

Quito, D.M., 26 de junio de 2025

CASO 2-21-EI

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

SENTENCIA 2-21-EI/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección en contra de decisión de justicia indígena presentada por María de Lourdes Rengel Pérez, mediante la cual impugnó la decisión de 18 de noviembre de 2017 dictada por la comuna “Porotog”. Este Organismo encuentra que la accionante no tenía legitimación activa para presentar la acción.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes de la causa de origen

1. El 18 de noviembre de 2017, la Asamblea Comunitaria de la comuna Porotog (“**comuna Porotog**”), de la parroquia de Cangahua, cantón Cayambe, provincia de Pichincha, se reunió para el “análisis y aprobación del ejercicio de la justicia indígena (...) para la titulación de las tierras de los miembros de la comuna, por prescripción adquisitiva de dominio comunitario, a favor de los posesionarios”.¹ En dicha sesión, se dictó una sentencia de justicia indígena para ratificar lo decidido por la Asamblea en 2016, resultante de un proceso iniciado en el año 2015.
2. En dicha sentencia, la comuna escuchó el caso de Rosa Elena Reinoso Quishpe, posesionaria de los predios “Lote de terreno No.2A” y “Lote de terreno No. 2B” y decidió declarar la prescripción adquisitiva de dominio comunitario de los dos predios a su favor. También ordenó, entre otras cuestiones, que el Registro de la Propiedad “deje sin efecto y se cancele la inscripción del título de propiedad como titular del derecho de dominio del inmueble, en este caso, al señor Segundo Carlos Reinoso, del

¹ De acuerdo con la sentencia impugnada, “como es conocimiento de todos nosotros, desde hace mucho tiempo atrás, un grupo de personas miembros de nuestra comuna, venimos atravesando el conflicto de las escrituras falsas de adjudicación que actualmente tenemos, adquiridas a partir de los años de 1994, en razón de que la Subsecretaría de Tierras, en el año 2004, extiende un documento, indicando que, todas las providencias de adjudicación, no existen en los archivos de adjudicaciones de esta cartera de Estado, lo que significa que las escrituras que actualmente tenemos, nunca fueron adjudicadas por el IERAC, actual, Subsecretaría de Tierras, además se debe tomar muy en cuenta, que estos terrenos, ya tenían escrituras adquiridas en el año 1960, mediante compraventa, huasipungos, derechos laborales, etc., entregados por el señor Emilio Bonifaz a nuestros padres y abuelos: (...)”.

acto de compra-venta con fecha de inscripción de 5 de agosto de 1960, con repertorio No. 193 inscripción No. 144 de 5 de agosto de 1960”.²

3. El 5 de marzo de 2021, María de Lourdes Rengel Pérez³ (“**accionante**”) se acercó al Registro de la Propiedad del cantón Cayambe para solicitar el certificado de gravámenes con respecto a un predio de su propiedad, en la comuna Porotog. La accionante relata que en el certificado constaba la inscripción de una sentencia de justicia indígena que anulaba su título de propiedad inscrita el 7 de junio de 2019.⁴
4. El 22 de marzo de 2021, la accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la decisión de justicia indígena dictada el 18 de noviembre de 2017 por la Asamblea General de la comuna Porotog. La causa fue signada con el número 2-21-EI.

1.2. Antecedentes procesales en la Corte Constitucional

5. El 6 de mayo de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁵ admitió a trámite la demanda presentada.
6. El 17 de febrero de 2022, la causa fue sorteada a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes,⁶ quien avocó conocimiento del caso el 26 de junio de 2024. En dicha providencia, notificó a las partes y solicitó a la o el presidente de la comuna Porotog que en cinco días remita: i) el expediente completo del conflicto interno de tierras adjudicadas cuya resolución fue emitida el 18 de noviembre de 2017, ii) copias certificadas del estatuto y reglamento interno de la comuna Porotog, vigente a momento de la emisión de la

² Los puntos resolutorios de la sentencia ordenaron: 1. Aceptar y declarar a favor de la peticionaria la prescripción adquisitiva de dominio comunitario de los dos predios, 2. Extendieron el título de propiedad a favor de Rosa Elena Quishpe de los dos predios, 3. Dispusieron al Registro de la Propiedad del cantón Cayambe que deje sin efecto y se cancele la inscripción del título de propiedad del señor Segundo Carlos Reinoso, del acto de compraventa con fecha de inscripción de 5 de agosto de 1960, 4. Dispusieron la protocolización de la sentencia con los documentos habilitantes en una notaría pública y, 5. Declararon la nulidad, eliminación y cancelación de varios registros, protocolos y catastros pertinentes a los predios, específicamente sobre “adjudicaciones falsas” realizadas con intervención del IERAC.

³ La accionante falleció el 14 de febrero de 2022, de acuerdo con documentos aportados por sus herederos en los documentos notarizados de su posesión efectiva.

⁴ En el documento aportado por la accionante, consta: “En cumplimiento a lo dispuesto en el literal d); y e) de la presente sentencia comunitaria se procede a inscribir la presente sentencia de jurisdicción indígena (sentencia comunitaria), con fundamento a los artículos 57 y 171 de la Constitución de la República, artículo 9, 27 y 34 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos (sic) Indígenas Tribales; artículos 344 y 345 del Código Orgánico de la Función Judicial; Artículo 66 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; normas que facultan y garantizan la actuación comunitaria en solución de conflictos; se disponga al registrador de la propiedad del cantón Cayambe, se deje sin efecto y se cancele las inscripciones de título de la propiedad descritas en la presente resolución”.

⁵ El Tribunal estuvo conformado por los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Hernán Salgado Pesantes y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

⁶ El caso estuvo previamente a cargo del ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

resolución de 18 de noviembre de 2017, iii) un informe de descargo motivado sobre los argumentos presentados por la accionante y, iv) un informe que ponga en conocimiento de la Corte si la accionante ha fallecido y si tiene herederos.⁷ Adicionalmente, se solicitó al Ministerio de Agricultura y Ganadería (“**MAG**”) que, en cinco días, remita información sobre la comuna Porotog.

