

Quito, D.M., 23 de abril de 2026

## **CASO 12-22-EI**

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

#### **SENTENCIA 12-22-EI/26**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección contra la decisión de justicia indígena del 22 de octubre de 2022, propuesta por Domingo Rodríguez Ortega, en contra de la resolución tomada por la Asamblea de la Comuna Palama, en la que se dio apertura a una vía pública que pasa por un terreno, propiedad del accionante. La Corte constata que no se vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía a la defensa, por cuanto sí fue convocado a la Asamblea General.

#### **1. Antecedentes<sup>1</sup>**

##### **1.1. El proceso de origen**

1. El 27 de agosto de 1969, en la Comuna Palama, ubicada en el cantón de Salcedo, provincia de Cotopaxi (“**Comuna Palama**”), mediante el informe número 167-DPR, contenido en el oficio 1050, se autorizó la apertura de un camino de cinco metros que atravesase el predio Chanchalito entre Chaupipungo, Michacala y Guaman, conectando el barrio Palama Anejo Papahurco y la parcelación Chanchaló.<sup>2</sup>
2. Posteriormente, el señor Cristóbal Gallo Lema presentó una demanda en juicio verbal sumario en contra de Domingo Rodríguez Ortega, ante el Juzgado Nacional de Caminos “por haber cerrado un camino existente desde 1969, cuando fuera construido por moradores de los barrios Palama, Papahurco, y por aparceros de la que fue hacienda Chanchaló, Michacalá y Guamán, [la cual] conecta el barrio Palama con el anejo Papahurco y la parcelación Chanchaló de Chiriboga”. El expediente se signó con el número 50-85.
3. El 12 de febrero de 1986, el Juzgado Nacional de Caminos, a través de la Dirección General de Obras Públicas –Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones–, aceptó

<sup>1</sup> Se estima pertinente indicar que los antecedentes se extrajeron del expediente constitucional que reposa en este Organismo. Entre los documentos se encuentran: providencias del Juzgado Nacional de Caminos; informes y actas emitidas por las autoridades indígenas de Palama; oficios y un parte policial emitido por la Policía Nacional del Ecuador; oficios del Gobierno Autónomo Descentralizado de Salcedo; y la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.

<sup>2</sup> El oficio número 1050 fue suscrito por la Dirección de la Junta Social de Asistencia Social de Cotopaxi y el administrador general de “Hacienda de la Entidad”.

la demanda y ordenó que “el camino público –viejo– que atraviesa por los terrenos actualmente de propiedad [de Domingo Rodríguez Ortega], quede abierto sin ninguna interrupción ni dificultad al uso público de todos los moradores del sector”. Añadió que, Domingo Rodríguez Ortega “deberá restituir y mantener el camino en el estado que ha venido prestando servicio, quitando arados o cualquier otro impedimento que lo obstruya u obstaculice”. Como excepción planteó que el camino solo se podrá cerrar cuando “exista otro camino que preste iguales o mejores facilidades para el tránsito”.

4. El 22 de julio de 1988, el Juzgado Nacional de Caminos dictó una providencia –dentro del expediente número 86-88– aceptando a trámite la solicitud de Domingo Rodríguez Ortega, relativa a “obtener autorización para la reubicación de un camino público ubicado en [Mulliquindil], por otro construido por el accionante en el mismo sector”.<sup>3</sup>
5. El 17 de octubre de 2022, Domingo Rodríguez Ortega, indicó a través de una solicitud al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salcedo (“**GAD Salcedo**”) que:

[...] [H]an existido rumores que pretenden afectar la buena armonía dentro de mi propiedad, indicando a nombre de un funcionario del municipio de Salcedo que van a realizar trabajos de apertura de un camino, lo cual afectaría mi terreno y no estaría claro si existe alguna ordenanza o proyecto aprobado por el municipio para que se realice ese tipo de trabajos, ya que no he sido comunicado hasta la presente fecha de alguna diligencia por parte del GAD Municipal de Salcedo [...].

6. El 18 de octubre de 2022, el GAD Salcedo dio respuesta a la solicitud a través del oficio 050-DIRP/SALCEDO-2022, mediante el cual manifestó que “al tratarse de una vía rural, la competencia es del GAD Provincial, de conformidad al [Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización]”.
7. El 22 de octubre de 2022, la Asamblea General de la Comuna Palama (“**Asamblea**”), en sesión extraordinaria, abordó “el cierre de la vía del sector de La Merced, de la comunidad de Palama, por parte de Domingo Rodríguez Ortega e hijos”. En el desarrollo de la Asamblea, el entonces presidente –Diego Palango– dio a conocer que los señores Rodríguez “saca[ron] los tubos de paso y borra[ron] el camino existente, aduciendo que en la escritura no consta ese camino”.<sup>4</sup> Previo a dictar una resolución, se solicitó a José Alejandro Rodríguez Palango, hijo de Domingo Rodríguez Ortega, que opine al respecto, quien se limitó a indicar que “eso [h]ablen con [su] papá”.

<sup>3</sup> Del expediente constitucional no consta un seguimiento de los actos procesales del expediente 86-88.

<sup>4</sup> También intervinieron en la Asamblea el señor Gerardo Saca, juez de paz de la parroquia de Mulliquindil, Santa Ana; y el señor Daniel Caiza, en calidad de dirigente de la Federación de Comunidades Orientales de Salcedo y presidente del barrio de Santo Domingo. Además, del acta de la Asamblea se conoce que asistieron 240 comuneros, entre los cuales estuvo Alejandro Rodríguez Palango, pero no se contó con la presencia del señor Domingo Rodríguez Ortega.

8. El mismo día, 22 de octubre de 2022, habiendo una totalidad de 240 comuneros, la Asamblea resolvió que “se irá a dar apertura a la vía antes señalada”. Añadieron que, para el efecto, contarán con el apoyo de la Federación de Comunidades Orientales de Salcedo, de toda la comunidad, y “también de las maquinarias de la Prefectura”.
9. El 26 de octubre de 2022, Domingo Rodríguez Ortega remitió un escrito al presidente de la Comuna de Palama indicando que:

[...] [H]a llegado a mi conocimiento que existe una resolución ya establecida por parte de la comunidad de Palama, en la que han decidido abrir un camino dentro de mi propiedad, con motivos de habilitar una vía que no tiene ninguna proyección a futuro o beneficio para la comunidad. Ante lo expuesto, debo manifestar que para que se haya intentado o se intente tomar esta decisión por parte de la comunidad, debía haber existido ya un juicio previo en la que toda la comunidad tendría conocimiento y posterior voto para que se apruebe esta resolución, tal como lo establece la justicia ancestral. Aquí debo manifestar que se estaría discutiendo el uso de un terreno privado, para beneficio o interés de ciertas personas y no para el beneficio de la comunidad, si fuera el caso. Ante lo cual, de existir ya una resolución por parte de la comunidad de Palama, solicito con los debidos respetos se me entregue esa información para poder ejercer mi derecho a la defensa [...]. Debo manifestar que, al existir ya un juicio previo sin exponer mi derecho a la defensa, se estaría vulnerando los siguientes derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador [tutela judicial efectiva, defensa, seguridad jurídica, motivación, y verdad]; Y como resultado a esto, originaría a que yo tenga la posibilidad de presentar una Acción Extraordinaria de Protección ante la Corte Constitucional del Ecuador [...].

