

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

CASO 255-18-EP

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

SENTENCIA 255-18-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional niega la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación que negó la demanda de acción de protección. La Corte considera que la sentencia impugnada contiene una motivación suficiente.

1. Antecedentes

1. El 26 de septiembre de 2017, Francisco Luis Malla Cando y Glenda Lucía Jimbo Córdova, en su calidades de gobernador y asesora jurídica de la Comuna Ancestral Honor y Trabajo De Pozul (“Comuna” o “Comuna De Pozul”), presentaron una demanda de acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pindal (“GAD cantonal”).¹ En la demanda alegaron que las autoridades del GAD cantonal se arrogaron funciones dentro del territorio de la Comuna, ya que mediante resolución 010-2014 CM. G.A.D.M.P, de 28 de octubre del 2014, adjudicaron un bien inmueble de propiedad de la Comuna a Melida Marieta González Romero, quien a su vez procedió a vender el inmueble a Juan Francisco González Sarango. Agregaron que se ha dejado dos notificaciones de desahucio y que se pretende desalojar al comunero Eduardo Ambrosio Jumbo Malla² y su familia.
2. El 4 de octubre de 2017, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pindal rechazó la demanda por improcedente. El 8 de noviembre de 2017, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“Sala”) rechazó el recurso de apelación interpuesto por Francisco Luis Malla Cando y Glenda Lucía Jimbo Córdova y confirmó la sentencia emitida en primera instancia.³

¹ Proceso 11320-2017-00155.

² A quien previamente la Comuna habría adjudicado el inmueble en litigio.

³ En lo principal, la Sala alegó que no se verificó que los terrenos pertenezcan a la Comuna y que no se constató la vulneración de derechos constitucionales. También precisó que la resolución materia de la acción de protección es impugnabile por la vía ordinaria y que el asunto demandado versa sobre cuestiones de legalidad.

3. El 7 de diciembre de 2017, Francisco Luis Malla Cando y Glenda Lucía Jimbo Córdova, en sus calidades de gobernador y asesora jurídica de la Comuna De Pozul (“**accionantes**”) presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación. El 16 de abril de 2018, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

2. Competencia

4. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De los accionantes

5. Los accionantes pretenden que la Corte Constitucional declare la vulneración de los derechos constitucionales a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, previstos en los artículos 57 (números 4 y 5), 82, 75 y 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución, respectivamente.
6. Como fundamento de sus pretensiones, los accionantes presentan los siguientes cargos:
 - 6.1. Que la sentencia impugnada vulnera la garantía de motivación y el derecho a la seguridad jurídica porque la Sala no habría considerado la documentación adjuntada por los accionantes y únicamente habría considerado lo señalado por el GAD cantonal. Precisan que dicho GAD se habría arrogado funciones al adjudicar un terreno que pertenecería a la Comuna.
 - 6.2. Que la resolución emitida por el GAD cantonal estaría firmada por cuatro de cinco concejales, sin explicar la ausencia o negativa de uno de los concejales. Y que, a partir de la emisión de la referida resolución, se habrían ejecutado actos tendientes a desalojar a un comunero y su familia de un territorio que pertenece a la Comuna. Agregan que se han dejado dos boletas de desahucio, es decir, que no se habría entregado la tercera, conforme lo exige el artículo 55 del COGEP.
 - 6.3. Que el GAD cantonal habría inobservado las normas constitucionales que reconocen los derechos colectivos y las normas del COOTAD que fijan sus

competencias. Agregan que, para que una resolución de autoridad pública se convierta en ilegítima basta que inobserve los derechos constitucionales, tal como acontecería en el caso de la resolución emitida por el GAD cantonal.

3.2. De la Sala

7. El 25 de junio de 2024 presentaron su informe Pablo Santiago Narváez y Carlos Fernando Maldonado Granda. Señalan que en la sentencia impugnada se habría dado respuesta al punto relevante de la acción de protección, que se habría analizado la vulneración de derechos alegada y que los accionantes cuentan con la vía legal idónea para exigir su pretensión. Agregan que Ambrosio Jumbo Malla presentó una demanda por amparo posesorio en contra de Melida Marieta Gonzáles Romero —la misma que habría sido negada con base en que Ambrosio Jumbo Malla era mero tenedor, específicamente, arrendatario del bien— y solo luego de que la referida demanda fue negada,⁴ los representantes de la Comuna De Pozul presentaron la demanda de acción de protección.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

8. Los cargos mencionados en los párrafos 6.2 y 6.3 *supra* se dirigen a cuestionar la resolución emitida por el GAD cantonal y las actuaciones posteriores adoptadas producto de la misma. Por ende, a efectos de determinar la vulneración de derechos que se acusa, esta Corte tendría que analizar los hechos materia de la acción de protección y si esta era procedente. Este tipo de análisis, denominado como examen de mérito, procede “excepcionalmente y de oficio”,⁵ es decir, por decisión de esta Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. En consecuencia, no es posible formular un problema jurídico respecto de estos cargos.
9. Respecto del cargo señalado en el párrafo 6.1 *supra*, si bien los accionantes mencionan los derechos que consideran vulnerados, no llegan a exponer una argumentación tendiente a justificar que la actuación de la Sala vulneró de manera directa derechos constitucionales. Ahora bien, realizando un esfuerzo razonable, esta Corte se plantea el siguiente problema jurídico: **La sentencia emitida por la Sala ¿vulneró la garantía de motivación porque su justificación sería insuficiente?**

⁴ Proceso 11320-2015-00129. En sentencia emitida el 5 de julio de 2016, en lo principal, el tribunal de apelación indicó que varios testigos reconocieron la calidad de arrendatario de Ambrosio Jumbo Malla y que “[...] no se ha demostrado que el accionante se encuentre en posesión del bien materia del litigio sino que se encuentra como mero tenedor”.