7. El 3 de julio de 2024, Carlos Raúl Villalba Cholango, en su calidad de presidente de la comuna Porotog remitió los documentos solicitados a la Corte Constitucional.
8. El 4 de julio de 2024, Luis Oswaldo Arias Rengel, Julio Humberto Arias Rengel y Yolanda Lucía Arias Rengel, (“**legitimados activos**”) en calidad de herederos de María de Lourdes Rengel Pérez, comparecieron en la causa y adjuntaron los documentos correspondientes a la posesión efectiva.
9. El 8 de octubre de 2024, la Corte Constitucional convocó a audiencia de Pleno. En esa misma fecha, el MAG presentó los escritos solicitados en el auto de avoco de la causa.
10. El 10 de octubre de 2024, Jakeline Alexandra Imbaquingo Coyaguillo (“**amicus curiae**”), ex presidenta de la comuna Porotog,⁸ presentó un escrito de *amicus curiae* en la causa.
11. El 15 de octubre de 2024, se llevó a cabo la audiencia pública del Pleno de la Corte Constitucional dentro de la presente causa, a la cual comparecieron: el presidente de la comuna Porotog, su abogado y la *amicus curiae*. A pesar de haber sido notificados con la providencia de convocatoria a la audiencia pública, y a pesar de que se inscribieron y confirmaron su asistencia, los legitimados activos no asistieron a dicha diligencia.⁹

2. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de conformidad con los artículos 171 de la Constitución, en concordancia con el artículo 65 y siguientes de la LOGJCC.

⁷ De los documentos aportados por la accionante en su demanda, se desprende que la misma estaba en una edad avanzada y tenía problemas de salud graves cuando presentó la demanda. Por lo tanto, la jueza ponente estimó pertinente solicitar la información referida en el punto (iv).

⁸ De los documentos que constan en el expediente constitucional, se desprende que Jakeline Alexandra Imbaquingo Coyaguillo fue presidenta la comuna Porotog en la fecha en la que se dictó la resolución impugnada. Ver: expediente constitucional, foja 26.

⁹ La razón de la audiencia consta en la foja 171 del expediente constitucional, en la que consta la asistencia de los representantes de la comuna, la *amicus curiae* y la inasistencia de los legitimados activos y su abogada.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

13. La accionante impugna la decisión de justicia indígena de 18 de noviembre de 2017, dictada por la Asamblea Comunitaria de la comuna Porotog debido a que la misma habría vulnerado sus derechos a “la propiedad privada, a la citación, al debido proceso, al derecho a la defensa, a la seguridad jurídica, a la motivación, a la igualdad”¹⁰ y menciona también el principio de proporcionalidad. Así alega que en la citación emitida por la comuna solo se menciona a su difunto esposo Víctor Julio Arias Calderón. De acuerdo con la accionante “se comete un craso error” al haber citado a su difunto esposo Víctor Julio Arias Calderón y no a sus herederos y presuntos herederos, a pesar de saber de su existencia.
14. Adicionalmente, indica que “si no hay citación no hay controversia y/o juicio, dejándome en completa indefensión, violando el debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho a la defensa, entre otros”.
15. De igual forma, argumenta que:

Si analizamos los literales d); y e) de la espuria e inconstitucional Sentencia-Resolución de la Justicia Indígena, se evidencia que jamás dice en ningún literal de la inicua resolución: ‘Declarar la nulidad, eliminación y cancelación de los registros, protocolos y catastros de la escritura: Escritura de compraventa celebrada el 02 de agosto de 1960 entre el señor Víctor Julio Arias en calidad de comprador y los cónyuges Emilio Bonifaz Jijón y su esposa Carmela Izquierdo en calidad de vendedores (...)’.
16. Lo anterior, a criterio de la accionante, demuestra que no existe una “eficaz motivación” en la sentencia impugnada.
17. Finalmente, indica que la “actitud prepotente, arbitraria e inconstitucional” de la Comuna de Porotog resultó en la vulneración de sus derechos a la propiedad privada, citación, debido proceso, defensa, seguridad jurídica, motivación e igualdad “con una Resolución de sentencia de la Justicia Indígena pretenden arrebatarle mi propiedad” y que lo anterior sucede “más aún cuando me siento discriminada por ser mujer, maltratada por ser mestiza, ultrajada por ser adulta mayor”.
18. Por lo anterior, solicita que se declare “inconstitucional” la sentencia de 18 de noviembre de 2017, se declare la vulneración de sus derechos y se reestablezca su derecho a la propiedad privada.

¹⁰ Adicionalmente, cita los artículos 1, 3.1, 3.6, 11 numerales 1 al 9, 66.23, 75, 76.1.7 literales a), b), c) h), l), m), 70, 83.1, 86, 94, 171, 172, 173, 321, de la Constitución.

3.2. Argumentos de la comuna Porotog

19. La comuna Porotog en su informe indicó que para que se lleve a cabo la Asamblea Comunitaria, se realizaron convocatorias “hasta en los medios de comunicación como es la radio, que decir la convocatoria (sic) interna que se corre para esta clase de asambleas”.
20. Adicionalmente, indica que es deber de “cada compañero que reside en la jurisdicción comunitaria que deben estar comunicados, participando, cooperando, colaborando y demás, con cada una de las actividades que se desarrolla por el bien y el orden comunitario”. Por lo tanto, no se habrían vulnerado los derechos de la accionante dado que, si hubiese asistido a la Asamblea, hubiese contado con voz y voto. Asimismo, asegura que dicha inasistencia “no es atribuible a un acto y omisión de la Comunidad, sino a la decisión propia de los accionantes”.
21. Con respecto al derecho a la defensa, indica que:

una vez realizado las convocatorias de manera abierta en un medio de comunicación todos los afectados o no, tienen el deber de asistir y de defender en sus derechos el caso de que fuere vulnerado(sic), pero en este caso no cabe tal presunción, debido a que no son parte procesal, sus predios no han sido intervenidos, esta es una interposición innecesaria”.