10. A la par, ese mismo día, la Dirección Nacional Preventiva Comunitaria, de la Unidad Policial de Santa Ana, del cantón Salcedo, elaboró el parte policial identificado con el número 2022102610374481114, a través del cual dio a conocer los siguientes hechos:

[...] [P]or comunicado del ECU-911 manifestó que nos traslademos hasta la Comunidad de Palama a verificar un Litigio de Tierras. Constituidos en el lugar, específicamente en la Comunidad de Palama, la Merced, se pudo observar un aproximado de unos 50 comuneros, contactándonos con el [señor] José Alejandro Rodríguez Palango [...], mismo que manifestó que en el terreno de su padre el [señor] Domingo Rodríguez Ortega se está abriendo un camino arbitrariamente, por lo que de inmediato se tomó contacto con el [señor] Patricio Germánico Garzón Palango [...] colindante del terreno mismo que nos informó que el problema se viene dando desde hace un tiempo atrás y que ya tenía una sentencia del Juez, facilitándonos una copia simple de dicha sentencia en la que detalla la apertura de una vía de 5 metros. Así también en el lugar se encontraba el Juez de Paz de la Parroquia de Mulliquindil, Santa Ana [...], y el Presidente de [Federación de Comunidades Orientales de Salcedo], quienes manifestaron que con los comuneros habían gestionado la maquinaria de la Prefectura de Cotopaxi para que se habilite la vía que hace años había y que conecta con la Comunidad de Chánchalo (sic) [...].

11. El 27 de octubre de 2022, el Distrito de Policía de Salcedo de la Subzona Cotopaxi 5, puso en conocimiento de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Salcedo, provincia de Cotopaxi (“**Unidad Judicial**”) el parte policial *ut supra*.

12. El 28 de noviembre de 2022, el señor Domingo recibió copias protocolizadas –ante el Notario Segundo del cantón Salcedo– de la decisión de la Asamblea de 22 de octubre de 2022. Ello se dio tras la presentación de una acción de acceso de información pública, el 10 de noviembre de 2022, que recayó en la Unidad Judicial; y el proceso se identificó con el número 05332-2022-01065.

### 1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

13. El 27 de diciembre de 2022, Domingo Rodríguez Ortega (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección contra la decisión de justicia indígena del 22 de octubre de 2022, emitida por la Asamblea (“**decisión impugnada**”).
14. El Primer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional, resolvió admitir la acción y dispuso que los representantes de la Comuna Palama presenten informes de descargo.<sup>5</sup> Dicho auto fue emitido y notificado electrónicamente el 15 de febrero de 2023, y notificado de forma física en la Comuna Palama el 10 de marzo de 2023.
15. El 24 de marzo de 2023, Diego Fabián Palango Saca, en su calidad de expresidente de la Comuna Palama, presentó su informe de descargo.
16. En el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy, y los jueces Jorge Benavides Ordoñez y José Luis Terán Suárez. En virtud de ello, el 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez José Luis Terán Suárez (“**juez sustanciador**”).
17. El 12 de noviembre de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.
18. El 25 de febrero de 2026, se llevó a cabo la audiencia pública con la comparecencia de los siguientes sujetos procesales: **(i)** en calidad de accionante, el señor Domingo Rodríguez Ortega con su abogado defensor Carlos Hernán Poveda Moreno; y **(ii)** por la parte accionada, el señor Sebastián Benavides –actual presidente de la Comuna Palama–, el señor Diego Palango Saca –expresidente de la Comuna Palama– y la señora Wilma Plasencia –exsecretaria de la comuna Palama–, quienes comparecieron representados por su abogado Héctor Marcelo Molina Jácome.

## 2. Competencia

19. De conformidad con los artículos 171 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 65 y 66 de la LOGJCC, se establece la competencia del Pleno de la Corte

---

<sup>5</sup> El Tribunal de Admisión se conformó por las ex juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, y el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

Constitucional para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección en contra de decisiones de la justicia indígena.

### **3. Argumentos de las partes procesales**

#### **3.1. Argumentos del accionante**

20. El accionante considera que la decisión impugnada ha vulnerado su derecho al debido proceso en el derecho a la defensa (artículo 76.7 de la Constitución), con énfasis en las siguientes garantías: **(a)** nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; **(b)** contar con el tiempo y con los medios adecuados para preparar su defensa; **(c)** ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; **(d)** acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento; y **(h)** presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.
21. Sobre el derecho a la defensa, el accionante indica que, del texto de la decisión impugnada, “la comparecencia del [accionante] no se evidenció en este proceso, ya que jamás [fue] notificado para ejercer [su] derecho a la defensa en las disposiciones constitucionales descritas”. Añade que “flagrantemente se [le] privó del debido proceso dentro de esta resolución, ya que se la adoptó sin siquiera haberle escuchado en tiempo oportuno” como consecuencia de la falta de convocatoria a la Asamblea.
22. En la misma línea argumentativa alega que, “si bien la aplicación del sistema jurídico ancestral se basa en normas distintas a las de la jurisdicción ordinaria; existen mínimos jurídicos que deben respetarse, como es el caso del debido proceso”. Refuerza dicho argumento señalando que se le causó “un gravamen irreparable, ya que so pretexto de aperturar un camino intransitable se apropiaron de [su] bien inmueble, constituyendo la resolución en arbitraria y totalmente discrecional”.
23. Adicionalmente, respecto de la acción de acceso de información pública, indicó que “para obtener esta decisión tuve que recurrir a la justicia constitucional para conocer sobre [la decisión impugnada], en la cual no se justifica mi comparecencia”. Concluye aludiendo que “[jamás le] notificaron o escucharon [sus] argumentos; tampoco se prosiguió con las fases del sistema que son aplicadas por las autoridades ancestrales”.
24. En cambio, durante la audiencia pública,<sup>6</sup> el accionante a través de su defensa técnica,

