ser juzgado por un juez competente e imparcial está reconocida en la Constitución de la siguiente manera:

⁵² CCE, sentencia 11-22-EI/24, 24 de octubre de 2024, párr. 70.

Artículo 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente.

54. A su vez, se ha precisado que:

La Constitución reconoce y garantiza el derecho colectivo de las comunidades indígenas de crear y aplicar su derecho propio y consuetudinario; y, en este marco, las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales y, para hacer efectiva esta potestad, están justamente facultados para aplicar su normativa y procedimientos propios, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. Su formulación debe ser entendida a la luz del reconocimiento del Estado ecuatoriano como plurinacional e intercultural, lo que trae consigo dos consecuencias fundamentales; primero, no se puede concebir al derecho indígena como una jurisdicción única debido a la existencia de una gran diversidad de comunidades, pueblos y nacionalidades, cada una con características e identidad propia, así como una cosmovisión especial; y, segundo, **el análisis de la justicia indígena no debe ser uniforme, estandarizado y rígido, sino que amerita un examen individualizado del derecho propio que se discuta.**⁵³

[Énfasis agregado]

55. De modo que el análisis de presuntas vulneraciones en causas de esta naturaleza responderá siempre a un acercamiento caso a caso.

56. En cuanto a la legitimidad, esta implica “establecer la relación directa entre [la] comunidad”⁵⁴ y la autoridad de la misma, sin que aquello se limite a su registro frente al Estado.⁵⁵ En este punto es pertinente precisar que, el accionante alega que las autoridades de CONAPEL carecen de un reconocimiento en registros públicos en instituciones estatales. Sobre ello, esta Corte ya ha precisado en la sentencia 1-15-EI/21 que “[e]l registro de las autoridades indígenas en las instancias públicas permite el desarrollo adecuado de los procesos de relación intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas, y genera proceso de coordinación y cooperación oportuno”.⁵⁶ En consecuencia, resulta inadmisibles una alegación bajo el mero hecho de que CONAPEL carece de un registro público, pues como se indicó anteriormente, dicho registro permite el desarrollo adecuado de la relación intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas, más no constituye un acto que da paso a su existencia.⁵⁷

⁵³ CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párrafo 75; y, sentencia 1-18-EI/24, 5 de septiembre de 2024, párr. 47.

⁵⁴ CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párr. 59.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Párr. 59.

⁵⁷ CCE, sentencia 8-18-EI/24, 4 de abril de 2024, párr.66. El registro público “no implica *per se* el inicio de su existencia [de los pueblos indígenas] ni un licenciamiento para el ejercicio de sus prácticas en el marco del derecho propio -pues, en ocasiones, estas anteceden a la existencia del mismo Estado”.

57. Ahora bien, el accionante esgrime que la propiedad sobre la cual se resolvió no se encuentra en el territorio de la comunidad Tumianuma. Para ello, es pertinente tomar nota del expediente constitucional, en el que mediante escrito de 20 de septiembre de 2024 presentado por CONAPEL se adjunta: i) el certificado de linderación emitido por el Registro de la Propiedad del cantón Loja y, ii) la linderación georreferenciada de la comunidad de Tumianuma, emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja.⁵⁸ De estos instrumentos se desprende que el predio mencionado por el accionante sí se encuentra entre los límites territoriales de la comunidad Tumianuma. Por lo tanto, se descarta la afirmación del accionante respecto de la ubicación del bien.
58. Ahora bien, el accionante se cuestiona por qué CONAPEL resolvió la controversia, a pesar de que este se encuentra en una comunidad que tiene facultades para solucionarla. Sobre aquello, en audiencia pública llevada a cabo ante este Organismo, CONAPEL refirió que es una organización de segundo nivel conformada por diferentes comunas y comunidades indígenas.⁵⁹ Tal forma de organización y ejercicio de facultades jurisdiccionales no contravienen las disposiciones constitucionales; de hecho, el derecho a organizarse consta reconocido en la Constitución.⁶⁰ Del mismo modo, la jurisprudencia constitucional ha referido que:

Las autoridades indígenas pueden ser de primer, segundo y tercer grado, según se refiere de los informes periciales. Las autoridades de primer grado corresponden a aquellas elegidas por la propia comunidad indígena y que ejercen sus funciones dentro del territorio de dicha comunidad. Las autoridades indígenas de segundo grado comportan aquellas autoridades elegidas por las federaciones que constituyen la integración de varias comunidades indígenas unidas por un denominador común. Finalmente, las autoridades indígenas de tercer grado son aquellas elegidas por confederaciones que implican la integración de las federaciones **u organismos de segundo grado**. [⁶¹]⁶²

[Énfasis agregado]

59. Lo mencionado implica que las comunidades pueden organizarse en “organismos de segundo grado” que no necesariamente deben ser *federaciones* formalmente constituidas. En su lugar, basta su organización y reconocimiento voluntario para formar parte de aquellas y que, además, se les haya reconocido expresamente facultades jurisdiccionales, así como el margen de su ejercicio en sus Estatutos o que pueda ser verificable si se trata de sus costumbres.

⁵⁸ Expediente, fojas 236 a la 240.

⁵⁹ Audiencia pública, 00:36:12.

⁶⁰ CRE, artículo 66 numeral 13.

⁶¹ CCE, sentencia 1-17-PJO-CC, 8 de noviembre de 2017, párr. 37. Esta cita corresponde a la cita realizada en la referencia de origen.

⁶² CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párr. 61. Esta cita corresponde a la fuente de la referencia expuesta en el párrafo.

- 60.** Particularmente, de los antecedentes expuestos sobre CONAPEL, se evidencia que esta responde a una organización conformada por comunidades y comunas indígenas que tienen relación territorial y han sido designadas por acuerdo de aquellas.⁶³ Este tipo de conformación voluntaria se ha visto en otros casos donde organizaciones compuestas por varias comunas y/o comunidades resuelven sus conflictos internos.⁶⁴ En consecuencia, correspondería a una autoridad indígena de segundo grado resolver los conflictos de las comunas y comunidades que la integran, cuando así lo reconozca su derecho propio.
- 61.** Ahora bien, es imperante hacer un acercamiento caso a caso y desde una perspectiva intercultural, pues no podría considerarse, sin más, que esta forma de resolución de conflictos responde a una cláusula escalonada;⁶⁵ aquel razonamiento sería propio de la justicia ordinaria. Al contrario, deberá atenderse a los usos y costumbres de cada organización de primer y segundo grado para determinar en qué momento y bajo qué circunstancias estas conocen y resuelven sus conflictos. Para ello, “a efectos de interpretar normas y comprender hechos y conductas en todo proceso jurisdiccional en que se vean comprometidos derechos”,⁶⁶ se ha priorizado el uso de mecanismos directos como el requerimiento de informes que evidencien los usos y costumbres de CONAPEL, además de las normas estatutarias por las que ha decidido llevar a cabo su vida comunitaria.
- 62.** En el presente caso, se observa de los artículos 47 y 48 de los Estatutos de CONAPEL que se reconoce la facultad de las comunidades para resolver conflictos. No obstante, también reconoce las facultades jurisdiccionales de CONAPEL para resolver las controversias de las comunidades cuando aquellas no puedan resolverlas.
- 63.** Con base en ello, este Organismo encuentra que el 8 de noviembre de 2021, Carlos Bolívar Retete Ávila, en calidad de presidente de la comunidad Tumianuma, dirigió el oficio 7 COMUNAT-2021 a CONAPEL, en el que solicitó “apoy[o] resolviendo el problema existente entre el señor Kevin Patricio Capa Salazar por invasión en el campo abierto comunal que corresponde a los 45 precaristas”. Sumado a ello, durante la audiencia pública ante este Organismo, CONAPEL esgrimió que la comunidad solicitó su intervención en tanto el conflicto interno afectó a la mayoría de comuneros de la Comunidad Tuminuma. Por lo tanto, adoptar una decisión bajo esas condiciones no sería procedente, pues la mayoría de afectados serían quienes decidan sobre el

⁶³ Revisar sección 1.2.2. de esta sentencia.