22. Con relación a los derechos a la seguridad jurídica, principio de proporcionalidad, principio de igualdad, principio de oportunidad, la comuna de Porotog señala que “no cabe hacer una aclaración, porque como hemos demostrado en el punto 5.2 [la accionante] no son parte procesal o involucrados (sic)”.
23. Insisten en que “no es pertinente tal reclamo de vulneración de derechos cuando los predios que se determinan en esta demanda no son intervenidos” y aun si hubiesen sido intervenidos, la accionante no participa de las actividades comunitarias.¹¹

3.3. Argumentos de la *amicus curiae*

24. Jakeline Alexandra Imbaguingo Coyaguillo, expresidenta de la comuna Porotog, presentó su escrito de *amicus curiae* y en el mismo, indica que el 29 y 30 de abril de 2016 se fijaron carteles de citación en los lugares de mayor afluencia en la comunidad y, en esas mismas fechas, se realizó la convocatoria en varios horarios por medio de la

¹¹ La comuna afirma que: “(...) no es pertinente tal reclamo de violación a los derechos cuando los predios que se determinan en esta demanda no son intervenidos y si los fuere, los señores que aquí demandan o la señora no han cumplido con un sin número de actividades comunitarias, no han participado en lo mínimo (...).”

radio “Inti Pacha”. En la convocatoria se informaba que se iba a discutir sobre los predios de la comuna Porotog.

25. Comenta que el 18 de noviembre de 2017,¹² se instaló la Asamblea Comunitaria nuevamente para aprobar las sentencias resultantes del proceso de 2016, para que las mismas sean firmadas y suscritas por los directivos que a la fecha se encontraban en funciones.
26. Lo anterior debía suceder para que las sentencias sean notificadas a las personas y autoridades que “crean tener derecho o se sientan afectadas con esta decisión”. De esta forma, en dicha fecha se emitió la sentencia que contiene el “Acta de desarrollo del ejercicio de la justicia indígena de la comuna Porotog”.
27. Relata que la comuna Porotog nunca omitió la realización de la convocatoria que culminó en la decisión de 18 de noviembre de 2017 y que las actuaciones de la accionante han vulnerado los derechos colectivos de las nacionalidades y pueblos indígenas. Y que, de acuerdo con el marco constitucional, internacional y la jurisprudencia de este Organismo, la comuna Porotog puede ejercer justicia indígena.
28. Finalmente indicó que la accionante no ha respetado las normas comunitarias, y que al evadir obligaciones que se deben cumplir dentro de las comunidades ha desconocido la práctica de derecho propio contenido en la sentencia de 18 de noviembre de 2017.
29. Por lo anterior, solicitó que se acoja su razonamiento jurídico, se le permita intervenir en la audiencia pública de Pleno y que los jueces realicen una valoración amplia e integral de derechos en el caso y se rechace la acción extraordinaria de protección.

3.4. Audiencia pública

30. En la audiencia pública frente a este Organismo, el presidente de la comuna Porotog relató que en 2015 se inició un proceso para resolver el problema de los títulos y las escrituras de dicha comuna. Indicó que existía una escritura de 1960 relativa a la compra-venta realizada en favor de varias personas que habían ocupado los predios desde ese momento.¹³ Sin embargo, en el marco de dicha decisión, no habría sido claro

¹² De la revisión del expediente constitucional, no se desprende que hayan existido otras actuaciones procesales con respecto a la decisión de 20 de marzo de 2016 sino hasta la ratificación de la misma el 18 de noviembre de 2017.

¹³ De la revisión del expediente, se desprende que el 2 de agosto de 1960, Emilio Bonifaz Jijón y su esposa, vendieron los terrenos de la “Hacienda Porotog”, que habría sido parte del fundo “Guachalá” a los extrabajadores de la misma: Juan Imbaquingo Félix Chimarro, Alfonso Quishpe, Ascencio Quishpe, Pedro Rafael Villalba Chimarro, Virgilio Tandayamo, Antonio Maldonado Toribio Imbaquingo, Agustín Quisphe de Roberto, José Manuel Imbaquingo, Virgilio Quinatoa, Francisco Quishpe, Eloy Proaño, Manuel Chimarro, Vicente Coyago, Victor Quishpe, Virgilio Quishpe, Rafael Quishpe, Pascual Sopalo, Carlos

dónde comenzaba o terminaba el predio de cada persona. De esta forma, señaló que, por petición de los comuneros, se inició el proceso de adjudicación de las tierras, dependiendo de cómo habrían sido utilizadas.

31. Relató que en abril de 2016 se realizaron las convocatorias para el tratamiento de los predios de la comuna Porotog. Indicó que dicha convocatoria se realizó de varias formas, incluyendo en la radio local, Inti Pacha. Así mismo, señaló que las convocatorias también se realizaron con la ayuda del Teniente Político. De esta forma, se inició el proceso de levantamiento de la información pertinente con topógrafos para determinar quién estaba en posesión de cada predio y dónde estaban los límites de cada uno.
32. Con respecto al argumento de la accionante de que no fue convocada a la Asamblea Comunitaria, el presidente de la comuna Porotog comentó que se hizo una convocatoria de forma general y para las personas que podrían tener predios afectados, pero que no se le convocó personalmente a la accionante debido a que en ningún momento se decidió sobre sus predios. Así, indicó que no habría ninguna vulneración al debido proceso dado que la resolución que tomó la Asamblea no involucró el predio de la accionante. De igual manera, manifestó que en 2021 se envió un escrito a este Organismo aclarando que no se habrían “topado” los predios de la accionante.¹⁴
33. Señaló que los preparativos para la toma de decisiones se hacen mediante el Cabildo, pero es la Asamblea Comunitaria quien decide. De otra parte, indicó que, a diferencia de la justicia ordinaria, si se encuentra un error o problema con una sentencia de justicia indígena como sucedió con el proceso de 2016, la misma puede ser reformada o ratificada como sucedió en este caso, lo cual se llevó a cabo en este caso, el 18

Reinoso, **Víctor Julio Arias**, Eduardo Terán Jarrín, Segundo Villalba, Segundo Manuel Cholango Tutillo, Héctor Ángel Freire, Luis Humberto Landeta, Guillermo Lascano, Rafael Imbaquingo, Pedro Pablo Coyago, Juan Cruz Maldonado, Pastor Chimarro Quishpe, Miguel Chimarro, Virgilio Villalba, Rafael Cholango, Segundo Coyago de Francisco, Mariano Sopalo, Abel Imbaquingo, Manuel Maldonado, Juan Quishpe de Alejo, casados, Orfelina Coyago, Zoila Quishpe de Manuel, Zoila Quishpe de Pío, Pedro Coyago, Jesús Sopalo, Rosa Pastora Quishpe, Manuel Cholango Lorenzo Quisphe, José Manuel Coyago de Daniel, Segundo Tallana, Francisco Imaquingo, solteros Tobias Quinatoa, Andrés Sopalo, Carmela Farinango, Leonor Quishpe, Jacinto Landeta, Juan Cruz Quinatoa, Marcelo Coyago, Pedro Quinatoa y José Farinango, viudos. En la misma, se determina que a Víctor Julio Arias (esposo fallecido de María de Lourdes Rengel) se le otorgaban seis hectáreas, por lo cual pagó nueve mil seiscientos sucres. Expediente constitucional, fojas 50 a 53.