---

<sup>6</sup> Antes de llevarse a cabo la audiencia pública, el 18 de febrero de 2026, el accionante presentó un escrito, remitiendo un informe técnico de la Prefectura de Cotopaxi, en el cual se estudió la existencia de un camino en el sector La Merced–Palama. En dicho informe, se concluyó que hay un “vestigio físico de camino, [pero que] no cumple con criterios técnicos de conectividad ni transitabilidad [...] el tramo analizado corresponde

indicó que no se le convocó a la Asamblea en la que se tomó la decisión impugnada, y no se le notificó, ni entregó la resolución indígena. Además, manifestó que “no hay antecedentes de las convocatorias a la Asamblea” y que, por la “carga de la prueba”, son las autoridades de la Comuna de Palama, quienes debían probar que sí se realizó la convocatoria. En dicha línea, alegó que, normalmente, las convocatorias –primera y segunda– se hacen de forma escrita, y que “incluso cuando no comparecen se crea una comisión y esta, como una especie de policía, le traslada a la persona para que comparezca”; pero en el caso de que no se logre encontrar a la persona, sí se juzga en audiencia, siempre y cuando haya constancia de la convocatoria. A su criterio, la Asamblea “debía pausar la convocatoria y esperar a que esté ahí el [accionante]”.

25. Asimismo, enfatizó en que el camino “ya era parte de un lote de terreno, por lo que ya no podía ser un camino público” sino que es privado. Añadió que ya “nadie utiliza el camino” porque los comuneros “ya no lo necesitan [...] ya no tiene interés en el camino y esta descuidado”, que no está catastrado y “no es reconocido por la Prefectura”. Más adelante indicó que “en la resolución de 1986, [se indica que] este camino público solo podrá ser cerrado cuando exista otro camino que presta mejores facilidades”, hecho que sí se cumple en la actualidad. Finalmente, se ratificó en sus pretensiones.
26. De los argumentos expuestos, se solicita que: **(i)** se acepte la acción extraordinaria de protección; **(ii)** se declare la vulneración de los derechos alegados; **(iii)** como medida de reparación, se deje sin efecto la decisión impugnada; y **(iv)** como garantía de no repetición, “se elabore un curso que contenga el aprendizaje del debido proceso, en la aplicación del sistema jurídico ancestral, desde la interculturalidad”.

### **3.2. Argumentos de los representantes de la Comuna Palama**

27. En su informe de descargo de 24 de marzo de 2023, Diego Fabián Palango Saca –en calidad de expresidente– dio contestación a la demanda. En ella, alegó que la decisión comunitaria precauteló el respeto a los derechos al debido proceso y a la defensa, bajo el principio de buena fe y de conformidad con las buenas costumbres de la comunidad.
28. Respecto del conflicto interno suscitado indica que:

[E]xisten inconvenientes por el cierre de una vía comunitaria existente, específicamente el camino del sector de la Merced que conduce al sector de Guapan, el cual por muchos años ha existido y que el [accionante] ha borrado dicha vía utilizando un tractor, por lo

---

a un camino de carácter privado” y que “el camino [objeto de esta causa], no registra existencia jurídica ni administrativa dentro del Inventario Vial Provincial del GAD de Cotopaxi”. Por otra parte, el 04 de marzo de 2026, remitió un “informe técnico de levantamiento y evaluación física” del camino. Allí, se indica que “no se pudo establecer punto final georreferenciado debido a interrupción física del trazado en zona boscosa; terminación en quebrada natural; y ausencia de eje definido que permita prolongar control topográfico continuo”. Se concluye que “no es un camino utilizable, ni transitable”.

que ha procedido a arar la vía comunitaria publica sin motivo alguno, afectando el derecho de los demás usuarios que utilizan y transitan por aquella vía, en consecuencia los comuneros han realizado lo que se conoce en la justicia ancestral como “**Willachina**” (poner en conocimiento) han puesto en conocimiento de esta situación al señor Diego Palango, presidente de la comunidad Palama perteneciente a la parroquia Mulliquindil del cantón Salcedo, quien ha tratado de resolver el conflicto interno de manera pacífica sin tener ningún resultado, en cuanto el legitimario activo aduce que la vía es parte de su terreno y ha procedido a cerrarla, sin considerar que el camino es utilizado por toda la comunidad para conectarse con diferentes sectores (énfasis en el original).

29. Añade que, el 20 de octubre de 2022, mediante oficio 0001-Palama, Diego Palango – presidente de ese entonces– convocó a la Asamblea para llevar a cabo una sesión el día 22 de octubre de 2022, “para tratar el tema del cierre de la vía del sector la merced de la Comuna Palama por parte del señor Domingo Rodríguez e hijos”. En el escrito alude que al accionante se lo notificó de manera oral y personal:

Con el fin de cumplir con los principios de la administración de justicia indígena y nuestras propias costumbres y las partes sea la acusadora como el acusado comparezcan a la asamblea y tengan la oportunidad de defender sus posiciones, se procedió a notificar de manera oral y personal con dicha convocatoria al [accionante] y a sus hijos ya que iba a tratarse un punto en la asamblea que directamente comprometía sus intereses ya que es la persona que cerro la vía indicada, por lo que, la Señora Wilma Plasencia, en calidad de secretaria de la comunidad **procedió el día 20 de octubre del 2022 a realizar la notificación de manera oral y personal, no obstante, el [accionante] quien tuvo contacto de manera personal con la secretaria se negó a firmar a manera de constancia el documento donde constaba la convocatoria a dicha reunión, por lo que el [accionante], procedió romper el documento original que se le entregó**, al decirle que uno de los temas a tratar era “del cierre de la vía del sector la merced de la comunidad de Palama por parte del señor Domingo Rodríguez e hijos”, por lo que fue notificado conforme las reglas de la jurisdicción indígena y tuvo conocimiento de la asamblea a realizarse el día 22 de octubre del 2022 (énfasis añadido).

30. Respecto de la Asamblea realizada el 22 de octubre de 2022, el expresidente de la Comuna Palama indicó que, tras su instalación, se trataron los siguientes temas:

[P]one en contexto que el día 19 de octubre del 2022 se verificó que el camino del sector de la Merced que conduce al sector de Guapan ha desaparecido ya que [ha] sido borrado por el señor Domingo Rodríguez e hijos, cumpliendo con el “**Tapuikuna**” quienes afirman que en las escrituras de sus terrenos no consta el camino indicado. Durante la asamblea se pronuncia el señor Gerardo Saca Juez de Paz de la parroquia Mulliquindil, y manifiesta que el 19 de octubre del 2022 se trató de llegar a un dialogo entre las partes, pero no hubo solución, por lo que se dijo que se solucionaría en la comunidad [...].

31. Continuando con el relato de los hechos, agrega en su informe que:

[U]na vez desarrollada la asamblea en la cual se debatió sobre el conflicto interno y considerando los documentos y alegaciones manifestadas por los intervinientes constantes en la respectiva acta “**Chimbapurana**” [...] a los participantes de la asamblea

de manera oral y emite la correspondiente resolución y sentencia que se resuelve: “dar apertura a la vía antes señalada, para eso tendremos el apoyo de la organización FECOS y de toda la comunidad y también de las maquinarias de la prefectura” donde al referirse a “dar apertura a la vía antes señalada” como consta en el acta de asamblea es el camino del sector de la Merced que conduce al sector de Guapan que ha desaparecido ya que sido borrado por el [accionante] conjuntamente con sus hijos y dejar constancia de aquello por escrito, sentando la correspondiente Acta “Killpichirina” (énfasis en el original).

32. En la misma línea, señala que en la sesión “no se dictó una nueva resolución sobre este tema, entendiendo que en la misma, únicamente, se respetó lo dispuesto en la providencia [número] 118-JNC de 12 de febrero de 1986 que, hasta la actualidad, se encuentra ejecutoriada y en pro del beneficio de toda la comunidad”.<sup>7</sup>
33. Por otra parte, en el marco del derecho al debido proceso en el derecho a la defensa, el expresidente alegó que “no existe menoscabo o lesión [de tales derechos], y de eso se desprende que la sentencia adoptada cumple con todos los parámetros constitucionales de jurisdicción indígena”. En el mismo sentido, alega que el accionante no ejerció su derecho a participar en la Asamblea y defenderse de las acusaciones, a pesar de haber sido notificado mediante el oficio 0001-Palama, precisando lo siguiente:

La asamblea habiendo constituido quorum con 240 comuneros presentes, entre quienes estaba el señor Alejandro Rodríguez, hijo del señor Domingo Rodríguez quien pese a ser debidamente notificado con fecha 20 octubre del 2022 con la [convocatoria] a la asamblea de fecha 22 de octubre del 2022 no ha comparecido a la asamblea con lo que no ejerció su derecho a participar en la asamblea y defenderse de las acusaciones pese a que tuvo pleno conocimiento en que se iba a tratar el problema del camino [...] Además se debe valorar el hecho [de] que, la [Asamblea] contó con 240 participantes de la comunidad, por lo que, en base a (sic) la lógica sería imposible que el [accionante] desconociera de la Asamblea de fecha 22 de octubre, ya que fue notificado personalmente de manera oral y escrita conforme a nuestro derecho propio, aun cuando todas las convocatorias se las hace de manera pública, no de manera reservada y arbitraria [...].

34. En respuesta al menoscabo del derecho a la defensa, y con base en los argumentos esgrimidos, el expresidente alega que “se constata la tutela al debido proceso, [y a la] notificación de acuerdo a las normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos, como lo establece la Constitución en el artículo 171 y [lo contenido en el artículo 343 del COFJ] que garantiza el ejercicio del derecho consuetudinario”.
35. Respecto de la oportunidad, el expresidente alega que la acción extraordinaria de protección contra decisión de justicia indígena se interpuso “fuera del término legal, puesto que, el [accionante] dentro de la jurisdicción indígena fue legalmente notificado a fecha 20 de octubre del 2022 con los puntos que iban a tratarse”. Añade que dicha resolución “fue puesta en conocimiento oralmente ese mismo día a la [A]samblea y al

---

<sup>7</sup> Lo relativo a la providencia número 118-JNC se encuentra en el párrafo 4 de esta sentencia.

hijo [del accionante] presente el señor Alejandro Rodríguez”.

36. Por otra parte, indica que la pretensión de dejar sin efecto la decisión impugnada “es inadmisibles [...] puesto que la decisión ha sido adoptada conforme a derecho respetando las garantías del debido proceso y asegurando a los intervinientes su derecho constitucional a la defensa”. Añade que la decisión de la Asamblea “tiene una finalidad garantista de derechos, considerando que se resolvió la recuperación de un camino público que ha sido borrado por el [accionante] y el mismo conecta dos comunidades de Palama, mientras que el accionante busca un interés particular”.
37. Asimismo, indica que no se han vulnerado derechos a través de la decisión indígena impugnada, misma que es objeto de esta garantía jurisdiccional:

[L]a resolución impugnada proviene de la potestad jurisdiccional en base al derecho propio de nuestra comunidad, que lo que ha hecho, es dar solución a un conflicto interno, manteniendo la armonía y convivencia de nuestros comuneros bajo nuestros propios principios y ejercicio de la administración de justicia ancestral, AMA KILLA, AMA LLULLA Y AMA SHUA y demás derechos colectivos, por lo que no se han violentado los derechos del legitimado activo, aun cuando el mayor de los hijos del señor Domingo Rodríguez participo de la asamblea y tuvo conocimiento de la resolución o sentencia emitida por la comunidad, el hecho de que el [accionante] haya tomado una actitud hostil y no haya compareciendo a la asamblea aun cuando fue notificado [...].

38. En cambio, durante la audiencia pública, los representantes de la Comuna de Palama a través de su defensa técnica, y por intervención propia, indicaron que “este camino sí se está utilizando por parte de los 240 moradores, por el transporte de productos como papa y leche [...] constituyéndose este camino de suma importancia como un eje vial para el desarrollo y bienestar de todas las personas que habitamos en el sector”. Posteriormente, se señaló que “sí se sigue usando la vía [objeto del conflicto], pero ya no es tan común porque hay un camino que es más recto”.
39. Asimismo, señalaron que la convocatoria la hacen los vocales de “manera verbal” y que ellos “personalmente” fueron a hablar con el señor Domingo. Añadieron que, uno de los hijos del accionante sí estuvo en la Asamblea, y que él “asistió en representación de su padre [...] [por lo que] este le debía informar a su padre”.

#### 4. Cuestiones previas

40. De conformidad con lo establecido por la jurisprudencia de este Organismo,<sup>8</sup> previo a examinar el fondo del asunto controvertido, le corresponde a esta Corte verificar si

---

<sup>8</sup> Ver sentencias, CCE, 3-17-EI/25, 05 de junio de 2025, párr. 55-60; CCE, 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 82- 113; CCE, 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 79; CCE, 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 27 y 28, y CCE, 8-22-EI/24, 09 de mayo de 2024, párr. 30.

concurren los requisitos dispuestos en el artículo 171 de la Constitución, siendo que: **i)** si la decisión impugnada fue emitida por una autoridad indígena en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales; y, **ii)** si resuelve un conflicto interno mediante la aplicación de su derecho propio. Solamente si la resolución impugnada cumple con los antedichos requisitos, es objeto de la presente garantía.

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

**41.** 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.

##### **4.1.1. Autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales**

**42.** Con respecto al **primer requisito**, relativo a la legitimidad de la autoridad indígena, esta Corte ha señalado previamente que “se debe establecer la relación directa entre una comunidad, pueblo o nacionalidad y la autoridad indígena”.<sup>9</sup> En tal virtud, es necesario evidenciar si la decisión impugnada fue adoptada por la autoridad designada por la comunidad, en uso de su derecho propio y sus prácticas ancestrales.

**43.** La capacidad para ejercer funciones jurisdiccionales se ciñe al reconocimiento propio que realiza la comunidad, pueblo o nacionalidad, para atribuir a un determinado órgano o persona la calidad de autoridad indígena para ejercer potestades jurisdiccionales, ello conforme a los artículos 171 de la Constitución y 65 de la LOGJCC. Por consiguiente, resulta fundamental que las instituciones representativas de la comunidad establezcan, en función de sus tradiciones ancestrales, la competencia para el ejercicio de las facultades jurisdiccionales y poder tener certeza de los mecanismos y las normas aplicables a los procesos jurisdiccionales internos.

**44.** Asimismo, se debe entender que el requisito relativo a que la decisión impugnada sea emitida por una autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales abarca dos cuestiones esenciales, a saber: **a)** la legitimidad de la autoridad indígena; y, **b)** la capacidad de esta para ejercer funciones jurisdiccionales.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> CCE, sentencia 2-21-EI/25, 26 de junio de 2025, párr. 37-45; 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.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 9-21-EI/25, 21 de febrero de 2025; párr. 21.

45. Al respecto, esta Corte constata que en el Reglamento Interno de la Comuna Palama (“**Reglamento**”)<sup>11</sup> se hace alusión a que la Asamblea General es la máxima autoridad, la cual se integra de todos los comuneros. Una de sus atribuciones es elegir a los miembros del Cabildo, el cual es el órgano administrativo y representativo de la Comuna Palama, mismo que se conformará por dignidades: presidente, vicepresidente, tesorero, síndico, secretario y tres vocales principales –en caso de crearlo necesario–.
46. Asimismo, en dicho Reglamento consta que el Cabildo tiene como atribución:

**Art. 10. (...) h)** Conocer, estudiar y resolver sobre todo la queja y reclamo que se presente en relación con los asuntos de la Comuna, buscando siempre mantener la armonía entre los comuneros; (...) y **j)** Representar judicial o extrajudicialmente en todos los actos y contratos a la Comuna, debiendo también defender la integridad de su territorio y velar por la seguridad y conservación de todos los bienes del patrimonio comunal.

47. En este sentido, y sobre las consideraciones anteriores, la Corte verifica que la Comuna Palama es una organización con sistema de gobierno y derecho propio, que administra justicia para solucionar los conflictos de carácter interno, con la finalidad de mantener la armonía entre los comuneros. Además, se evidencia que la decisión impugnada se dio en un proceso deliberativo realizado por la Asamblea General, y emitida por el Cabildo de la Comuna Palama, constando las firmas de los representantes en el acta de la sesión. Por lo tanto, se concluye que se cumple el primer requisito, relativo a que la decisión fue emitida por autoridad indígena legítima con facultades jurisdiccionales.

#### **4.1.2. La decisión impugnada se refiere a un conflicto interno**

48. Respecto del **segundo requisito**, relativo a que la decisión impugnada haya resuelto un conflicto interno mediante la aplicación de tradiciones ancestrales y derecho propio, esta Corte ha identificado en su jurisprudencia al “conflicto interno” en tal sentido:

[...] 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 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.<sup>12</sup>

49. Sobre lo anterior, esta Corte ha indicado que, “la verificación de la existencia de un

<sup>11</sup> Se concedió la personería jurídica y aprobó el Reglamento Interno de la Comuna de Palama a través del Acuerdo Ministerial número 0282, de fecha 04 de julio de 1979.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 1-18-EI/24, 05 de septiembre de 2024, párr. 40; 8-22-EI/24, 09 de mayo de 2024, párr. 34.

conflicto interno, por su parte, es, en esencia, un análisis casuístico”.<sup>13</sup> Para tal efecto, se debe diferenciar los conflictos que el derecho propio de la comunidad entiende como relativos a su autodeterminación, convivencia interna y organización social.<sup>14</sup> En el mismo sentido, este Organismo ha indicado 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 (...)”.<sup>15</sup>

50. El artículo 57.9 de la Constitución dispone que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen el derecho de conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social dentro de su tierra comunitaria. En este sentido, *prima facie*, toda decisión de una autoridad indígena –órganos de representación– que tiene relación directa con el ejercicio de su derecho a la autodeterminación y demás derechos colectivos, resuelve un conflicto interno.<sup>16</sup>
51. En el caso que se analiza, y conforme lo expuesto en los antecedentes y argumentos, la Comuna Palama tiene facultades jurisdiccionales de acuerdo a lo establecido en el artículo 57.9 de la Constitución, y la resolución de conflictos se realiza por medio del Cabildo, tal cual lo indica el Reglamento. En el artículo 18 de dicho Reglamento, se establece que la Asamblea General tiene la potestad de deliberar si se trata de un conflicto que verse sobre la destrucción u obstaculización de servicios comunitarios, al estar inmiscuido el derecho de los comuneros de disfrutar el aprovechamiento y explotación de todos los servicios, recursos y bienes que dispusiere la Comuna Palama.
52. En el caso que se analiza, esta Corte constata que, del acta de Asamblea General se indica que se cerró un camino que era de uso público, en beneficio de los moradores del sector, mismo que existe desde el año 1969, año en el que se autorizó su apertura a través del informe número 167-DPR, contenido en el oficio número 1050, decisión que fue ratificada por el Juzgado Nacional de Caminos en 1986.
53. En este sentido, la decisión impugnada cumple con varios de los antedichos elementos. Así, se observa que la resolución de 22 de octubre de 2022 –emitida en Asamblea General y ratificada en acta firmada por el Cabildo– versa sobre un problema referente a una vía dentro de una propiedad privada que, de acuerdo con lo expuesto en la audiencia por los representantes de la Comuna Palama, habría causado una irrupción en la armonía y la paz de la comuna, afectando así el entramado comunitario.
54. Por lo tanto, este Organismo considera que sí se cumple con el segundo requisito

<sup>13</sup> CCE, sentencia 2-19-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 20.

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

<sup>15</sup> CCE, sentencia 6-23-EI/26, 05 de febrero de 2026, párr. 53.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre, 2021, párr. 89; 5-18-EI/24, 12 de septiembre, 2024, párr. 59.

relativo a que la decisión impugnada sí resolvió un conflicto interno de la Comuna de Palama, a través de la aplicación de su derecho propio, ejecutando sus propias funciones jurisdiccionales, en ejercicio de su derecho a la libre determinación y a la autonomía. Consecuentemente, y al haberse verificado el cumplimiento de los dos requisitos contenidos en el artículo 171 de la Constitución, se observa que la demanda presentada por Domingo Rodríguez sí es objeto de acción extraordinaria de protección, por lo que se procederá con el análisis.

### **5. Planteamiento y formulación del problema jurídico**

55. La acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena tiene como objeto la protección de los derechos constitucionales de todas las personas que estén inconformes con una decisión emanada por una autoridad indígena, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, por violar derechos constitucionales.<sup>17</sup>
56. En dicha línea, este Organismo ha enfatizado que la Constitución reconoce y garantiza el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a crear, aplicar y practicar su derecho propio, mismo que debe ser entendido a la luz del reconocimiento del Estado ecuatoriano como plurinacional e intercultural.
57. Consecuentemente, “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 [sus] características e identidad propia, así como una cosmovisión especial”.<sup>18</sup> Por lo tanto, el análisis que se hace sobre la justicia indígena no debe ser uniforme, estandarizado y rígido, sino que amerita de que se realice un examen individualizado del derecho propio en discusión.
58. Con base en ello, la Corte abordará los derechos y alegaciones del accionante por medio de un enfoque intercultural, “garantizando la comprensión e interpretación intercultural de los hechos y normas aplicables”.<sup>19</sup> Además, es mandatorio que se los analice a la luz de las normas y procedimientos propios de las comunidad y con observancia de los principios de autonomía y libre determinación para la toma de sus decisiones.<sup>20</sup> Así mismo, esta obligación invita a considerar que el procedimiento jurisdiccional de cada comunidad, pueblo y nacionalidad se lo observa a partir de los

---

<sup>17</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009, artículo 65.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 8-22-EI/24, 09 de mayo de 2024, párr. 25. Además, esta Corte ha destacado en algunas ocasiones el carácter heterogéneo de la jurisdicción indígena. Ver, Dictamen 5-19-RC/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 29; y sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 75.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 37; sentencia 8-20-EI/24, 16 de mayo de 2024, párr. 62; y sentencia 11-20-EI/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 45.

<sup>20</sup> CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 36.

usos, costumbres y prácticas concretas que manifiestan en su cotidianidad.<sup>21</sup>

59. Así, la competencia de esta Magistratura llega hasta verificar que la decisión de la autoridad indígena haya sido emitida por medio de un procedimiento que, en la medida de lo posible, garantice “un resultado conforme al derecho propio de las comunidades” y con respeto a los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos.<sup>22</sup> Es importante esta aclaración porque, en algunos casos, los derechos o garantías reconocidos en la jurisdicción ordinaria podrían ser, en mayor o menor medida, incompatibles con las peculiaridades procedimentales indígenas.<sup>23</sup>
60. Ahora bien, con estas consideraciones, se pasará a analizar los cargos del caso bajo análisis. En dicho sentido, tras la revisión de la demanda –párrafos 21, 22 y 23– y de los argumentos vertidos en la audiencia pública –párrafo 24– se logra determinar que las alegaciones del accionante se circunscriben a que se vulneró su derecho a la defensa porque no habría sido convocado a la Asamblea en la que se trató sobre un camino dentro de su bien inmueble y se emitió la decisión impugnada. Que, de ello, se derivó la vulneración de otras garantías del debido proceso porque no se escuchó al accionante en el “tiempo” oportuno; no se prosiguió con las “fases del sistema que son aplicadas por las autoridades ancestrales”; y no se le notificó con la resolución.
61. En función de lo expuesto, esta Corte evidencia que los argumentos del accionante se sostienen en una premisa relativa al derecho a la defensa, con énfasis en la falta de convocatoria a la sesión convocada para el 22 de octubre de 2022 por la Asamblea. En función de ello, la Corte Constitucional formula el siguiente problema jurídico: **¿La Asamblea General de la Comuna, al emitir la resolución impugnada, vulneró el derecho a la defensa del accionante al no haberlo convocado a la sesión extraordinaria llevada a cabo el 22 de octubre de 2022?**

## 6. Resolución del problema jurídico

### 6.1. ¿La Asamblea General de la Comuna, al emitir la resolución impugnada, vulneró el derecho a la defensa del accionante al no haberlo convocado a la sesión extraordinaria llevada a cabo el 22 de octubre de 2022?

62. El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador establece que “[e]n todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso” y, para tal efecto, enlista varias garantías que deben ser observadas. Entre ellas se encuentra la defensa y el que “[n]adie podrá ser

<sup>21</sup> CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 41.

<sup>22</sup> CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 36.

<sup>23</sup> CCE, sentencia 11-20-EI/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 47; sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 53; y sentencia 8-20-EI/24, 16 de mayo de 2024, párr. 65.

privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”.

63. Además, en el artículo 57 de la Constitución, se reconocen derechos a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, lo que incluye su capacidad para “[c]rear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales”.
64. En dicha línea, la autonomía normativa de las colectividades indígenas se fundamenta en su carácter ancestral. Por ende, el derecho al debido proceso debe comprenderse desde un enfoque intercultural, es decir, mediante el discernimiento de los elementos comunes y diferenciales entre la cultura mestiza y la cultura indígena, con el objetivo de brindar a ambas “igual consideración y respeto”.<sup>24</sup> Así, la LOGJCC, en su artículo 66, precisa que, en cuanto al debido proceso y sus garantías, se debe “garantizar [...] la comprensión intercultural de los hechos y una interpretación intercultural de las normas aplicables a fin de evitar una interpretación etnocéntrica y monocultural [...]”.
65. Por ende, “al momento de examinar presuntas vulneraciones al debido proceso o [al derecho a la defensa] cabe analizarlos a partir de las normas y procedimientos propios de las comunidades y con observancia del principio de autonomía de sus decisiones”<sup>25</sup> lo que se manifiesta a través de su cultura y prácticas concretas. Así, la Corte ha indicado que “en el contexto de la justicia indígena, es un imperativo constitucional el respeto al derecho al debido proceso, entendido como principio, valor o bien jurídico, [al ser] un límite a la autonomía normativa de las colectividades indígenas”.<sup>26</sup>
66. Ahora bien, en el caso *in examine*, se puso en conocimiento de este Organismo que la decisión impugnada fue emitida el 22 de octubre de 2022, cuando la Asamblea, en sesión extraordinaria, trató sobre “el cierre de la vía del sector de La Merced, de la comunidad de Palama” misma que se encuentra en la propiedad del accionante; y que, el mismo día, se resolvió “dar apertura a la vía antes señalada”. En consonancia, el cargo transversal de este primer problema jurídico consiste en que el accionante no fue convocado a dicha Asamblea y, consecuentemente, no participó en la misma.
67. Con la finalidad de analizar el problema jurídico planteado, a la luz de los antecedentes esgrimidos y los argumentos señalados por las partes, se dividirá el análisis en dos puntos que, a criterio de esta Corte, lograrán dilucidar de mejor manera las diferencias de criterios existentes entre las partes y cómo ello influyó en la posible violación del derecho al debido proceso en la garantía de la defensa. Dichos puntos serán los que se señalan a continuación: **(1)** el procedimiento de notificación de la convocatoria; y **(2)**

<sup>24</sup> CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 50.

<sup>25</sup> CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 35.

<sup>26</sup> CCE, sentencia 1-12-EI/22, párr. 53.

el conocimiento de que se iba a llevar a cabo la Asamblea extraordinaria.

### 1. El procedimiento de notificación de la convocatoria:

68. En aras del principio de contradicción y el derecho a la defensa, se llevó a cabo una audiencia pública ante este Organismo. El abogado de la parte accionante, tanto en la demanda como en la audiencia, sostuvo que nunca se le notificó al señor Domingo con la convocatoria a la sesión extraordinaria de la Asamblea. Aludió que conoció que se llevó a cabo dicha reunión después de haber presentado una acción de acceso a la información, mediante la cual se le dio a conocer la resolución del 22 de octubre de 2022.
69. En contraposición, los accionados indicaron en el informe de descargo que el accionante sí conocía de la convocatoria a la Asamblea, ya que se lo notificó con la convocatoria a través de un documento que contenía la constancia; mientras que en audiencia alegaron que las convocatorias a las Asambleas las hacen los vocales –de cada división del territorio– de “manera verbal” y que ellos informaron al accionante.
70. En dicho sentido, se evidencia que hay una contraposición de criterios, ya que el accionante sostuvo que nunca se lo notificó con la convocatoria a la audiencia y que “no hay antecedentes de las convocatorias a la Asamblea”. Además, que, por la “carga de la prueba”, las autoridades de la Comuna eran quienes debían probar que se realizó la notificación. Mientras que, por otra parte, los accionados señalan que sí hubo dicha notificación; sin embargo, se contradicen en sus argumentos, ya que no queda claro si se realizó dicho acto de forma (i) escrita o (ii) verbal.
71. Para el efecto, esta Corte observa que, dentro del Reglamento, si bien no consta alusión alguna a que se debe realizar una notificación de la convocatoria a las Asambleas, ya sean estas ordinarias o extraordinarias, la Comuna la indicó como una práctica consuetudinaria dentro de la comunidad.
72. Por otra parte, esta Corte observa que la Comuna Palama, de conformidad con su Reglamento, las autoridades solo tienen el deber de convocar a las Asambleas. En dicho sentido, se evidencia dentro del informe de descargo, el entonces presidente, sostuvo que el accionante sí conoció del proceso porque, el día 20 de octubre de 2022, la exsecretaria, Wilma Plasencia, mediante el oficio 0001-Palama, convocó “de manera oral y personal”, pero el accionante **“se negó a firmar a manera de constancia el documento donde constaba la convocatoria a dicha reunión, [y] que procedió romper el documento original que se le entregó”** (párr. 29 *supra*), (énfasis añadido). Por lo tanto, se llegaría a concluir que se dio una convocatoria verbal junto con un documento escrito.

73. Por otra parte, en la audiencia pública que se llevó a cabo ante este Organismo, los accionados indicaron que sí se dio la convocatoria, pero que esta solo fue de “**manera verbal**” por parte de los vocales y que ellos “personalmente” fueron a hablar con el señor Domingo para que acuda a la sesión extraordinaria (*párr. 68 supra*).
74. Con base en ambos criterios se evidencia que hay dos supuestos de contradicción, una por la forma en la que se dio la convocatoria –de manera oral únicamente o a través de un documento escrito–; y, por otra parte, la persona encargada de realizarla, ya que en un primer momento se habló de que quien realizó la notificación fue la exsecretaria de la Comuna, pero después se indica que fue uno de los vocales de la presidencia de ese entonces. Demostrando que no hay concordancia entre los alegatos referidos.
75. En virtud de ello, esta Corte considera relevante analizar si en el Reglamento Interno de la Comuna Palama se halla cómo se debe dar la convocatoria a las Asambleas y quien es la persona competente de convocar; o, a su falta, cuáles son las atribuciones de la o el secretario, y de las o los vocales que han sido elegidos por la Comuna.
76. De conformidad con los antecedentes, la Asamblea fue una sesión extraordinaria, la cual, de conformidad al artículo 5 del Reglamento, “será *convocada* por el Presidente de la Comuna [...] cuando las necesidades y las circunstancias lo determinen”. De esto se colige que sí hay una obligación de convocar a la Asamblea a las sesiones que se van a llevar a cabo; sin embargo, no indica si esta deberá ser escrita o verbal.
77. Por otra parte, se evidencia que el artículo 15.a del Reglamento manifiesta que son atribuciones y deberes de la o el secretario “*convocar* a sesiones de Asamblea General o del Cabildo por orden del Presidente y actuar en ellas con puntualidad y diligencia”; mientras que en el artículo 16.a, del mismo Reglamento, se señala que son atribuciones y deberes de los vocales “*convocar* por orden del Presidente a las Asambleas Generales y Mingas”. En dicho sentido, se observa que, dentro de las funciones del secretario y de los vocales se encuentra convocar a las Asambleas Generales, siempre y cuando haya sido ordenado por el presidente. Si bien no existe una disposición expresa que determine que la o el secretario y/o los vocales son los encargados de convocar a sesiones extraordinarias, se puede inferir, a partir del artículo 5 del mismo Reglamento, que dicha facultad también puede ser ejercida por estos, siempre que actúen por delegación del presidente, quien ostenta la competencia principal para convocar a las Asambleas, sean estas ordinarias o extraordinarias –el caso *in examine*–.
78. En cambio, en cuanto a la forma de notificación, los accionados manifestaron en audiencia que estas son generales y se realizan de manera verbal, en atención a su derecho propio. Señalaron que, en el contexto de su estructura social y comunitaria,

prima la oralidad en los procesos, con el fin de garantizar que los comuneros conozcan las decisiones adoptadas en la Comuna y preservar el entramado comunitario, lo cual se refleja en la asistencia de 240 personas a la Asamblea.

79. Respecto de esto último, el accionante no manifestó inconformidad o desacuerdo con que las notificaciones a audiencia se hayan hecho verbalmente. Más bien, manifestó que, normalmente, en la Comuna se dan una “primera y segunda convocatoria” y que, si la persona no comparece, la trasladan con una comisión que actúa “como una especie de policía”. En contra de esto último, los accionados no se pronunciaron en audiencia; sin embargo, en el Reglamento no se señala la existencia de la “segunda convocatoria”, ni se dio a conocer de un conflicto de la Comuna en la que se haya aplicado la “primera y segunda convocatoria”, por lo que no se entiende como un requisito obligatorio que deban agotar las autoridades de la Comuna Palama al convocar a Asambleas.
80. En consecuencia, este Organismo observa que, si bien en la demanda se señaló que la notificación fue realizada por la exsecretaria, mientras que en audiencia se atribuyó dicha actuación a los vocales, lo cierto es que ambas autoridades contaban con la facultad de efectuarlo de conformidad al Reglamento. Por tanto, independientemente de quién haya intervenido, se reconoce que ambos tenían la competencia para realizar dicha actuación. Además, se evidencia que, de lo explicado por los accionados, en ambos casos se dio una convocatoria verbal, misma que, prima en el derecho consuetudinario de las comunidad, pueblos y nacionalidades indígenas.
81. Sin perjuicio de ello, de conformidad con los alegatos expuestos por el accionante, tanto en su demanda como en la audiencia, a su criterio, se le vulneró el derecho a la defensa por cuanto no fue notificado con la convocatoria, misma que sí se realizó. Por lo tanto, se pasa a analizar el segundo punto (2) de este problema jurídico.

## **2. El conocimiento de que se iba a llevar a cabo la Asamblea extraordinaria:**

82. De los antecedentes del presente caso se evidencia que el día 17 de octubre de 2022, el señor Domingo Rodríguez indicó, mediante una solicitud dirigida al GAD Salcedo que se “van a realizar trabajos de apertura de un camino, lo cual afectaría mi terreno”. Asimismo, en el informe de descargo, el expresidente indicó que el 19 de octubre de 2022 “se trató de llegar a un diálogo entre las partes, pero no hubo solución, por lo que se dijo que se solucionaría en la comunidad”. De ello se evidencia que, días antes de que se lleve a cabo la Asamblea, el accionante ya tenía conocimiento de que había un conflicto relacionado con su propiedad y se lo iba a tratar en una sesión comunitaria.
83. En adición, en la resolución impugnada consta que el *quorum* estuvo constituido por 240 comuneros, “entre quienes estaba Alejandro Rodríguez, hijo del [accionante]”, lo

que da a entender que hubo una convocatoria general de la Asamblea, la cual incluso llegó a ser conocida por un familiar del accionante, quien, según los accionados, vive cerca del domicilio del accionante y, a veces asiste “en representación de su padre”.

84. Ahora bien, desde una perspectiva intercultural, este Organismo encuentra que, de conformidad con lo explicado previamente **(1)** hubo una convocatoria verbal, para acudir a la sesión, por parte de una autoridad que contaba con dicha facultad y que actuó de conformidad con el derecho propio de la Comuna de Palama; y hubo **(2)** el conocimiento del accionante, y uno de sus hijos, de que se iba a tratar un conflicto, en el que su propiedad estaba inmiscuida, dentro de una sesión comunitaria.
85. En consonancia, si bien el accionante indicó que no fue notificado con la convocatoria para la celebración de la Asamblea, de los recaudos procesales y el Reglamento, se observan elementos que permiten determinar que sí se le convocó al accionante a la sesión extraordinaria. Además, el accionante: **(i)** tenía conocimiento del conflicto y de la posibilidad de que se abra el camino que existió desde 1969; **(ii)** sabía que, frente a que no se solucionó el problema, iba a haber una resolución en comunidad; **(iii)** fue convocado de forma verbal, en las condiciones expuesta en el punto (1) *supra*; y **(iv)** uno de sus hijos estuvo presente en la Asamblea extraordinaria.
86. Además, este Organismo evidencia que podría haber existido una renuencia por parte del accionante para asistir a la Asamblea de la Comuna (*párr. 29 supra*), a pesar de que el artículo 19.c del Reglamento manifiesta que es obligación de los comuneros “asistir puntualmente a las Asambleas Generales, ordinarias y extraordinarias”. Por lo tanto, resultaría improcedente que se alegue la vulneración del derecho al debido proceso por la falta de comparecencia a la sesión extraordinaria, cuando ello pasaría a ser exclusiva responsabilidad del accionante.
87. Con base en lo dicho, esta Corte concluye que no se vulneró el derecho a la defensa del accionante, ya que fue convocado de manera verbal a la Asamblea, aún cuando las convocatorias se las realiza de manera general para todos los comuneros. Además, que ya tenía conocimiento sobre que el conflicto se iba a poner en conocimiento de la comunidad para su resolución y uno de los hijos del accionante acudió a dicha sesión.
88. Así, esta Corte no identifica de qué manera el derecho a la defensa del accionante pudo conculcarse, dado que tuvo conocimiento de la Asamblea, a pesar de que no exista una notificación por escrito, lo cual se configura como una legalidad necesaria en la esfera de la justicia ordinaria, más no en el derecho propio de la Comuna de Palama.
89. Finalmente, este Organismo estima oportuno anotar que no le corresponde avalar o no la decisión de justicia indígena, sino únicamente resolver las vulneraciones a derechos

constitucionales. En este caso, se constata que la Comuna de Palama no transgredió el derecho al debido proceso del accionante, ya que este sí tuvo conocimiento de: **(i)** la convocatoria general de la Asamblea extraordinaria y **(ii)** la resolución a la que se llegó el 22 de octubre de 2022; ambos, en el marco del derecho propio.

## **7. Decisión**

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

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, signado con el número **12-22-EI**.
- 2. Disponer** a la Secretaría General de esta Corte que 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 66.13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- 3.** Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de abril de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy por una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**