⁶⁴ Por ejemplo, revisas audiencia pública dentro del caso 8-20-EI, 00:44:39 y audiencia pública dentro del caso 5-18-EI, 01:08:00.

⁶⁵ La existencia de una cláusula escalonada implica que debe agotarse un primer mecanismo o vía para la resolución de un conflicto, previo a avanzar con uno siguiente.

⁶⁶ CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 35.

asunto que los aqueja.⁶⁷ Es decir, se habrían expuesto las razones por las que la Comunidad Tumianuma no podía resolver por sí misma la controversia, sino que correspondía su conocimiento a CONAPEL.

64. De los antecedentes, también se verifica que el número de integrantes de la Comunidad Tumianuma es variable, dependiendo de nuevos ingresos o del fallecimiento de sus integrantes. Sin perjuicio de ello, se observa que la Asamblea General sesiona con un máximo de 47 personas, número que podría variar. Es decir, la abstención de resolver el conflicto por parte de la autoridad de primer nivel sería razonable en tanto los afectados (45 comuneros) serían quienes decidan sobre su propia controversia. Tal actuación podría menoscabar la imparcialidad en la toma de decisiones.
65. En consecuencia, exclusivamente para el caso concreto, se verifica que la organización de primer nivel para mejor resolver el conflicto interno puede elevar su resolución a CONAPEL; y, esto no implica una cláusula escalonada. Tal cuestión fue verificada por CONAPEL, al constatar que una potencial resolución por la Asamblea General de la Comunidad de Tumianuma implicaría que la parte afectada resuelva la controversia que le aqueja.
66. Desde una perspectiva intercultural para el caso concreto, no sería plausible asumir que el conocimiento de las controversias internas deba seguir un orden semejante al establecido en la justicia ordinaria. Al contrario, como ha sostenido esta decisión, dependerá de cada caso, así como de los Estatutos y costumbres de las Comunidades; a las cuales, la Constitución les ha reconocido: i) facultades jurisdiccionales y ii) la capacidad de organizarse.
67. Sobre la base del análisis expuesto, se ha verificado que el conocimiento y solución del conflicto interno correspondió a la autoridad indígena de segundo nivel. De modo que la competencia para resolver el conflicto interno se radicó en CONAPEL, la cual resolvió la controversia en la resolución ahora impugnada.
68. Toda vez que no se ha encontrado vulneración de derechos en el primer cargo analizado, es necesario pronunciarse sobre el segundo problema jurídico planteado.

5.2.2. ¿La resolución impugnada vulnera el derecho a la defensa del accionante, al no habersele notificado directamente con el proceso seguido respecto del predio?

⁶⁷ Audiencia pública, 00:36:45.

69. El artículo 76 numeral 7 literal a de la CRE reconoce que el derecho de las personas a la defensa incluye, entre otras garantías, la de no “ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”. Además, este Organismo ha indicado que el ejercicio de este derecho se adapta a los mecanismos culturales de cada comunidad⁶⁸ y que:

no corresponde una observancia rígida de las garantías reconocidas en el artículo 76 de la Constitución, sino verificar que la decisión adoptada por la autoridad indígena haya respetado el debido proceso y el derecho a la defensa entendidos como [principios o] valores constitucionales en el que los intereses de las partes intervinientes sean juzgados por medio de un procedimiento que haya asegurado, en la medida de lo posible, un resultado conforme al derecho propio de las comunidades.⁶⁹

70. Este derecho también exige que los procedimientos “constituyan debates en los que se asegure, en el mayor grado posible, la libertad e igualdad de las partes involucradas, así como la racionalidad en el proceso de toma de decisiones, a fin de maximizar la probabilidad de que las decisiones resultantes de ese proceso sean correctas”.⁷⁰ Tales libertad e igualdad no son absolutas, pues “mal podría alegarse la inexistencia o el socavamiento de aquellas, cuando los actos que las limitan son atribuibles a la negligencia de las partes en conflicto”.⁷¹

71. En el caso *in examine*, el accionante atribuye la vulneración de este derecho a la omisión de notificación **directa** con el proceso en el cual se resolvió sobre el predio. Asimismo, cuestiona la notificación realizada ante la Fiscalía Provincial de Loja en las investigaciones 110101821080476 y 110101821080477.

72. De la información constante en el expediente constitucional, así como de los antecedentes expuestos en esta sentencia, se verifica que CONAPEL desconocía el domicilio del accionante, pues nadie habitaría el predio en cuestión. En virtud de ello, “se lo notificó por medio de procesos abiertos en la fiscalía de Loja”; en dichas investigaciones, el ahora accionante figura como denunciante. De la verificación de la invitación anexada, esta hace un preámbulo sobre el conflicto de sobretítulo de propiedad del predio y, en lo principal, indica que:

Se hace saber que se invita a la asamblea de diálogo a efectuarse en la casa comunal de Tumianuma a partir de las cinco de la tarde del día viernes 26 de noviembre de 2021 [...] a fin recabar información e inicial oficialmente con el acto preparatorios para la ejecución de la sentencia o resolución a efectuarse los siguientes días: viernes 26 de noviembre de 2021, la primera asamblea, martes 30 de noviembre de 2021 segunda asamblea, viernes

⁶⁸ CCE, sentencia 1-21-EI, 21 de noviembre de 2024, párr. 70.

⁶⁹ CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 36.

⁷⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/20, Caso “Garantía de la motivación”, 20 de octubre de 2021, APÉNDICE, nota al margen viii.

⁷¹ CCE, sentencia 8-18-EI/24, 4 de abril de 2024, pár. 72.

3 de diciembre de 2021 tercera asamblea y emisión de la resolución definitiva [...]. En caso de no asistir a la asamblea de diálogo se entenderá por desacato a la autoridad y la no presencia sin justificarlos hasta la tercera asamblea se declarará en rebeldía [...]. En la primera reunión se trata de dialogar y conocer cómo se debe la tenencia y adjudicación y llegar a acuerdos entre las partes caso de no existir acuerdos se concluyera con la emisión de la resolución y/o sentencia y con derecho a reclamo en el marco constitucional artículo 65 y 66 de la LOGJCC.⁷²

[sic]

73. De lo detallado, se desprende que el accionante era parte de las investigaciones referidas a las cuales se adjuntó la invitación a las Asambleas de diálogo en las que se resolvería sobre el conflicto relativo al predio. Tal notificación se habría dado de manera anterior a la toma de la resolución impugnada. En suma, es razonable y plausible concluir que el accionante tenía conocimiento del conflicto, pues habría iniciado procesos penales relacionados con el predio en cuestión y con el ejercicio de las facultades jurisdiccionales de CONAPEL.
74. Incluso, frente al desconocimiento del domicilio del accionante, CONAPEL intentó la notificación al accionante a través de su abuelo, quien trabajaría en el GAD de Loja. Por otro lado, este razonamiento considera las aseveraciones de CONAPEL respecto de que, como parte de sus costumbres, también entiende como medio de notificación a los procesos llevados ante la justicia ordinaria. Como fundamento de esta afirmación y en consonancia con lo referido en el párrafo 23 *supra*, se verifican una serie de invitaciones en otros casos también llevados por CONAPEL, con esta modalidad de notificación.⁷³
75. Además, se resalta que las investigaciones fiscales se iniciaron precisamente por: i) la presunta usurpación de funciones del presidente de CONAPEL y ii) el presunto tráfico de tierras; procesos en los que el ahora accionante hace referencia al predio objeto de la controversia resuelta en la decisión impugnada. Todo lo mencionado apunta a que el accionante tuvo la posibilidad de conocer del proceso y participar en el mismo; pues la invitación fue ingresada antes de que se lleven a cabo las asambleas. Incluso, se observa que esta fue ingresada al proceso con al menos un mes de anticipación a la última asamblea.
76. El análisis antedicho se realiza aun considerando que el accionante no controvertió *per se*, la inexistencia absoluta de una notificación. Al contrario, alegó que no fue notificado **directamente**, esto es, de manera personal. Sobre esta consideración, es relevante indicar que frente a las afirmaciones de CONAPEL sobre el desconocimiento del domicilio del demandante, sería poco razonable exigir una notificación directa. Por

⁷² Expediente, foja 224.

⁷³ Por ejemplo, en los casos 11333-2020-00180, 1133-2021-00635, 11333-2020-017, entre otros.

el contrario, este Organismo puede concluir que CONAPEL agotó las vías que consideró pertinentes frente a dicho desconocimiento y buscó asegurar que el accionante conozca del proceso seguido en su contra y que, de esa manera, asista a las asambleas de diálogo; es decir, que intervenga en el mismo.

77. Asimismo, se toma nota de que la invitación anexada a los procesos penales incluía la consecuencia de la inasistencia: continuar el proceso en rebeldía de la parte. Este punto resulta de relevancia tal, pues mal podría exigirse la obligación de una notificación directa, pese al desconocimiento del domicilio real de uno de los implicados. Tal exigencia volvería ineficaz el ejercicio de las facultades jurisdiccionales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidad indígenas en tanto implicaría la imposibilidad de conocer y resolver los conflictos internos puestos en su conocimiento y, sobre los cuales, son competentes.
78. En consecuencia, la presunta indefensión alegada por el accionante no es atribuible a un acto u omisión de la CONAPEL, por lo que se descarta la vulneración del derecho a la defensa: i) al encontrarse como parte de sus costumbres, a la notificación mediante procesos llevados ante la justicia ordinaria; y, ii) al verificarse que CONAPEL tomó los resguardos necesarios y razonables, ante la imposibilidad de una notificación directa por el desconocimiento de su domicilio, para asegurar que el accionante tenga conocimiento del proceso y asista a las asambleas de diálogo en las que se resolvió sobre el predio.

6. 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:

- a. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena 2-22-EI.
- b. En atención a lo prescrito por el numeral 13 del artículo 66 de la LOGJCC Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone que:
 - i. Las Secretarías General y Técnica Jurisdiccional de esta Corte coordinen la traducción íntegra de esta sentencia al idioma de las comunidades que forman parte de la CONAPEL.
 - ii. La Secretaría General de esta Corte notifique un resumen de la presente sentencia de forma oral ante el accionante y la autoridad indígena, de

conformidad con lo establecido en el artículo 66 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

c. Notifíquese, cúmplase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueces:** Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce**SENTENCIA 2-22-EI/25****VOTO SALVADO**

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. En sesión ordinaria de 9 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 2-22-EI/25 (“**decisión de mayoría**”). Con respeto a la decisión de la mayoría de la Corte, formulamos el siguiente voto salvado por la ausencia de análisis sobre **(i)** la pertenencia del accionante a la comunidad indígena, **(ii)** los límites de la jurisdicción indígena y **(iii)** la posible afectación a la garantía de la defensa.

1. Sobre la pertenencia del accionante a la comunidad indígena

2. El accionante de la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, el señor Kevin Patricio Capa Salazar, alegó en su demanda y en la audiencia pública que no forma parte de la comunidad, por lo tanto, la autoridad indígena no era competente para resolver el caso al no ser su juez natural. Al respecto, la mayoría de la Corte resolvió descartar el cargo sin ningún análisis. Aquello con fundamento en que “la jurisprudencia ya ha referido que la pertenencia de una persona a una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena no determinan la facultad de una autoridad indígena de ejercer funciones jurisdiccionales. Por lo que tal alegación resulta inadmisibles y no corresponde formular un problema jurídico al respecto”.¹
3. Lo anterior constituye una cita parcial de la jurisprudencia de este Organismo, pues sí se ha reconocido que la autopercepción y pertenencia a una comunidad constituyen elementos a considerar para determinar la procedencia de la justicia indígena. En concreto, se ha precisado que:

[...] la pertenencia y percepción o conciencia propia pueden ser asumidos como elementos diferenciadores y especiales en la medida que permiten esclarecer que la jurisdicción aplicable es la indígena; esto no obsta que el análisis principal debe versar sobre la base de cada caso en específico, así como en la concurrencia de los parámetros establecidos en el artículo 171 de la Constitución para determinar la competencia de la autoridad indígena.²

4. Por lo tanto, la afirmación realizada por la mayoría de la Corte en esta sentencia es incorrecta. La *autoidentificación* como miembro de una comunidad constituye un

¹ Decisión de mayoría, párr. 56.

² CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 125.

elemento relevante para determinar la competencia de la jurisdicción indígena y siempre ha sido así. Particularmente, hemos sostenido que este elemento es, de hecho, uno de los más importantes, ya que solo al ser miembro de una comunidad indígena es posible conocer y comprender el procedimiento de justicia indígena, el derecho propio y las normas tradicionales de dicha comunidad. En tal virtud, estimamos que:

La pertenencia [...] sí es un criterio relevante para determinar la competencia de la justicia indígena en la medida en la que el artículo 171 de la Constitución determina como requisitos el emplear “derecho propio” para resolver un “conflicto interno”. A mi criterio, la necesidad de que sea derecho “propio” puede ser estimada desde dos posturas: por un lado, se refiere a las tradiciones ancestrales de las comunidades y, por otro lado, al vínculo de las personas con ese derecho, es decir, que lo reconozcan como suyo, pues caso contrario no podría ostentar la calificación de “propio”. **Esta apreciación es razonable, ya que una persona ajena a la comunidad no tiene la posibilidad de conocer los procesos de justicia comunitaria y tampoco tiene la obligación de conocerlos. Igualmente, cuando se refiere a un conflicto interno parecería aludir a una disputa a lo interno de la comunidad, por ende, se excluirían a personas ajenas a dicha comuna.** (Énfasis me pertenece)³

5. En función de lo esgrimido, insistimos en que la pertenencia y autopercepción constituyen elementos determinantes para la procedencia de la justicia indígena. Por lo tanto, se debió plantear un problema jurídico respecto al cargo formulado por el accionante.

2. Sobre los límites de la justicia indígena

6. La decisión impugnada dejó sin efecto escrituras públicas y, además, dispuso el archivo de dos procesos penales. Concretamente, dicha resolución ordenó “comunicarle a la Fiscalía de Loja se archive los procesos número 110101821080476 y 110101821080477 [...]”.⁴ Esta cuestión fue anotada por el accionante como un exceso por parte de la autoridad indígena, sin embargo, la sentencia de mayoría no se pronunció en absoluto sobre estas cuestiones.
7. En repetidas ocasiones,⁵ hemos enfatizado la necesidad de que este Organismo proporcione una respuesta clara sobre la competencia de las autoridades indígenas cuando ejercen jurisdicción.⁶ Aquello resulta fundamental en casos como este que

³ CCE, sentencia 11-22-EI/24, 24 de octubre de 2024, voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, párr. 4.

⁴ Resolución impugnada.

⁵ Ver, voto salvado dentro del caso 1-21-EI/24, 21 de noviembre de 2024, párrs. 6-8 y voto salvado dentro del caso 11-22-EI/24, 24 de octubre de 2024, párrs.

⁶ Respecto a la posibilidad de anular escrituras públicas y sobre el derecho a la propiedad se ha precisado que “[l]a jurisdicción y actuación como autoridad indígena es diferente del acto de anulación de una escritura pública. Una autoridad indígena puede ser competente para resolver los conflictos internos que se presenten en una comunidad; sin embargo, ello no implica que tenga competencia para ‘anular’ una

tienen un cauce en la justicia ordinaria y más aún porque es un exceso por parte de los accionados el ordenar el archivo de procesos penales sobre los que no tienen competencia, “no es posible que se sobrepongan los procesos de justicia indígena sobre el sistema ordinario”.⁷ No obstante, la mayoría de la Corte omite abordar esta cuestión y elude su responsabilidad de esclarecer los criterios y presupuestos que fundamentan la procedencia de la justicia indígena.

No basta que una comunidad, pueblo o nacionalidad resuelva típicamente ciertas situaciones, sino que se debe verificar si efectivamente tiene habilitación constitucional para hacerlo. Caso contrario, bastaría que una comunidad resuelva cuestiones tributarias, administrativas o constitucionales y que eso sea suficiente para permitirlo. En realidad, este tipo de materias no forman parte del “derecho propio” ni de las “tradiciones ancestrales” comúnmente empleadas por las comunidades.⁸

8. Consideramos que en estos casos no procede la justicia indígena y que es necesario que la jurisprudencia constitucional aborde estos supuestos para clarificar su procedencia.

3. Sobre la vulneración a la garantía de la defensa

9. La sentencia de mayoría descartó la vulneración de la garantía en la defensa con fundamento en que el accionante habría sido notificado del proceso de justicia indígena a través de unos escritos que ingresó la comunidad dentro de un proceso penal. Así, la decisión precisa que:

[...] De la información constante en el expediente constitucional, así como de los antecedentes expuestos en esta sentencia, se verifica que CONAPEL desconocía el domicilio del accionante, pues nadie habitaría el predio en cuestión. En virtud de ello, “se lo notificó por medio de procesos abiertos en la fiscalía de Loja”; en dichas investigaciones, el ahora accionante figura como denunciante [...] De lo detallado, se desprende que el accionante era parte de las investigaciones referidas a las cuales se adjuntó la invitación a las Asambleas de diálogo en las que se resolvería sobre el conflicto relativo al predio. Tal notificación se habría dado de manera anterior a la toma de la resolución impugnada. En suma, es razonable y plausible concluir que el accionante tenía conocimiento del conflicto [...] ⁹

escritura pública, como ocurrió en este caso. Tal como lo sostuvieron los accionantes, los instrumentos públicos como escrituras están estructurados bajo solemnidades específicas prescritas en normas del derecho ordinario”. CCE, sentencia 5-18-EI/24, 12 de septiembre de 2024, voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, párr. 6.

⁷ CCE, sentencia 11-22-EI/24, 24 de octubre de 2024, voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, párr. 6.

⁸ CCE, sentencia 11-22-EI/24, 24 de octubre de 2024, voto salvado del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet, párrs. 6-9.

⁹ Sentencia de mayoría, párr. 74.

10. Igualmente, la sentencia de mayoría afirma que, al desconocer el domicilio del accionante, se le intentó notificar a través de su abuelo que trabaja en el GAD de Loja.¹⁰ Al respecto, no se incorporó ninguna prueba que compruebe este hecho. Pero, más allá de este particular, discrepamos de la conclusión de la mayoría del Pleno. No es suficiente incorporar un escrito dentro de un proceso judicial para garantizar la garantía a la defensa. En estos casos, se deben demostrar esfuerzos razonables y conducentes por parte de las comunidades indígenas para notificar a las partes, pues, caso contrario, ellas no comparecerán, no podrán esgrimir sus argumentos, contradecir, presentar sus pruebas, etc. En suma, la falta de notificación en estos casos implica la transgresión sistemática de varias garantías del debido proceso y ocasiona la indefensión de las partes.
11. En función de lo anterior, estimamos que no es posible convalidar la falta de notificación de un proceso indígena simplemente con ingresar un escrito en un proceso judicial. Por lo tanto, el análisis de la mayoría de la Corte debió examinar si es que, además de esto, la autoridad indígena ejecutó acciones conducentes y razonables para informar al accionante del proceso en su contra.
12. En virtud de los argumentos expuestos, nos apartamos de la decisión de la mayoría de la Corte por estimar que hubo cuestiones medulares que no se analizaron y porque sí existió una transgresión a la defensa del accionante.

**PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET**

Firmado digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.01.27
09:16:32 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

**CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE**

Firmado digitalmente
por CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

¹⁰ *Ibid.*, párr. 75.

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2-22-EI fue presentado en Secretaría General el 22 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

222EI-78e0b

**Caso Nro. 2-22-EI**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticuatro de enero de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día lunes veintisiete de enero de dos mil veinticinco el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet; y, el día martes veintiocho de enero de dos mil veinticinco el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.