¹⁴ El presidente de la comuna Porotog presentó una copia notariada de escrituras de compraventa mediante las cuales José Imbaquingo Chimarro vendió su predio a Segundo Manuel Quishpe Quishpe y Zoila Isabel Cholango Imbaquingo el 8 de julio de 2007. En dicha compraventa, se indica que José Imbaquingo adquirió el predio de Julio Víctor Arias y su esposa, María de Lourdes Rengel en 1981 mediante adjudicación con intervención del IERAC. Expediente constitucional, fojas 129 a 131. De igual forma, en el expediente constitucional consta en la foja 138 la adjudicación notariada de 3 de septiembre de 1981 de Víctor Julio Arias y su esposa, María de Lourdes de Rengel a José Imbaquingo Chimarro con la intervención del IERAC.

noviembre de 2017. De esta forma, enfatizó que en el contexto de la justicia indígena se puede hacer un nuevo llamamiento para que se corrijan los errores.

34. La *amicus curiae* expuso en la audiencia lo que constaba en su escrito presentado el 10 de octubre de 2024.
35. Tal como se desprende del párrafo 11 *supra*, a pesar de haber sido notificados con la providencia de convocatoria a la audiencia pública, y a pesar de que se inscribieron y confirmaron su asistencia, ni los legitimados activos, ni su abogada asistieron a la diligencia.

4. Cuestiones previas

4.1. ¿La resolución impugnada constituye una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales?

36. El primer inciso del artículo 171 de la Constitución prescribe que:

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

37. Por lo anterior y previo a continuar con la resolución de la causa, al igual que en otros pronunciamientos,¹⁵ esta Corte debe verificar si concurren los requisitos dispuestos en el artículo 171 de la Constitución, a saber: i) si la decisión impugnada emanó de una autoridad indígena con legitimidad para resolver ii) un conflicto interno mediante la aplicación de tradiciones ancestrales y derecho propio. Solamente si la resolución impugnada cumple con los antedichos requisitos, es objeto de la presente garantía.
38. Con respecto al primer requisito, este Organismo ha indicado previamente que “se debe establecer la relación directa entre una comunidad, pueblo o nacionalidad y la autoridad indígena”.¹⁶ Así, la Corte debe evidenciar si la decisión ha sido adoptada por la autoridad designada por una comunidad, pueblo o nacionalidad, en uso de su derecho propio y sus prácticas ancestrales.

¹⁵ Ver, CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17, noviembre de 2021, párrs. 82- 113; CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 79 y 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párrs. 27 y 28, CCE sentencia 8-22-E/24, 9 de mayo de 2024, párr. 30.

¹⁶ CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párr. 59; CCE, sentencia 8-20-EI/24, 16 de mayo de 2024; párr. 40.

39. Al respecto, esta Corte constata que la comuna de Porotog se encuentra localizada en la parroquia Cangahua, en el cantón Cayambe, en la provincia de Pichincha. Dicha comuna se considera como:

(...) una organización de origen tradicional, jurídicamente organizada, unidos por vínculos de parentesco y manifiesta cohesión social, con profundo espíritu de solidaridad, en razón de que sus intereses y propósitos son comunes y homogéneos y que se registrarán por la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas y por las del presente Reglamento Interno.¹⁷

40. De acuerdo con su reglamento interno, la comuna cuenta con tres organismos administrativos: i) la Asamblea General, ii) el Cabildo y, iii) las Comisiones Especiales. La Asamblea General es “la máxima autoridad en la Comuna y se integrará por todos o la mayoría de los comuneros asistentes, hombres, mujeres, mayores de edad y cuyos nombres consten en el libro de registros”. Adicionalmente, el Reglamento de la Comuna Porotog indica que “c) Las resoluciones, acuerdos y disposiciones de la Asamblea General son de carácter obligatorio para todos los comuneros”.

41. Asimismo, en dicho Reglamento de la Comuna Porotog consta que el Cabildo tiene como atribución

j) Conocer, estudiar y resolver sobre toda queja y reclamo que se presentare, en relación con los asuntos de la comuna, buscando mantener siempre el espíritu de equidad y justicia. De no ser atendido el reclamo en el seno del Cabildo y/o Asamblea General, el comunero tendrá derecho a acudir ante el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca [actual MAG], para su resolución definitiva.

42. En este sentido, esta Magistratura recalca que la decisión impugnada por la accionante es la emitida el 18 de noviembre de 2017, mediante la cual se ratificó lo decidido el 20 de marzo de 2016. Así, constata que la decisión impugnada en la presente garantía fue emitida por la Asamblea General, con firmas del Cabildo de la comuna Porotog, donde consta la firma de su representante, por lo que se evidencia el cumplimiento del primer requisito.

43. Respecto al segundo requisito, que versa sobre el conflicto interno, esta Corte lo ha identificado de la siguiente manera:

[...] para dilucidar que se trata de un conflicto en los términos del artículo 171 de la CRE se debe considerar que el caso cumpla con al menos uno de los siguientes criterios: **(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

¹⁷ Reglamento de la Comuna Porotog, artículo 1. Expediente constitucional foja 209.

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.¹⁸

44. Sobre lo anterior, esta Corte ha indicado que, “la verificación de la existencia de un conflicto interno, por su parte, es —en esencia— un análisis casuístico”¹⁹ y que los elementos descritos en el párrafo 40 supra, “no pueden ser entendidos como un test a ser aplicado de forma estricta”,²⁰ al igual que “de forma general se puede afirmar que toda decisión de una autoridad indígena que tiene relación directa con el ejercicio de su derecho a la autodeterminación y los demás derechos colectivos reconocidos a las comunidades indígenas, resuelve un conflicto interno (...)”.²¹
45. En este sentido, la resolución de la comuna Porotog cumple con varios de los antedichos elementos. Así, la sentencia impugnada de 18 de noviembre de 2017 versa sobre un problema de tierras que, de acuerdo con lo expuesto en la audiencia por el presidente de la comuna, habría causado una irrupción en la armonía y la paz de la comunidad, lo cual a su vez estaría afectando el entramado de las relaciones comunitarias. Asimismo, la comunidad, mediante su derecho propio, ha conocido y resuelto casos similares. Por lo tanto, este Organismo considera que se cumple con los criterios (i) y (ii) el segundo requisito del artículo 171 de la Constitución. Así, la decisión objeto de esta acción iniciada por María de Lourdes Rengel es objeto de la presente acción.