⁵ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

10. La garantía de motivación se encuentra prevista en el artículo 76.7.1 de la Constitución que, en lo principal, establece que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
11. La referida garantía exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta.⁶ Para que la garantía de la motivación se entienda satisfecha, las resoluciones judiciales deben contener una estructura mínimamente completa, esto es (i) una fundamentación normativa suficiente (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión y de su aplicación a los hechos del caso) y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).⁷ Esta estructura argumentativa, conforme a la sentencia 1158-17-EP/21, constituye el criterio rector para evaluar cualquier supuesto quebrantamiento de la garantía de la motivación.
12. En el caso de sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, esta Corte ha precisado que el estándar de suficiencia motivacional —es decir, de las fundamentaciones fáctica y jurídica— es reforzado, puesto que, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso realizar un desarrollo argumentativo —en lo fáctico y en lo normativo— en grado tal que dé cuenta de la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales. Por lo tanto, una sentencia relativa a garantías jurisdiccionales podría transgredir la garantía de la motivación si carece de fundamentación fáctica, si carece de fundamentación normativa o si teniendo ambas no logra satisfacer el estándar elevado ya referido.⁸
13. Revisada la sentencia impugnada, esta Corte observa que la Sala comienza por citar las normas y criterios doctrinarios que hacen referencia a la naturaleza y procedencia de la acción de protección. Luego, en los considerandos “TERCERO” y “CUARTO” consta la argumentación que sustenta la decisión de negar la demanda. En esta argumentación, a partir de una referencia a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Sala establece que corresponde a las autoridades judiciales que conocen una demanda de acción de protección determinar, en cada caso, si se verifica la vulneración de derechos constitucionales o si se trata de cuestiones de legalidad que corresponde conocer a la justicia ordinaria. Sobre la base de la documentación que obra del expediente, reconocen que la Comuna De Pozul es sujeto de derechos colectivos y hacen referencia a los derechos que le pertenecen en tal condición.

⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

⁷ *Ibid.*, párr. 61, 61.1 y 61.2.

⁸ CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 24.

14. A continuación, la Sala analiza que los linderos fijados (en su momento, antes que el Ecuador sea una república) sobre los terrenos que pertenecerían a la Comuna “son tan extensos y generales, que es difícil que se mantengan actualmente” y que no es posible precisar con exactitud la ubicación, linderos y dimensiones de los terrenos que pertenecería a la Comuna en la actualidad. Por ello, señalan que no se puede determinar que el lote de terreno materia de la controversia pertenezca a la Comuna De Pozul y que no existe evidencia de que se haya realizado un fraccionamiento. Agrega que el derecho reconocido en el artículo 57.4 de la Constitución implica que la propiedad de las tierras es comunitaria e indivisible, razón por la que no sería procedente su fraccionamiento, en el supuesto de que este se haya realizado.
15. Por otra parte, argumenta que conforme a lo dispuesto en la Constitución (artículo 264.1.2) y el COOTAD (artículos 54.c y 55, 466 y 472) los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen la competencia exclusiva de planificar el desarrollo cantonal, formular los planes de ordenamiento territorial y regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. De manera que tienen la competencia para fijar las superficies mínimas en los fraccionamientos urbanos. Por lo tanto, determinan que la resolución impugnada vía acción de protección habría sido adoptada por el GAD cantonal conforme a la Constitución, el COOTAD y la respectiva ordenanza municipal.
16. Con base en los argumentos referidos en los párrafos previos, la Sala concluyó que no existió vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a los derechos colectivos, a la tutela judicial efectiva y al derecho de propiedad. Precisó que los accionantes pueden seguir la vía contenciosa administrativa para impugnar la resolución y la vía civil para establecer la propiedad del bien.
17. Sobre la base de las consideraciones expuestas, esta Corte observa que la sentencia impugnada contiene una motivación suficiente —al margen de su corrección—, pues la Sala, a partir de un análisis de los hechos demandados en relación con los derechos que se esgrimieron como vulnerados y las normas que regulan la procedencia de la acción de protección, determinaron que no se verificó una vulneración de derechos ni en una dimensión colectiva ni en una dimensión individual.
18. Concretamente, la Sala consideró que no se produjo tal vulneración por cuanto no es posible determinar que sobre el terreno materia de la controversia recaiga la titularidad de un derecho colectivo de la Comuna y que, incluso, de pertenecer el terreno a la Comuna, el mismo no podía ser objeto de fraccionamiento —fraccionamiento que tampoco se verificó—. Por ende, la Sala concluyó que la acción de protección era improcedente. Adicionalmente, la Sala razonó que el GAD cantonal adoptó la

resolución con base en la normativa que regula sus competencias sobre el uso y ocupación del suelo.

19. En opinión de esta Corte, la sentencia impugnada está suficientemente motivada. La Sala, a partir de los hechos demandados, determinó que no existió vulneración de derechos constitucionales y que la controversia giró en torno a cuestiones de legalidad susceptibles de ventilarse en la vía ordinaria. De este modo, el hecho de que se haya determinado que la naturaleza de la controversia es de naturaleza ordinaria (cuestión que bastaba para negar la demanda de acción de protección) dio lugar a que el análisis sobre la vulneración de derechos no sea exhaustivo o pormenorizado por cada uno de los derechos alegados.
20. Finalmente, esta Corte recalca que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto de las resoluciones judiciales. Cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, no se debe verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos. Únicamente, corresponde evaluar si la motivación fue suficiente con miras a tutelar los derechos al debido proceso y a la defensa.
21. Por las consideraciones expuestas, esta Corte responde el problema jurídico en el sentido que la sentencia impugnada no vulneró la garantía de motivación.

4. 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 **255-18-EP**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 255-18-EP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el debido respeto a las decisiones de la Corte Constitucional, manifiesto que no estoy de acuerdo con el análisis realizado en el voto de mayoría de la sentencia 255-18-EP/25. Así, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, emito este voto salvado.
2. El caso en concreto tiene origen en una acción de protección que fue presentada por Francisco Luis Malla Cando y Glenda Lucía Jimbo Córdova, en calidad de gobernador y asesora jurídica respectivamente, de la Comuna Ancestral Honor y Trabajo de Pozul (“**accionante**” o “**Comuna de Pozul**”) en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pindal (“**GAD Pindal**”).
3. La Comuna de Pozul alegó que el GAD Pindal, mediante la Resolución 010-2014 CM.G.A.D.M.P., adjudicó un bien inmueble de su propiedad a Mélida Marieta González Romero, quien posteriormente lo vendió a Juan Francisco González Sarango. El accionante manifestó que en dicho inmueble reside Eduardo Ambrioso Jumbo Malla¹ con sus hijos de 16 y 7 años y que, como consecuencia de la resolución, han sido notificados en dos ocasiones con órdenes de desahucio y desalojo.
4. El 4 de octubre de 2017, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pindal (“**Unidad Judicial**”) negó la acción de protección al determinar que:

la comuna “Honor y Trabajo” de Pozul, tiene expedita la vía judicial para reclamar dicha propiedad, [...] no existiendo prueba alguna que determine que esta vía no es adecuada ni eficaz para tutelar los derechos de los accionantes [...] y si el comunero Eduardo Ambrioso Jumbo Malla, veía conculcados sus derechos de propiedad que se los ha intentado probar con la certificación conferida por el Gobernador de la Comuna [...], ¿por qué no acudió en ese momento a solicitar la ayuda de su organización valga la redundancia comunitaria, en defensa de sus intereses sobre la propiedad que le fue adjudicada por la Comuna “Honor y Trabajo” de Pozul?
5. El 8 de noviembre de 2017, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescente Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala de la Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación interpuesto por los accionantes y confirmó la sentencia emitida en la Unidad Judicial.

¹ Comunero de la Comuna de Pozul.

6. La Sala de la Corte Provincial determinó que los actos administrativos emitidos por un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal gozan de los principios de legalidad, legitimidad y auto tutela. Por este motivo, la Sala de la Corte Provincial argumentó:

Siendo un acto administrativo el camino correcto es que se demanda la nulidad e ilegalidad del acto administrativo, ante el contencioso administrativo, pues no existe evidencia alguna, que en la formación del acto administrativo (resolución del concejo), se haya violado norma constitucional alguna, de ser ilegal debe ser destruidos en sede administrativa contenciosa.

7. De igual manera, la Sala de la Corte Provincial consideró que el GAD Pindal tenía competencia exclusiva de planificar el desarrollo cantonal y formular los planes de ordenamiento territorial con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. De igual manera consideró que “No se puede establecer, a ciencia cierta que dicho lote se encuentre dentro de los terrenos ancestrales de la comuna y que los terrenos de la comuna son indivisibles”.

8. En su demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante sostuvo que la Sala de la Corte Provincial vulneró los derechos de la Comuna Ancestral de conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, las cuales son inalienables, inembargables e indivisibles. Además, alegó la afectación del derecho a mantener la posesión de sus tierras y territorios ancestrales, evitando su desplazamiento, así como el derecho al reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra como una forma ancestral de organización territorial.²

9. También manifestó la vulneración del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales respecto a sus artículos 6, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19. Así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en sus artículos 20, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31. Además, el argumento central de la Comuna de Pozul es que:

No se ha motivado de forma legal por parte de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, y más bien hace hincapié en situaciones ilógicas como que la comuna ancestral referida fracciona el territorio de la misma comuna, eso es imposible, [...] recalamos no dice nada respecto a la documentación adjunta al proceso por parte de la comuna ancestral que señalamos que es territorio comunal de la comuna ancestral referida.

10. En su fallo, la mayoría de este Organismo desestimó la demanda de la Comuna de Pozul, porque a su criterio:

² Constitución, artículo 57 numerales 4, 5 y 11 y artículo 60.

la sentencia impugnada está suficientemente motivada. La Sala, a partir de los hechos demandados, determinó que no existió vulneración de derechos constitucionales y que la controversia giró en torno a cuestiones de legalidad susceptibles de ventilarse en la vía ordinaria. De este modo, el hecho de que se haya determinado que la naturaleza de la controversia es de naturaleza ordinaria (cuestión que bastaba para negar la demanda de acción de protección) dio lugar a que el análisis sobre la vulneración de derechos no sea exhaustivo o pormenorizado por cada uno de los derechos alegados.³

11. De esta manera, la sentencia de mayoría considera que la sentencia de la Sala de la Corte Provincial se encuentra suficientemente motivada porque i) bastaba determinar que no existió vulneración de derecho y que la controversia giró en torno a cuestiones de mera legalidad y ii) al determinarse que la controversia es de naturaleza ordinaria esto bastaba para negar la acción de protección.
12. A mi criterio, esto no toma en consideración que en las sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, esta Corte ha precisado que el estándar de suficiencia motivacional —es decir, de las fundamentaciones fáctica y jurídica— es reforzado, puesto que, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso realizar un desarrollo argumentativo —en lo fáctico y en lo normativo— en grado tal que dé cuenta de la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales. Por lo tanto, una sentencia relativa a garantías jurisdiccionales podría transgredir la garantía de la motivación si carece de fundamentación fáctica, si carece de fundamentación normativa o si teniendo ambas no logra satisfacer el estándar elevado ya referido.⁴

Sobre la insuficiencia motivacional

13. Esta Corte ha establecido que para que la garantía de motivación se encuentre satisfecha, las resoluciones deben contener una estructura mínimamente completa, esto es (i) una fundamentación normativa suficiente (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión y de su aplicación a los hechos del caso) y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).⁵ Esta estructura argumentativa, conforme a la sentencia 1158-17-EP/21, constituye el criterio rector para evaluar cualquier supuesto quebrantamiento de la garantía de la motivación.
14. Esta Corte ha identificado tres tipos de deficiencia motivacional: inexistencia, insuficiencia y apariencia. Una argumentación jurídica es insuficiente cuando la

³ Ver sentencia de mayoría, párrafo 19.

⁴ CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 24.

⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021. Párr. 61, 61.1 y 61.2

decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia.

15. La sentencia de mayoría consideró que la argumentación de la Sala de la Corte Provincial sobre los terrenos pertenecientes a la Comuna cumple con la estructura determinada por esta Corte. No obstante, desde mi análisis, argumentos como “sobre los terrenos que pertenecían a la Comuna ‘son tan extensos y generales, que es difícil que se mantengan actualmente’” o “no es posible precisar con exactitud la ubicación, linderos y dimensiones de los terrenos que pertenecerían a la Comuna en la actualidad” evidencian una falta de suficiencia motivacional.

16. Incluso, ante el argumento de la Comuna de Pozul respecto que el GAD Pindal vulneró sus derechos al adjudicar un territorio que forma parte de sus tierras ancestrales, la Sala de la Corte Provincial determinó que:

El Tribunal está consciente de los derechos colectivos que tiene la Comuna “Honor y Trabajo” en relación a los terrenos ancestrales que dice poseer, las cuales deben mantenerse, inalienables, inembargables e indivisibles y sobre lo que no tenga título de propiedad a mantener y conservar su posesión y obtener su adjudicación

17. Por eso considero que, al reconocer estos derechos colectivos, a la Sala de la Corte Provincial le correspondía realizar un análisis exhaustivo para verificar si el territorio adjudicado era o no ancestral. De hecho, la Sala de la Corte Provincial argumentó que “este Tribunal no cree que sea necesario pedir nuevos elementos probatorios, por la forma que resolverá el presente asunto”. Por lo tanto, considero que no existió en su sentencia una fundamentación fáctica suficiente, lo cual hubiese sido fundamental para resolver la controversia central.

18. Además, considero que limitar esta controversia a un análisis de mera legalidad evidencia la falta de una fundamentación normativa suficiente. Al no examinar la posible vulneración de derechos y restringir el análisis normativo a la competencia del GAD de Pindal para planificar el desarrollo cantonal y formular los planes del suelo urbano y rural, no se observa un análisis integral de los derechos alegados como vulnerados. Entre estos se encuentran el derecho a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, las cuales son inalienables, inembargables e indivisibles; el derecho a mantener la posesión de sus tierras y territorios ancestrales, evitando su desplazamiento; y el derecho al reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra como una forma ancestral de organización territorial.

19. Por este motivo, considero que, del análisis de la decisión impugnada, es claro que la Sala Provincial no realizó ningún análisis sobre la vulneración de los derechos alegados y se limitó a indicar que “siendo un acto administrativo el camino correcto es que se demande la nulidad e ilegalidad del acto administrativo, ante el contencioso administrativo” y por este motivo la sentencia de la Sala de la Corte Provincial no cumplió con el requisito de que exista una fundamentación normativa suficiente.
20. La sentencia impugnada entonces declaró la improcedencia de la acción de protección sin haber verificado la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales alegados por el accionante. Sin embargo, por las razones expuestas, considero que la sentencia impugnada incurrió en una deficiencia motivacional por insuficiencia; y, la Corte debió declarar la vulneración del derecho a la motivación y devolver el caso para que una nueva conformación de la Sala Provincial analice el caso a la luz de la Constitución, la ley y la jurisprudencia de este Organismo.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 255-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 25 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 13:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 255-18-EP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las demás juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 255-18-EP/25, aprobada el 14 de febrero de 2025 en la continuación de la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 13 de febrero de 2025, formulo el presente voto salvado con el fin de expresar las razones por las que disiento de la argumentación y de la decisión contenidas en la sentencia.
2. La sentencia 255-18-EP/25 desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Francisco Luis Malla Cando y Glenda Lucía Jimbo Córdova (“**accionantes**”), en sus calidades de gobernador y asesora jurídica de la Comuna Ancestral “Honor y Trabajo” de Pózul (“**Comuna Ancestral**”) al constatar que la sentencia emitida la Sala Especializada de lo Civil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”) no vulneró la garantía de motivación.
3. Este caso se origina en el marco de una acción de protección presentada por los accionantes en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pindal (“**GAD de Pindal**”),¹ en la cual impugnaron la resolución 010-2014 CM. G.A.D.M.P (“**resolución impugnada**”). En lo esencial, la Comuna Ancestral consideró que el GAD de Pindal vulneró sus derechos colectivos al haber adjudicado y fraccionado un territorio que es parte de sus tierras ancestrales.
4. Contrario a lo determinado en la sentencia 255-18-EP/25, considero que la fundamentación de la judicatura accionada no cumple con los estándares mínimos de motivación para el caso concreto. Por lo cual, a mi criterio, la Corte debía declarar la vulneración de derechos en la sentencia impugnada y, dadas las particularidades del caso, estimo que se cumplían los requisitos para que la Corte se pronuncie también sobre el mérito de la acción de protección, determinando si la resolución impugnada vulneró o no los derechos. De ahí que este voto salvado estará dividido en tres partes. Primero, explicaré por qué encuentro que la sentencia impugnada incurrió en insuficiencia motivacional. En segundo lugar, reflexionaré acerca del estándar de motivación exigible en el caso. Como tercer punto, me referiré al enfoque intercultural

¹ Proceso número 11320-2017-00155.

que las autoridades jurisdiccionales deben tener al sustanciar casos sobre posibles vulneraciones de derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas. Además, explicaré por qué considero que los hechos que dieron origen al proceso exigían que la Corte realice un control de méritos para pronunciarse sobre el alcance de las competencias de las autoridades del GAD de Pindal en la adjudicación de un territorio ancestral sin que exista una consulta previa, libre e informada.

i. Sobre la insuficiencia motivacional de la sentencia de la Corte Provincial y la carga de la prueba

5. Al revisar integralmente la sentencia impugnada, considero que el que existan dudas sobre si el territorio adjudicado es ancestral no permite concluir que no se han vulnerado los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas. En este caso, la Corte Provincial determinó que no se vulneró el derecho a la propiedad de la Comuna Ancestral, argumentando que “no se puede establecer con certeza que dicho lote se encuentre ubicado dentro de los terrenos ancestrales de la comuna, y que los terrenos de la comuna son indivisibles”. Parte de la fundamentación de la Corte Provincial se basó en que los linderos y dimensiones descritos por la Comuna Ancestral carecen de precisión y validez actual debido a que: i) se establecieron antes de la existencia de la República del Ecuador y de un Registro de Propiedades; ii) las mediciones utilizadas en esa época no son confiables para determinar la ubicación exacta; y iii) no existe evidencia de que la Comuna haya fraccionado el terreno para adjudicar una porción tan reducida a uno de sus comuneros. Es decir, la decisión judicial se sustentó en la incertidumbre respecto a un hecho, sin haber verificado de manera fehaciente si el terreno en cuestión era efectivamente ancestral.
6. Este razonamiento resulta insuficiente para dar por cumplida la garantía de motivación ya que contraviene la obligación constitucional que tienen los órganos judiciales de realizar un análisis exhaustivo de los derechos alegados y contrastarlos con los hechos del caso. Así, la mera incertidumbre sobre la condición ancestral de un territorio no puede ser fundamento suficiente para declarar la inexistencia de una vulneración a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas. Para llegar a una conclusión válida, la judicatura accionada debió haber constatado, mediante pruebas concretas, que la adjudicación no afectaba el territorio de la Comuna Ancestral. Esto podría haberse logrado, por ejemplo, a través de peritajes antropológicos, sociales o territoriales que permitieran determinar si el territorio tenía o no carácter ancestral.
7. Por lo tanto, la incertidumbre fáctica frente a lo alegado no constituye un argumento válido para descartar la posible vulneración de derechos. Al contrario, en casos como este, donde están en juego derechos colectivos de especial protección, es imperativo que los jueces realicen un análisis profundo y fundamentado que permita establecer

con claridad los hechos y, en consecuencia, garantizar la protección efectiva de los derechos constitucionales de los pueblos y nacionalidades indígenas.

8. Soy consciente de que la acción de protección es un mecanismo de tutela de derechos rápido, sencillo y eficaz cuyo trámite no es óptimo para determinar cuestiones que requieran un nivel probatorio técnico o complejo. Las vías ordinarias están mejor adecuadas para este tipo de litigios. Tampoco es posible, a través de la acción de protección, declarar un derecho; la acción de protección procede para declarar la vulneración de derechos cuya titularidad no es controvertida.
9. No obstante, aquello no permite rechazar una acción de protección como la planteada en virtud de la incertidumbre respecto de si el territorio adjudicado es ancestral. Para ello existen, justamente, las reglas relativas a la inversión de la carga de la prueba en la acción de protección. Recordemos que, en su demanda de acción extraordinaria de protección, los accionantes, alegaron que la Corte Provincial no tomó en cuenta el Acuerdo 1088 de 17 de julio de 2008, emitido por el Consejo de Nacionalidades Indígenas y Pueblos Ancestrales del Ecuador para constatar las extensiones territoriales de la Comuna Ancestral. La Corte Provincial determinó que, además de no tener certeza sobre la condición ancestral del terreno adjudicado, “no existe evidencia de que se haya realizado un fraccionamiento”.
10. Al respecto, en atención al artículo 16 de la LOGJCC que se refiere a la carga de la prueba, la judicatura accionada estaba en la obligación de considerar como cierto lo alegado por la Comuna Ancestral, y sería necesario que el GAD de Pindal pruebe que: i) el terreno adjudicado no formaba parte de un territorio ancestral; y ii) que el fraccionamiento en realidad no ocurrió. Al contrario de lo establecido en estas reglas, observo que la carga de la prueba fue impuesta a los accionantes en calidad de afectados por la adjudicación de su territorio ancestral.
11. En casos previos, la Corte ha declarado la vulneración de la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes por haber inobservado la sentencia impugnada los presupuestos procesales relativos a la carga de la prueba en garantías jurisdiccionales, en aplicación del principio *iura novit curia*. En este caso, también la Corte pudo haber reconducido los cargos hacia esta garantía, como lo hizo, por ejemplo, en la sentencia 2846-18-EP/24.²

² CCE, sentencia 2846-18-EP/24, 04 de abril de 2024, párrs. 30 y 31.

12. Desde otra óptica, la Corte también pudo declarar la falta de una fundamentación fáctica suficiente,³ como lo planteó en la sentencia 1574-18-EP/23 tras constatar una presunta inobservancia de las reglas procesales en cuanto a la valoración probatoria.⁴
13. En suma, desde mi perspectiva, a pesar de las deficiencias de la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte debió declarar la vulneración de derechos en la sentencia.

ii. Sobre el estándar de motivación exigible en el caso

14. También me aparto del análisis de la sentencia 255-18-EP/25 en cuanto al estándar de motivación que es exigible a este caso. Por un lado, la sentencia de mayoría reconoce que la Corte Provincial emitió una motivación suficiente. No obstante, en el párrafo 19 de la misma sentencia, se indica que el estándar de motivación no debe ser “exhaustivo”, ya que “la controversia giró en torno a cuestiones de legalidad susceptibles de ventilarse en la vía ordinaria”, argumento utilizado para negar la acción de protección. Si la sentencia estuviera debidamente motivada, resultaría inoficioso afirmar que el análisis no fue “exhaustivo”, o que no requería ser “exhaustivo”.
15. El razonamiento de la sentencia 255-18-EP/25 reconoce implícitamente una insuficiencia motivacional, pero justifica su análisis al afirmar que el caso podía resolverse en la vía jurisdiccional ordinaria y, por ende, no era necesario un análisis “pormenorizado de cada uno de los derechos alegados”. Dado este análisis, me parece oportuno reflexionar acerca del estándar de motivación que, a mi criterio, debía aplicarse en este caso.
16. Primero, como lo he sostenido en votos previos,⁵ en el marco de una acción extraordinaria de protección —que evalúa la conducta judicial—, no es posible determinar que la controversia se reduce a cuestiones de legalidad propias de la justicia ordinaria sin examinar los méritos del caso. Esto implica indirectamente declarar la improcedencia de una acción de protección, lo que convierte a la Corte Constitucional en una sede adicional de apelación. Esto es especialmente relevante cuando no es tan evidente, como en el presente caso, que se trataba de una cuestión de mera legalidad, tal como se sostiene en abstracto en la sentencia 255-18-EP/25. En específico, porque se encontraban involucrados los derechos colectivos de la Comuna Ancestral, lo cual

³ En CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61, la Corte Constitucional determinó que la fundamentación fáctica suficiente no se agota con la sola enunciación de los hechos, sino exige a las autoridades judiciales a realizar un análisis de las pruebas en relación con la causa.

⁴ CCE, sentencia 1574-18-EP/23, 19 de julio de 2023, párr. 18.

⁵ Voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín en CCE, sentencia 105-21-EP/24, 08 noviembre de 2024, párr.13

exige un análisis riguroso y detallado de los derechos y hechos alegados en la acción de protección.

17. De esta manera, como regla general, la Corte verifica que todos los cargos planteados hayan sido respondidos por la autoridad judicial accionada. Bajo el supuesto en que determinados cargos no hayan sido respondidos, la Corte verifica si aquellos cargos tenían una trascendencia para resolver el conflicto.⁶ Del caso se desprende que la Corte Provincial no respondió el cargo sobre la calidad ancestral del territorio afectado por la adjudicación, y al ser un argumento relevante para determinar la vulneración de derechos colectivos alegados, corresponde verificar si la judicatura estaba en la obligación de realizar un análisis exhaustivo de derechos.
18. Coincido en que la Corte ha establecido criterios de excepción a la regla general de verificar que las judicaturas accionadas realicen un profundo análisis de derechos. Así, estoy de acuerdo en que el estándar de motivación es menos riguroso cuando se trata de controversias cuya naturaleza evidentemente debe ser resuelta por la justicia ordinaria, al punto que pretender sustituir a la justicia ordinaria por la justicia constitucional sería contrario a la naturaleza de la acción de protección. Por ejemplo, emplear la acción de protección para la declaración de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio de bienes inmuebles, sin que existan presupuestos fácticos que trasciendan la esfera constitucional, provoca una desnaturalización de esta garantía y las autoridades judiciales no están obligadas a realizar un análisis profundo sobre la vulneración de derechos conforme la sentencia 001-16-PJO-CC.⁷
19. En otro ejemplo, la Corte ha determinado que ciertos conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado tienen la vía contenciosa administrativa para impugnar las resoluciones del poder público en la sentencia 2006-18-EP/24. En tales casos, las autoridades judiciales no están obligadas a profundizar en las vulneraciones alegadas y pueden desestimar la demanda basándose en las causales del artículo 42 de la LOGJCC siempre que no se encuentren presupuestos que afecten la dignidad o autonomía del trabajador.⁸ Otro ejemplo de situaciones en las que la Corte ha reconocido que no es necesario un análisis profundo sobre las vulneraciones de derechos alegadas se encuentra en la sentencia 2901-19-EP/23, en la que la Corte determinó otra excepción al precedente de la sentencia 001-16-PJO-CC cuando los accionantes presentaron una acción previa en la vía contenciosa administrativa, y otra acción en la sede constitucional con los mismos cargos, argumentos y hechos para obtener respuestas a pretensiones similares.⁹ En esos casos, las judicaturas accionadas

⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103 y 103.1.

⁷ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 61.

⁸ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 40.

⁹ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párrs. 47 y 48.

no están en la obligación de realizar un profundo análisis de derechos y basta con que identifiquen que los hechos, alegaciones y pretensiones son similares para desestimar una acción extraordinaria de protección.

20. Retomando el examen del caso, la sentencia 255-18-EP/25, de manera general, afirma que el análisis de derechos no es “pormenorizado” porque el caso se trata de un conflicto que puede ser atendido en la jurisdicción ordinaria. Esto, sin especificar si se trata de un conflicto de naturaleza civil sobre la posesión del bien o si el conflicto corresponde a la vía contencioso administrativa por tratarse de la impugnación de una resolución administrativa. No me parece evidente que este conflicto no tenga una dimensión constitucional, al punto de afirmar, sin más, que sus pretensiones debían ser atendidas en la vía ordinaria. El caso, desde mi lectura, es bastante más complejo, al punto que, como expliqué en el párr. 16 *ut supra*, para determinar aquello, la Corte posiblemente debió entrar a revisar el mérito a fin de analizar la naturaleza del conflicto y sólo así explicar los motivos por los cuales la acción de protección sería improcedente por tener una vía eficaz e idónea en la jurisdicción ordinaria.
21. Ahora, de la revisión del caso concreto, no encuentro motivos para considerar que el estándar de motivación debía ser menos “exhaustivo”. En el pie de página 4, la sentencia 255-18-EP/25 reconoce la existencia del proceso 11320-2015-00129 (“**proceso 1**”), presentado por Eduardo Ambrosio Jumbo Malla (“**actor**”) en contra de Melida Marieta González Romero, a quien el bien inmueble le fue adjudicado en la resolución impugnada. La demanda fue negada al constatar que el actor era mero tenedor del bien inmueble por encontrarse bajo un contrato de arrendamiento. Así, la acción de protección presentada posterior a la resolución definitiva del litigio posesorio, en principio, podría entenderse como una acción alterna para litigar el mismo asunto que fue sustanciado en el proceso 1.
22. Sin embargo, al contrastar ambos procesos, identifiqué diferencias sustanciales que no permiten disminuir el estándar de motivación exigible a las autoridades judiciales accionadas. Primero, constato que las partes procesales de ambos procesos fueron diferentes: en la acción de protección, a diferencia del proceso 1, las partes procesales fueron la Comuna Ancestral y el GAD de Pindal. Segundo, la acción de protección buscaba reparar derechos colectivos reconocidos en la Constitución sin que implique la declaración de un derecho como la posesión efectiva del dominio de un bien. De esta forma, si la Corte considera que, en el caso que nos ocupa, la acción de protección fue empleada para maximizar las posibilidades de obtener una resolución favorable frente a la negativa del recurso posesorio en la vía civil, la Corte, como mínimo, debió analizar si en efecto se trataba de hechos, alegaciones y pretensiones similares para determinar que el análisis sobre la vulneración de derechos no debía ser exhaustivo.

23. Me parece válido reflexionar sobre la posibilidad de que el proceso 1 también haya significado que los accionantes emplearon argumentos propios del pluralismo jurídico, adecuándolos a sus pretensiones, para que tenga el mismo efecto de la declaratoria de un derecho posesorio del bien adjudicado. Sin embargo, el trabajo de dilucidar las situaciones en donde se pretenda obtener los mismos resultados debe ser evacuado por las judicaturas de instancia. De la revisión de la sentencia impugnada, los jueces no motivan su decisión con base en la existencia de un proceso previo que buscaba las mismas pretensiones sobre la base de los mismos hechos en sede ordinaria como en la constitucional. Este argumento fue incluido únicamente en el informe de descargo, siendo un elemento nuevo que no fue parte de la motivación de la sentencia impugnada. De ahí que, incluso para determinar que la acción de protección era improcedente, la Corte debía entrar al mérito y evaluar la naturaleza del conflicto o, al menos, realizar un contraste entre el proceso 1 y la acción de protección para determinar que en efecto la pretensión de los accionantes demostraba su intención de emplear la justicia constitucional para la declaración de la posesión efectiva de un bien, y no únicamente la protección de sus derechos ancestrales.

24. A pesar de ello, y de los derechos que se encuentran en juego, la sentencia 255-18-EP/25 limita su análisis a decir que la sentencia impugnada está motivada y que no era necesario realizar un examen riguroso sobre motivación. Toda vez que desde mi perspectiva es posible tutelar los derechos colectivos reconocidos en la Constitución sin que esto necesariamente implique la declaración de un derecho como la posesión efectiva del dominio de un bien, estimo que para estar motivada la sentencia impugnada debió realizar un análisis profundo de las vulneraciones alegadas, observando las reglas de la carga de la prueba y aplicando un enfoque intercultural, lo que no ocurrió. En esa línea, disiento del razonamiento de la sentencia 255-18-EP/25.

iii. Sobre el enfoque intercultural y la necesidad de analizar los hechos que dieron origen al proceso.

25. Este caso representaba una oportunidad para que la Corte Constitucional se pronuncie sobre: i) el enfoque intercultural exigible a las autoridades judiciales que conocen casos sobre la posible vulneración de derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas; y ii) los frecuentes conflictos en relación con el alcance de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados al decidir cuestiones que afectan la organización territorial de pueblos y nacionalidades indígenas sin que sean consultados.

26. Sobre el primer punto, la Corte Provincial reconoce que los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas les asisten a los accionantes (párr. 13 de la sentencia 255-18-EP/25). De esta forma, el caso requería que el análisis de la

judicatura accionada se rija bajo el principio de interculturalidad¹⁰ y el de interpretación intercultural.¹¹

27. Al respecto, identifiqué que la Corte Provincial no empleó un enfoque intercultural al afirmar que era imposible determinar a “ciencia cierta” las extensiones territoriales de la Comuna Ancestral por tratarse de un territorio que existió “[a]ntes de que Ecuador sea República”. Para poder tutelar derechos en este caso, sin declararlos, no era necesario poder determinar cuestiones probatorias complejas que requieren acudir a la vía ordinaria. El sólo hecho de que, como reconoció la judicatura accionada, se trataba de un territorio que existió “[a]ntes de que Ecuador sea República”, era un indicio de que el territorio podría ser ancestral y, por lo tanto, era necesario adoptar una decisión que permita comprender los hechos desde una perspectiva intercultural, a fin de tutelarlos.
28. El enfoque intercultural se fundamenta en la reivindicación de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas e implica el reconocimiento de comunidades que existieron, convivieron y desarrollaron sus propias formas de vida en territorios previos a la conformación del Estado ecuatoriano. Su existencia no depende del año en que la organización política del Ecuador se definió como República, sino que trasciende incluso a la época precolonial. En este sentido, los derechos colectivos reconocidos en el artículo 57 de la Constitución implican el respeto y promoción de las formas de saber, organización y convivencia que los pueblos y nacionalidades indígenas desarrollaron a lo largo de siglos, las cuales deben ser protegidas por el Estado.
29. También encuentro problemático el análisis que la Corte Provincial le dio al caso al sostener, con base en que los territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas son indivisibles, que la Comuna Ancestral no pudo adjudicar al actor el terreno objeto de controversia.¹² A criterio de la Corte Provincial, realizar la adjudicación de este terreno implicaría la fragmentación de su territorio lo que sería contrario al principio de indivisibilidad que forma parte de la dimensión colectiva de los derechos de pueblos

¹⁰ COFJ, artículo 24: “Principio de Interculturalidad.- En toda actividad de la Función Judicial, las servidoras y servidores de justicia deberán considerar elementos de la diversidad cultural relacionados con las costumbres, prácticas, normas y procedimientos de las personas, grupos o colectividades que estén bajo su conocimiento. En estos casos la servidora y el servidor de justicia buscará el verdadero sentido de las normas aplicadas de conformidad a la cultura propia del participante.”

¹¹ COFJ, artículo 344, literal e): “Interpretación intercultural.- En el caso de la comparecencia de personas o colectividades indígenas, al momento de su actuación y decisión judiciales, interpretarán interculturalmente los derechos controvertidos en el litigio. En consecuencia, se procurará tomar elementos culturales relacionados con las costumbres, prácticas ancestrales, normas, procedimientos del derecho propio de los pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades indígenas, con el fin de aplicar los derechos establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales.”

¹² Parte de la argumentación de la Comuna Ancestral se fundamentó en que los accionantes adjudicaron el terreno al actor previo a que sea adjudicado por el GAD de Pindal a la parte demandada del proceso 1.

y nacionalidades indígenas. De esta forma, me cuestiono si esta afirmación no se fundamenta en un sesgo cognitivo en la falta de reconocimiento de las propias formas de organización de la Comuna Ancestral. Un enfoque intercultural obligaba a la judicatura accionada a reconocer que la adjudicación de un territorio no implica estrictamente la división de su territorio, sino que es una forma de organización propia de la Comuna Ancestral. Siendo este análisis parte de su argumentación, además de encontrar insuficiencia motivacional, identifico vicios de inatención al responder situaciones que no fueron alegadas por ninguna de las partes, fundamentando su análisis en prejuicios que desconocen la diversidad cultural y las formas de organización de otros pueblos y nacionalidades indígenas.

- 30.** En la función judicial, la interpretación intercultural implica que las judicaturas se desprendan de los sesgos cognitivos que obstaculizan el reconocimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas e interpreten los casos desde las costumbres y cosmovisiones sobre lo que representa para cada comunidad su existencia en su propio territorio. Esta interpretación exige la aplicación de criterios basados en la diversidad cultural, así como el reconocimiento de las vulneraciones estructurales a las que fueron sometidos los pueblos y nacionalidades indígenas previo a la colonización, quienes sufrieron el despojo de sus tierras y la extinción de gran parte de sus conocimientos y formas tradicionales de organización y vida. La interpretación intercultural invita, además, a cuestionar los paradigmas sobre los cuales se funda el Derecho que aprendemos desde las aulas. Es una tarea compleja, pero necesaria, y este caso pudo brindar luces sobre cómo abordar aquella obligación contenida en la Constitución.
- 31.** Finalmente, el análisis que precede me ratifica en mi intuición de que la Corte debió entrar al mérito del caso y evaluar con mayor profundidad los hechos que dieron origen al conflicto. Desde mi perspectiva, el caso presentaba una oportunidad para pronunciarse sobre los frecuentes conflictos que tienen lugar en relación con el alcance de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados al momento de decidir en la organización territorial de pueblos y nacionalidades indígenas, en particular cuando está en juego su derecho a ser consultados en asuntos que les conciernen, como la organización territorial de comunidades ancestrales.
- 32.** Entrar a conocer el mérito del caso le habría permitido a la Corte evaluar las circunstancias del caso, sea para determinar el valor que se debe dar a la presentación del proceso 1 previo a dirimir el conflicto en la justicia constitucional, sea para emitir una sentencia que tutele los derechos constitucionales presuntamente vulnerados en caso y permita repararlos, sin que aquello implique la declaración de un derecho.
- 33.** Por otra parte, si la Corte no encontraba cumplidos los requisitos excepcionales para analizar el mérito del caso, estimo que lo mínimo que correspondía era aceptar la

acción extraordinaria al identificar vulneraciones de derechos en la sentencia de la Corte Provincial y ordenar el reenvío del proceso a fin de que los jueces de instancia se encarguen de realizar todas las diligencias judiciales necesarias para constatar que en efecto no se trataba de un territorio ancestral.

34. Por lo expuesto, formulo el presente voto salvado.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 255-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 25 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 13:37; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 255-18-EP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), y con profundo respeto hacia la sentencia 255-18-EP/25 (“**sentencia de mayoría**”), disiento de la misma y argumento mi voto salvado en los siguientes términos:
2. La sentencia de mayoría desestimó la acción por considerar que la sentencia de 08 de noviembre de 2017, emitida por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”) contiene una motivación fáctica y normativa suficiente. No obstante, discrepo con esta conclusión, pues a mi criterio, la decisión judicial impugnada no cuenta con una motivación suficiente, ya que la judicatura accionada limita su análisis a establecer que la resolución objeto de la acción de protección debía ser impugnada ante el Tribunal Contencioso Administrativo o mediante una acción civil, en lugar de la vía constitucional.
3. Adicional a ello, la Sala Provincial se limita a indicar que los gobiernos locales tienen competencia para planificar el desarrollo cantonal la Comuna Ancestral Honor y Trabajo De Pozul (“**Comuna**”); no obstante, no toma en cuenta que el bien se encuentra ubicado en un territorio ancestral. De conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo, en todos los casos corresponde a los jueces constitucionales analizar la presunta vulneración de derechos sobre la base del contexto de las comunidades, pueblos y nacionalidades ancestrales y su relación con el territorio, así como de las particularidades de cada caso en cuestión.¹ De modo que, en este caso, considero que no se observa un análisis real relativo a la vulneración de derechos alegada por la Comuna.
4. En consecuencia, discrepo con la decisión de mayoría y considero que debió aceptarse la demanda, pues aun cuando la sentencia impugnada enuncia normas y explica su pertenencia al caso concreto, se basa únicamente en la normativa de la LOGJCC para

¹ CCE, sentencia 273-19-JP/22 (*Consulta previa en la comunidad A'I Cofán de Sinangoe*), 27 de enero de 2022, párr. 82.

negar la acción -al considerar que existe otro mecanismo de defensa judicial adecuado- pero sin resolver el caso desde el contenido de los derechos constitucionales alegados.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 255-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 27 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 12:39; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL