

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, Charaguay 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.

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

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 inadmisibile 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 Herrería 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.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹⁰ *Ibid.*, párr. 75.

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los jueces constitucionales Enrique Herrera 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