4.2. ¿La accionante gozaba de legitimación activa en la causa?

46. Esta Corte estima pertinente realizar un análisis respecto de la legitimación activa de María de Lourdes Rengel Pérez para presentar una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la decisión de justicia indígena de 18 de noviembre de 2017. Esto, debido a que, de una lectura de la decisión impugnada, no se desprende *prima facie* que la misma haya tomado una decisión sobre un predio que sea de su propiedad.
47. El artículo 65 de la LOGJCC prescribe que “cualquier persona o grupo de personas podrá presentar esta acción”²² y que “la persona que estuviere inconforme con la decisión de la autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales, por violar los derechos constitucionalmente garantizados o discriminar a la mujer por el hecho

¹⁸ CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 108.

¹⁹ CCE, sentencia 2-19-EI/21, 15 de diciembre de 2021; párr. 20.

²⁰ CCE, sentencia 5-18-EI/24, 12 de septiembre de 2024, párr.58.

²¹ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 17 de noviembre de 2021; párr. 89.

²² LOGJCC, artículo 66 numeral 6.

de ser mujer, podrá acudir a la Corte Constitucional y presentar la impugnación de esta decisión (...).²³

48. Sobre lo anterior, la Corte ha establecido que una interpretación literal y aislada de estas normas podría llevar a la conclusión de que cualquier persona podría impugnar las decisiones de la justicia indígena, lo cual conlleva varios inconvenientes:

46: “La interpretación literal y aislada de la norma, por la que cualquier persona podría impugnar las resoluciones de la justicia indígena tiene algunos inconvenientes. Por un lado, permitiría cuestionar la autoridad indígena por razones incompatibles con el sistema jurídico, como por una pretendida superioridad cultural, racial o étnica, incomprensión de la diversidad, negación de la existencia o legitimidad de la justicia indígena. Por otro lado, este tipo de cuestionamientos, que se producirían mediante el abuso de la legitimación abierta, permitirían la posibilidad de afectación al derecho de los pueblos indígenas a ejercer su jurisdicción. **Finalmente, la intromisión de cualquier persona ajena al conflicto que resuelve la jurisdicción indígena, podría constituirse en una injerencia arbitraria y afectar no solo la independencia y autonomía de las autoridades indígenas, sino también el derecho a la seguridad jurídica de las personas cuyo conflicto fue efectivamente resuelto.**” (Énfasis añadido).²⁴

49. Así, ha indicado que, con respecto a la “persona inconforme” podría estar en una de las siguientes situaciones: (i) ser una persona sancionada directamente por las autoridades indígenas, (ii) persona o comunidad afectada por la decisión por considerar que vulneraron sus derechos, (iii) persona que considera que debió haber sido tomada en cuenta en el proceso o resolución por considerar que la decisión afecta sus derechos o (iv) la Defensoría del Pueblo siempre que justifique la existencia de una potencial vulneración de derechos, garantizando una comprensión intercultural.²⁵

50. De esta forma, ha concluido que la persona inconforme es:

(...) cualquier persona o comunidad, incluso si no son identificadas como indígenas, que es afectada por la decisión de la jurisdicción indígena. En este sentido, si la persona o comunidad no es afectada de modo alguno por la decisión, entonces no tendrá legitimación activa (...).²⁶

51. Tomando en cuenta lo anterior en el presente caso, del estudio del expediente constitucional y la audiencia que se llevó a cabo en Pleno de este Organismo, esta Corte ha encontrado lo siguiente:

²³ LOGJCC, artículo 65.

²⁴ CCE, sentencia 2-16-EI/21 (legitimación activa y justicia indígena), 8 de diciembre de 2021, párr. 46

²⁵ CCE, sentencia 2-16-EI/21 (legitimación activa y justicia indígena), de 8 de diciembre de 2021, párr. 48.

²⁶ CCE, sentencia 2-16-EI/21 (legitimación activa y justicia indígena), de 8 de diciembre de 2021, párr. 49. Ver también, CCE, sentencia 4-20-EI/24, 29 de agosto de 2024, párr. 22 a 24.

52. El 2 de agosto de 1960, Emilio Bonifaz y su esposa vendieron los terrenos de la “Hacienda Porotog” a varias personas, entre las cuales se encontraba Víctor Julio Arias, el difunto esposo de la accionante, María de Lourdes Rengel Pérez, quien obtuvo seis hectáreas y también formó parte de los dueños de las tierras de labranza que fueron transferidas proindiviso.²⁷
53. El 29 y 30 de abril de 2016, la comuna Porotog realizó las convocatorias para la Asamblea General, mediante la radio Inti Pacha. La Asamblea se planificó para el 30 de abril de 2016 a las 14h00 en la casa Comunal, en donde se “tratará sobre las tierras”. Dicha convocatoria se llevó a cabo en varios horarios, siendo así que se replicó la convocatoria el viernes 29 de abril a las 19h30 y 20h30 y el sábado 30 de abril a las 04h30 y 5h30.²⁸
54. Asimismo, consta en el expediente la “Citación Comunitaria Porotog”, de 15 de noviembre de 2016, en la cual se pone en conocimiento de los propietarios de 1960 — entre los que se encuentra Víctor Julio Arias— propietarios de 1962 y “herederos y de todos aquellos que tienen o pueden tener derechos de los predios ubicados en la Comunidad de Porotog, a la audiencia de justicia indígena que se llevaría a cabo el 20 de noviembre de 2016”.²⁹
55. El 20 de marzo de 2016, culminó el proceso de justicia indígena en el cual se dictaron sentencias que aprobaron 23 escrituras de titulación. Sin embargo, de acuerdo con información de la comuna Porotog, “por cuestiones ajenas a nuestra voluntad, no se procedieron a notificar con esta decisión, tampoco se firmaron por los directivos de aquel entonces”.
56. Por lo anterior, el 18 de noviembre de 2017, la comuna de Porotog se reunió en Asamblea General para tratar el único punto de “Análisis y aprobación de la ratificación de las sentencias dictadas el 20 de marzo del (sic) 2016, en el que se procedió con la titulación de las escrituras de los miembros de la comuna Porotog”.³⁰ Dicho punto fue aprobado con unanimidad.³¹
57. Asimismo, consta el Oficio 014-CPC-2019, de 7 de mayo de 2019, en el que el presidente de la comuna Porotog solicita a la notaria segunda del cantón Cayambe, que “se digne proceder a notarizar las **(23) RESOLUCIONES DE SENTENCIAS INDÍGENAS** emitidas por el **Juez indígena** de nuestra comunidad referente a los

²⁷ Ver nota al pie 9 *supra*.

²⁸ Expediente constitucional, fojas 115 y 116. Documentos de constancia de la radio Inti Pacha, donde certifican que se llevó a cabo la convocatoria.

²⁹ Expediente constitucional, foja 117. Documento “Citación Comunitaria Porotog”.

³⁰ Expediente constitucional, foja 23 a 26.

³¹ Acta de la Asamblea de la comuna Porotog, foja 120.

predios de terrenos ubicados en nuestra jurisdicción pertenecientes a los compañeros miembros de la comunidad, para lo cual adjuntamos documentos habilitantes (...). (énfasis del original)

58. Ahora bien, la accionante alega que, al acercarse a solicitar el certificado de gravámenes de su predio en 2021, se sorprendió al encontrar que el mismo no se encontraba vigente por la inscripción de una decisión de justicia indígena de 18 de noviembre de 2017, sin que en el certificado de gravámenes consten los datos específicos de la sentencia indígena a la que se hace referencia.³²
59. De igual manera, en su demanda, la accionante se refiere a la sentencia de 18 de noviembre de 2017, en la cual se escucha el caso de la posesionaria Rosa Elena Reinoso Quishpe, quien relató que desde hace 30 años se encontraba en posesión de los lotes de terreno 2A y 2B, el primero con un área total 3.098,98 metros cuadrados y el segundo con un área total de 1932,71 metros cuadrados.
60. En dicha audiencia, la presidenta de la comuna Porotog presentó a los asistentes a la Asamblea General el plano del predio fraccionado y “pone a consideración de la audiencia indígena, preguntando si hay reclamo u oposición alguna al plano de fraccionamiento presentado por el posesionario, especialmente de los colindantes al no haber oposición los asambleístas comunitarios aprueban el plano presentado”.
61. Adicionalmente, Rosa Elena Reinoso Quishpe indicó que los dueños de 1960 del predio habrían fallecido y que habrían existido “adjudicaciones falsas” realizadas por el IERAC pero que ella habría asumido las obligaciones del predio:

(...) como es de conocimiento de toda la comuna, en calidad de posesionaria de este terreno, soy comunera y vengo asumiendo las obligaciones comunitarias; estos lotes de terreno pertenecen a los dueños de 1960, indicando que se encuentran fallecidos, sin embargo he permanecido en posesión de estos predios, toda vez que los propietarios me han entregado reconociéndome como dueña es decir no hay oposición alguna para que se realice las escrituras a mi nombre, sin embargo, en estos terrenos se ha realizado escrituras falsas que detallo a continuación: a) Mediante providencia de adjudicación, de 15 de septiembre de 1992, protocolizada el 01 de abril de 1994, en la Notaría Pública del Cantón Pedro Moncayo, e inscrita el 26 de diciembre de 1994 en el Registro de la propiedad del cantón Cayambe, a favor de María Valvina Reinoso Quishpe.- b) Escritura de compraventa celebrada el 2 de abril de 1995, ante la Notaría del cantón Pedro Moncayo, e Inscrita en el Registro de la Propiedad el 9 de junio de 1995, No. De filio 148901702, partida No. 112, a favor de Rosa Elena Reinoso Quishpe, por lo que hago la entrega de todos los documentos de respaldo (...).³³

³² Expediente constitucional, foja 5. Ver nota al pie de página 3 *supra*.

³³ Expediente constitucional foja 24. Sentencia de justicia indígena

62. Al no expresarse argumentos en contrario, la sentencia de justicia indígena de 18 de noviembre de 2018 decidió aceptar la petición de la posesionaria Rosa Elena Reinoso Quishpe y ordenó, entre otras cosas:

Se dispone al Registrador de la Propiedad del cantón Cayambe, se deje sin efecto y se cancele la inscripción del título de propiedad como titular del derecho de dominio del inmueble, en este caso el señor: **Segundo Carlos Reinoso**, del acto de compra-venta con fecha de inscripción del 5 de agosto de 1960, con repertorio No. 193 Inscripción No. 11, del 5 de agosto de 1960. (énfasis añadido)

63. Asimismo, la sentencia indígena impugnada declaró la nulidad y eliminación de las providencias de adjudicación referenciadas en el párrafo 60 *supra*, entre las cuales no consta anulación alguna con respecto al predio de Víctor Julio Arias o la accionante.³⁴
64. Finalmente, esta Corte recuerda que, en la demanda de acción extraordinaria de protección, presentada en contra de la sentencia de 18 de noviembre de 2017—adjuntada por la misma accionante—esta indica que en la misma “jamás se evidencia” que en algún literal de la decisión se haya resuelto eliminar el título de propiedad de Víctor Julio Arias. De esta forma, esta Corte encuentra que la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de justicia indígena puede ser presentada por “cualquier persona o comunidad”. Sin embargo, tal como ha expresado la jurisprudencia de esta Corte, la lectura de “cualquier persona” no debe ser interpretada de forma literal. Así, tal como se señaló en el párrafo 50 *supra*, ha indicado que quien presenta la acción debe resultar afectada por la decisión que impugna. Al no demostrar una afectación, se carecería de legitimación activa para presentar la acción.
65. Así, esta Corte considera que, aunque su inconformidad con la decisión se basa en el tercer escenario contenido en el párrafo 49 *supra*, (la accionante considera que debió haber sido tomada en cuenta en el proceso por considerar que la resolución afecta sus derechos), la accionante no ha logrado demostrar cómo esta decisión la afecta a ella, como exige la jurisprudencia de este Organismo.
66. En este sentido, esta Magistratura observa que la sentencia indígena de 18 de noviembre de 2017, señalada por la accionante, dictamina sobre la prescripción adquisitiva de dominio comunitario del bien que pertenecía en su momento a Segundo Carlos Reinoso a favor de la posesionaria Rosa Elena Reinoso Quishpe, y no sobre el predio de propiedad de Víctor Julio Arias y su esposa María de Lourdes Rengel. De igual forma, la accionante no ha demostrado cómo la sentencia impugnada habría afectado el bien de su propiedad.³⁵

³⁴ Ver párrafo 15 *supra*.

³⁵ Esta Corte observa, del expediente constitucional, que el 3 de septiembre de 1981, Víctor Julio Arias, con intervención del IERAC, adjudicó su predio a José Imbaquingo Chimarro, quien, a su vez, vendió el

67. Por lo tanto, esta Corte concluye que la accionante no gozaba de legitimación para presentar la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de justicia indígena de 18 de noviembre de 2017 emitida por la Asamblea General de la comuna Porotog debido a que la misma decidió sobre un predio que no era de propiedad de la accionante y que tampoco se desprende que la misma haya modificado o afectado los linderos de un predio de su propiedad. De igual forma, se recuerda que los herederos de la accionante no acudieron a la audiencia convocada por este Organismo para exponer cómo la decisión de 18 de noviembre de 2018 señalada en su demanda afectaría sus derechos y por qué se los debió haber considerado en el proceso y resolución. Asimismo, este Organismo recuerda que ya ha señalado que permitir la intromisión de cualquier persona ajena al conflicto que resuelve la jurisdicción indígena, podría constituirse en una injerencia arbitraria que afecte a la independencia y autonomía de la justicia indígena al igual que la seguridad jurídica de las partes del conflicto.³⁶
68. Al no encontrarse cumplido uno de los requisitos necesarios para la presentación de la demanda, esta Corte se abstiene de realizar otras consideraciones y desestima presente la acción extraordinaria de protección en contra de decisión de justicia indígena.

5. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena **2-21-EI**.
2. Notifíquese y archívese.

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

predio a Segundo Manuel Quishpe Quishpe y su esposa, el 8 de julio de 2007. En 2013, los herederos de Segundo Manuel Quishpe Quishpe realizaron la posesión efectiva de los bienes de su padre. Así mismo, de los registros presentados por el Registro de la Propiedad, se puede advertir que el predio ha sufrido varias transferencias durante los años, por lo que, para la presentación de la acción extraordinaria de protección, el predio ya no pertenecía a Victo Julio Arias ni a su esposa, la accionante de la causa.

³⁶ Ver párrafo 46 *supra*.

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 (voto concurrente), Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 26 de junio de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 2-21-EI/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional José Luis Terán Suárez

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, así como el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo el siguiente voto concurrente respecto de la sentencia 2-21-EI/25, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 26 de junio de 2025.
2. En dicha sentencia, se analizó una acción extraordinaria de protección en contra de una decisión de justicia indígena (“EI”), respecto a la resolución de la Asamblea Comunitaria de la comuna Porotog, de la parroquia de Cangahua, cantón Cayambe, tras discutir sobre la situación de varios predios de la comuna. La sentencia 2-21-EI/25 desestima la acción, al concluir que la accionante no gozaba de la legitimación activa en la causa.
3. Respetando la decisión de mayoría, considero que, en el presente caso, la señora María de Lourdes Rengel Pérez, sí gozaba de la legitimación activa, motivo por el cual, la sentencia no debió agotar su análisis en cuestiones previas, sino que debió pronunciarse sobre los problemas de fondo planteados, siendo el derecho a la defensa y a la propiedad.
4. Para fundamentar el análisis, es imperante indicar que la LOGJCC, en su artículo 65, indica cuál es el ámbito de la EI. En tal virtud, precisa que:

La persona que estuviere inconforme con la decisión de la autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales, por violar los derechos constitucionalmente garantizados o discriminar a la mujer por el hecho de ser mujer, podrá acudir a la Corte Constitucional y presentar la impugnación de esta decisión [...] (énfasis añadido).

5. De lo anterior se desprende que, cualquier persona que guarde inconformidad con una decisión de justicia indígena por violar derechos constitucionales puede presentar una EI, por lo que existe una amplia legitimación en esta garantía. De manera conjunta, el artículo 66.6 indica que “cualquier persona o grupo de personas podrá presentar esta acción”.
6. Asimismo, el texto de la norma se refiere a la persona inconforme, y no específicamente a la presunta víctima de una vulneración de derecho, por lo que la legitimación se ve ceñida por la inconformidad. Ello implica que cualquier persona

perteneciente a la comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad, en cuya jurisdicción se suscitó el conflicto, puede legítimamente presentar la EI en contra de la decisión de justicia indígena.

7. Para el efecto, es imperante indicar que la legislación no establece formalmente como requisito que quien haya planteado la EI haya sido parte o haya debido ser parte del proceso cuya decisión origina la EI.
8. En este sentido, el derecho de los pueblos y nacionalidades responde a sus características particulares y únicas. El imponer requisitos restrictivos respecto a la legitimación que se debe gozar para presentar la garantía, resulta en extremo rígida y formalista, características de la jurisdicción ordinaria. Asimismo, se desconocería que las decisiones tomadas en Asambleas Comunitarias responden al consenso de los sujetos pertenecientes al grupo. Frente a esta multiplicidad de actores que forman parte de la resolución, se debe asegurar que no se haya producido una transgresión de derechos a cualquiera de ellos, a pesar de que a simple vista se pueda notar que no hubo vulneración directa.
9. Al respecto, también se debe apreciar que los conflictos se convierten en problemas de la comunidad, no solo de las partes involucradas. Por lo tanto, cualquier miembro puede presentar una EI sobre un conflicto que afecta a su comunidad o a sus individuos, reflejándose en el respeto y garantía de los derechos colectivos.
10. Además, es evidente que la legitimación de la señora María de Lourdes Rengel Pérez recae en el tercer supuesto desarrollado en la sentencia 2-16-EI/21 (base para desestimar la presente acción). Dicho supuesto indica que podrá presentar la EI “[l]a persona o comunidad afectada por la decisión por considerar que vulneraron sus derechos”. Esto se asemeja a la limitación establecida por la ley al circunscribirse a que la acción puede proponerse por las personas cuyos derechos fueron vulnerados, sin mencionar alguna distinción adicional. En virtud de ello, la accionante de la presente causa si contaría con la legitimación.
11. De manera complementaria, es menester indicar que el análisis que se desprende para evaluar la legitimación de la accionante, se refiere a asuntos de fondo del conflicto que dio origen a la presente acción. Al revisar el caso, considero que el análisis precisamente indica que no existió vulneración, en virtud de que la accionante indica expresamente que su propiedad no se ve afectada. Sin embargo, ese análisis corresponde realizarlo en la revisión del caso, más no en la legitimación, la cual, en este caso, se limita a ser una evaluación de formalismos.
12. Por lo anotado, discrepo con la decisión de mayoría respecto a desestimar la presente

acción por la supuesta falta de legitimación activa en la que recayó la accionante. Siendo este el único punto de divergencia que tengo, no realizaré consideraciones adicionales.

José Luis Terán Suárez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional José Luis Terán Suárez, anunciado en la sentencia de la causa 2-21-EI, fue presentado en Secretaría General el 02 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 19:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 2-21-EI/25

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto concurrente puesto que, aun cuando comparto la decisión de desestimar la acción, considero que la accionante sí tenía legitimación y que el caso debió ser negado en el fondo, como explicaré a continuación:
2. En la sentencia 2-16-EI/21, la Corte interpretó el artículo 65 de la LOGJCC que regula la legitimación activa en acciones extraordinarias de protección en contra de decisiones de la justicia indígena.¹ Esta sentencia determinó que una “persona inconforme” con una decisión de la justicia indígena está legitimada para proponer la acción extraordinaria de protección si: (i) ha sido sancionada directamente por las autoridades de la comunidad en ejercicio de la jurisdicción indígena; (ii) se trata de la persona o comunidad afectada por la decisión por considerar que vulneraron sus derechos; (iii) considera que debió haber sido tomada en cuenta en el procedimiento porque la decisión afectaría sus derechos; y, (iv) se trata de la Defensoría del Pueblo, cuando justifique la existencia de una potencial violación de derechos.²
3. En el presente caso, la accionante alegó que se le dejó en indefensión al emitir la decisión de justicia indígena de 18 de noviembre de 2017, pues se habría afectado un bien de su propiedad sin notificarle. Al ser una persona que considera que debió ser tomada en cuenta para la emisión de la decisión que afectaría sus derechos, la accionante tiene legitimación activa conforme la sentencia 2-16-EI/21. Por tanto, la sentencia 2-21-EI/25 debió resolver el fondo del caso, examinando si se violaron o no los derechos alegados por la accionante.³

¹ “Art. 65.- Ámbito. - La persona que estuviere inconforme impugnada porque esta afectaría con la decisión de la autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales, por violar los derechos constitucionalmente garantizados o discriminar a la mujer por el hecho de ser mujer, podrá acudir a la Corte Constitucional y presentar la impugnación de esta decisión, en el término de veinte días de que la haya conocido. [...]”.

² CCE, sentencia 2-16-EI/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 48.

³ Es importante recordar que la legitimación en la causa es una condición necesaria para emitir una sentencia que se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones. Por tanto, (i) si no existe legitimación, no es posible analizar la existencia de las violaciones de derechos alegadas en la demanda; y, (ii) si existe legitimación, le corresponde a la Corte determinar si la decisión impugnada, en el fondo, violó los derechos alegados. CCE, sentencia 838-16-EP/21, 9 de junio de 2021, párr. 22.

4. Ahora bien, la sentencia 2-21-EI/25 señaló que la accionante carece de legitimación activa porque “no ha logrado demostrar cómo la decisión le afecta”. La Corte llegó a esta conclusión luego de analizar integralmente el proceso y determinar que en la sentencia impugnada “no consta anulación alguna” con respecto al predio de propiedad de la accionante. En definitiva, según la sentencia 2-21-EI/25, la inexistencia de una afectación a la accionante —es decir, la inexistencia de una violación de su derecho de propiedad— acarrearía la falta de legitimación activa.
5. No estoy de acuerdo con este análisis, pues ni la LOGJCC ni la jurisprudencia de esta Corte exigen que la parte accionante *demuestre* una afectación a sus derechos para proponer la demanda. La existencia o no de una violación de derechos —en este caso, la afectación al bien de la accionante— es una cuestión de fondo que no corresponde al análisis de legitimación activa. Para verificar la legitimación, la sentencia 2-16-EI/21 exige que las personas *aleguen* violaciones de derechos por parte de la decisión impugnada por *considerarse* afectadas, como en este caso la accionante alegó violaciones de los derechos al debido proceso y propiedad.⁴
6. Desde mi perspectiva, la sentencia 2-21-EI/25 interpretó restrictivamente la legitimación activa en acciones extraordinarias de protección en contra de decisiones de la justicia indígena. El análisis de la sentencia implica que solo las personas que demuestran una afectación —es decir, que en el fondo fueron víctimas de una violación de derechos por la decisión impugnada— tendrían legitimación activa. Como mencioné, considero que esta conclusión es contraria a la naturaleza de la institución de la legitimación en la causa y a la jurisprudencia de esta Corte sobre acciones extraordinarias de protección en contra de decisiones de la justicia indígena. Si el bien de la accionante no fue afectado en el proceso, entonces debía descartarse, en el fondo, la violación del derecho de propiedad y debido proceso.
7. Por las razones expuestas, disiento del análisis de la sentencia 2-21-EI/25 relativo a la legitimación en la causa de la accionante y considero que la Corte debió desestimar, en el fondo, las violaciones de derechos alegadas en la demanda.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁴ Bajo este razonamiento, en el auto de admisión de la demanda se señaló lo siguiente: “La accionante considera que ha sido afectada por la decisión impugnada y que la misma es violatoria de sus derechos constitucionales. Por ende, la accionante cuenta con legitimación activa para presentar su demanda y cumple los requisitos de admisibilidad establecidos en la ley”. CCE, auto de admisión 2-21-EI, 6 de mayo de 2021, párr. 9.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 2-21-EI, fue presentado en Secretaría General el 10 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 19:47; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL