

Quito, D.M., 16 de julio de 2026

CASO 0004-17-EI

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

SENTENCIA 4-17-EI/26

Resumen: La Corte analiza una acción extraordinaria de protección presentada en contra de actuaciones desarrolladas en la comunidad Oñacpac, relacionadas con la ejecución de un proyecto comunitario de apertura de vías y alcantarillado y con posteriores actuaciones de justicia indígena. La Corte verifica que la decisión adoptada por la Asamblea General de la comunidad el 20 de octubre de 2017, mediante la cual se resolvió continuar con la ejecución del referido proyecto, no constituye una decisión jurisdiccional indígena susceptible de ser impugnada mediante acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena. En consecuencia, rechaza la acción.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 08 de noviembre de 2017, Rosa Elena Poma Poma y otros,¹ en calidad de comuneros de la comunidad Oñacpac (“**accionantes**”), presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la resolución emitida el 20 de octubre del 2017 (“**resolución impugnada**”) por las autoridades de la comunidad de Oñacpac de la parroquia Saraguro, cantón Saraguro, provincia de Loja. Los antecedentes procesales de la controversia sometida a la justicia indígena se narran a continuación.
2. El 20 de octubre de 2017, las autoridades de la comunidad indígena de Oñacpac en el marco de un “Proyecto de Apertura de Vías, Guardarrayas, Calles, Mejoramiento de Vías y la Red de Alcantarillado, con el apoyo técnico y financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Saraguro” organizaron una asamblea comunitaria. La reunión tuvo el objetivo de socializar los lugares por donde se abrirían “las vías, guardarrayas, calles y mejoramiento de las vías existentes dentro de la comunidad”. En esta asamblea, “por mayoría de comuneros” se habría decidido ejecutar el proyecto en las áreas que fueron socializadas.

¹ La demanda también fue presentada por Aurelia Balvina Guamán Poma, José Francisco Tene Minga, María Rosa Margarita Saca Tene, María Poma Tene, Ana Rosario Morocho Poma, Asunción Poma Poma, Segundo Miguel Guamán Morocho, José Francisco Guamán González, María Carmen Poma Tene. Mediante escrito de 07 de enero de 2022, Rosa Elena Poma Poma compareció en representación de su madre María Carmen Poma Tene, quien falleció el 19 de julio de 2019, conforme el certificado de defunción adjunto.

3. El 23 de octubre de 2017, María Carmen Morocho González y María Alegría González Morocho presentaron denuncias en contra de Rosa Poma por el presunto irrespeto a la resolución impugnada. En lo principal, las dos primeras denuncias expusieron que Rosa Poma les solicitó una firma de respaldo para oponerse al proyecto de apertura.
4. El 26 de octubre de 2017, Pedro Manuel Sigcho Poma (“**Pedro Sigcho**”) presentó una denuncia en contra de José Francisco Tene por el presunto irrespeto a la resolución impugnada. En cuanto a la tercera denuncia, consta “recibí una llamada del señor alcalde del Municipio de Saraguro, quien manifiesta que han ingresado un escrito firmado por el señor Francisco Tene y la Señora Rosa Elena Poma Poma, con varias firmas de respaldo oponiéndose a la apertura de las vías internas de la comunidad”.²
5. El 26 de octubre de 2017, la Asamblea de la comunidad Oñacapac resolvió el conflicto interno seguido por “la Comuna de OÑACAPAC, en contra de la señora Rosa Elena Poma Poma y el señor José Francisco Tene Minga”, debido al incumplimiento de la resolución impugnada. Al respecto, dispuso sanciones contra José Francisco Tene y Rosa Poma y María Rosa Margarita Saca Tene y dispuso que continuara la “investigación de las 81 personas que se han opuesto ante el Municipio con sus firmas y huellas, mucho de ellos, sin ser comuneros, de comprobar el irrespeto a la resolución de fecha 20 de octubre de 2017, serán sancionados de acuerdo a los usos y costumbres de la comunidad”.

1.1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 18 de julio de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión³ admitió a trámite la demanda presentada por los accionantes. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación del caso 0004-17-EI correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.
7. El 24 de noviembre de 2023, el presidente de la Corte Constitucional convocó a audiencia de Pleno, de conformidad con los artículos 66 números 9 y 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales (“**LOGJCC**”), en concordancia con el artículo 33 del Reglamento de Sustanciación de Procesos Competencia de la Corte

² La denuncia consta en la página 16 del anexo incluido en el escrito de 04 de abril de 2024.

³ El Tribunal de Sala de Admisión estuvo conformado por las exjuezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Daniela Salazar Marín y el exjuez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

Constitucional (“**RSPCCC**”).⁴ En virtud de la solicitud de diferimiento presentada el 06 de diciembre de 2023, por Luis Vicente Guamán Tene, en calidad de autoridad indígena de la comunidad de Oñacapac,⁵ el 07 de marzo de 2024, se convocó nuevamente a las partes a realización de la audiencia para el día 19 de marzo de 2024, a las 10h00.

8. El 19 de marzo de 2024, tuvo lugar la audiencia de Pleno con la comparecencia de Luis Fernando Sarango Macas abogado de los accionantes, Rosa Elena Poma Poma, José Francisco Tene Minga y Miguel Guamán Morocho (“**Miguel Guamán**”), en calidad de accionantes, Raúl Ángel Lema Gualli abogado de los accionados, Luis Vicente Guamán Tene y Pedro Manuel Guamán Poma, en calidad de accionados, Leofrey Orlando Pontón Bermeo, en calidad de procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Saraguro, y, Luis Enrique Minga Sarango, en calidad de *amicus curiae*.⁶
9. El 27 de marzo de 2024, el juez sustanciador dispuso a la comunidad de Oñacapac que remitiera información respecto al proceso en contra del señor Francisco Tene y otras personas, que dio lugar al “Acta de resolución y compromiso” suscrita el 27 de octubre de 2017. Posteriormente, el 28 de marzo de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y requirió información tanto al Municipio de Saraguro como a la comunidad de Oñacapac.⁷

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena de conformidad con lo previsto en los artículos 171 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), y 65 de la LOGJCC.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de los accionantes y pretensión.

11. Los accionantes pretenden que esta Corte acepte la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena y declare la vulneración del

⁴ La audiencia fue convocada vía telemática para el 07 de diciembre de 2023, a las 11h00. A la diligencia fueron convocados los accionantes, Segundo Manuel Poma, en calidad de accionado y Andrés Muñoz Silva, alcalde del GAD Municipal del cantón Saraguro, en calidad de tercero interesado.

⁵ En lo principal, solicitó el diferimiento debido al cambio de defensa técnica.

⁶ Conforme consta en la [razón de audiencia](#) emitida por la Secretaría General de la Corte Constitucional.

⁷ La información aportada por la comunidad de Oñacapac y el Municipio de Saraguro será expuesta en la sección de alegaciones.

derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente, el derecho a la propiedad, el derecho a la libertad (artículo 66 numerales 6, 26, 29 literal c) de la CRE), el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa (artículo 76.7 de la CRE) y seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). Además, para los accionantes la decisión de justicia indígena es contraria a lo previsto en la parte final del primer inciso del artículo 171 de la Constitución.⁸ En consecuencia, solicitan “se ordene que las cosas vuelvan a su estado anterior con la consiguiente indemnización de daños y perjuicios”.

12. En tal sentido subrayan que la decisión impugnada se presume que “fue dictada el día 20 de octubre del 2017”. Finalmente, solicitan a este Organismo que emita jurisprudencia respecto “a la arbitraria decisión de urbanizar la [comunidad] y de reprimir cualquier reclamo o disconformidad mediante la privación de la libertad, el cobro de multas que van desde los 50 USD, y el baño con agua helada, como abuso de autoridad”.
13. En la demanda, los accionantes manifiestan que se ve vulnerado el derecho a la propiedad, cuando:

la Asamblea General [...] sin nuestro pleno consentimiento ha decidido urbanizar la comunidad [...] sin previo acuerdo, sin pleno consentimiento y en franco abuso de autoridad, usando un tractor del Municipio de Saraguro los directivos de la Comuna o comunidad OÑA CAPAC, proceden abrir calles, hacer cuadras y manzanas, ampliar caminos pequeños, etc., dentro de nuestra propiedad privada, confiscando nuestros terrenos y destruyendo inclusive nuestras casas, muchas de ellas con título de propiedad y sin indemnización alguna.

14. Sobre el derecho a no ser privado de la libertad por deudas, costas, multas, tributos, los accionantes arguyen que este se vio vulnerado cuando “sin fórmula de juicio, se nos priva de libertad, se nos encierra en un baño de la escuela y luego en la guardería de la comunidad, en el que amanecemos juntos hombres y mujeres, para al siguiente día cobrarnos multas que van desde los 50 USD”.
15. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, los accionantes indican que fue vulnerado cuando en su ausencia, “con unos pocos comuneros” se resolvió aprobar el proyecto de urbanizar la comunidad. Posteriormente, mencionan “pero si de pronto hubiera oposición se ha tomado otra resolución para privarnos de la libertad, encerrarnos en un baño de la escuela o guardería de la comunidad [...] y bañarnos en agua helada”.

⁸ Al respecto “Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales”.

16. El 07 de enero de 2022, los accionantes presentaron un escrito ante este Organismo en el cual expusieron que una de las accionantes, María Carmen Poma Tene había fallecido “el 19 de julio del año 2019, como producto del sufrimiento y profunda depresión en la que cayó debido a que una calle pasó por su predio destruyendo su sembrío de maíz y fréjol y además se destruyó su casa de habitación pese a que era una persona mayor adulta de 86 años de edad en ese entonces”. Por lo cual sería representada por su hija Rosa Elena Poma Poma. Adicionalmente, realizaron una solicitud de medidas cautelares en razón de que algunos comuneros habrían sido multados con la cantidad de \$400,00 por haber firmado el oficio dirigido al alcalde de Saraguro el 19 de octubre de 2017. Debido a ello, solicitaban la suspensión provisional del cobro de la multa. Adicionalmente, presentaron las notificaciones enviadas por las autoridades de la comunidad Oñacpac a tres personas de la comunidad.
17. El 28 de abril de 2022, los accionantes presentaron un escrito en el cual reiteraron su solicitud de medidas cautelares respecto a la suspensión del cobro de la multa. Añadieron que “hay varias personas adultas mayores mujeres que temen ser encarceladas, bañadas en agua helada y ortigadas o que sus escasos bienes sean confiscados”.

3.2. Argumentos de la autoridad indígena accionada.

18. El 27 de marzo de 2024, el juez sustanciador solicitó a la parte accionada información sobre el proceso en contra de José Francisco Tene y otras personas, que dio lugar al “Acta de resolución y compromiso” suscrita el 27 de octubre de 2017. El 04 de abril de 2024, Luis Vicente Guamán Tene, en calidad de autoridad indígena de la comunidad Oñacpac dio contestación al requerimiento en los siguientes términos:
19. Respecto al proceso de aplicación de la justicia en la comunidad de Oñacpac, precisaron que los comuneros pertenecen al pueblo Saraguro, que actualmente su sistema de organización y régimen de autoridad comprende la Asamblea General Comunitaria que es “la máxima instancia de autoridad y toma de decisiones, y su correspondiente Cabildo comunitario integrado por el Presidente, Vicepresidente, Tesorero, Síndico y Secretario y la Asamblea General Comunitaria”. Añaden que, el fin último de la “justicia indígena es lograr lo que en nuestra filosofía de vida se llama el *sumak kawsay*, vivir en completa felicidad, armonía y paz como sociedades comunitarias”.
20. Aunado lo anterior, mencionan que “las autoridades comunitarias de la comunidad de Oñacpac, en ejercicio de la facultad otorgada por el derecho propio, la Constitución y la legislación internacional” realizaron varias Asambleas comunitarias los días 07

de septiembre del 2017, 12 de octubre de 2017 y 20 de octubre del 2017, en las cuales se habría dado a conocer a la comunidad el “Proyecto de Apertura de Vías, Guardarayas (sic), Calles, Mejoramiento de Vías y la Red de Alcantarillado, con el apoyo técnico y financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Saraguro”.

21. En el informe, mencionan que “luego [de] varias asambleas se toma la decisión final, por mayoría de los comuneros, de ejecutar el Proyecto en mención” y que este particular se encuentra evidenciado en las actas.⁹ Finalmente, precisan que la decisión emitida el 20 de octubre de 2017 “no constituye la aplicación de justicia indígena, sino un ejercicio del régimen de autoridad comunitaria para planificar y promover el desarrollo de la comunidad y establecer resoluciones comunitarias y consensuadas a través de procesos democráticos comunitarios”, para las autoridades de la comunidad de Oñacapac esta decisión es administrativa y de planificación.
22. En cuanto a los motivos por los que Francisco Tene habría sido sometido al proceso de aplicación de justicia de la comunidad de Oñacapac, en el informe consta que “[a] pesar [de] existir una decisión colectiva y consensuada de la mayoría de los comuneros” respecto al proyecto, tanto Rosa Poma como Francisco Tene habrían iniciado “acciones infundadas e ilegítimas, con mentiras y engaños, para oponerse y obstaculizar la ejecución del Proyecto”. Esta oposición constituía un conflicto interno “llaki”, por lo que frente a las denuncias realizadas por otros comuneros se habría iniciado “el proceso del ejercicio de la facultad jurisdiccional (justicia indígena), cumpliendo el debido proceso (allí llakita allichina)”.
23. Adicionalmente, señalan que, ante el irrespeto de algunos comuneros a la decisión de 20 de octubre de 2017, la Asamblea de 26 de octubre de 2017 decidió sancionar a algunos comuneros. Este proceso se llevó a cabo en los momentos que forman parte “willana”, es decir, ante la denuncia por parte de miembros de la comunidad, las autoridades analizan la denuncia, comunican a las partes y convocan a una Asamblea para la resolución del conflicto. El segundo momento sería “mashkana-tapuna”, en el cual “las autoridades comunitarias de Oñacapac investigan”. El tercer momento “ñawinchina-chinapurana”, las partes implicadas presentan pruebas, sobre este particular, en el informe constan los argumentos vertidos tanto por Rosa Poma como por José Francisco Tene en la Asamblea de 26 de octubre de 2017. Y los dos últimos momentos son “allichina-yuyarina” y “pactachina” los cuales se refieren a la decisión y al cumplimiento de lo decidido.

⁹ El 19 de marzo de 2024, la comunidad Oñacapac presentó ante este Organismo un escrito al cual adjuntó las actas correspondientes a los días de 07 de septiembre, 12 de octubre y 20 de octubre de 2017. Además, adjuntó otros documentos relacionados con el proyecto de alcantarillado sanitario en la comunidad.

24. Respecto al cuarto momento mencionan que el proyecto fue socializado en varias Asambleas Generales y que Rosa Poma como José Francisco Tene “con mentiras y engaños pretenden impedir la ejecución del Proyecto, involucrando incluso a personas que no son comuneros y sobre terrenos que según la verificación del levantamiento topográfico no serían afectados”.

4. Intervenciones en audiencia

25. El 19 de marzo de 2024, tuvo lugar la audiencia pública ante esta Corte. A esta diligencia asistieron las personas detalladas en el párrafo 8 *supra*.

26. En la intervención de los accionantes por medio de su abogado, Luis Fernando Sarango Macas, expresaron que las actuaciones de las autoridades de la comunidad Oñacapac vulneraron sus derechos constitucionales en el contexto de la ejecución del proyecto comunitario de apertura de vías y alcantarillado. Así sostuvieron:

26.1. En particular, manifestaron su desacuerdo con la decisión adoptada por la Asamblea General de la comunidad el 20 de octubre de 2017, mediante la cual se aprobó la continuación de dicho proyecto. Según indicaron, la ejecución de las obras afectó terrenos de su propiedad o posesión y desconoció su oposición a la intervención comunitaria.

26.2. Asimismo, señalaron que las autoridades comunitarias habrían actuado de forma arbitraria al impulsar la ejecución del proyecto pese a las objeciones planteadas por determinados miembros de la comunidad. Además, indicó que se habría vulnerado la libertad de expresión y la libertad pues habrían sido sancionadas las personas que se opusieron a esta decisión de la Asamblea de la comunidad con castigos que consideran injustos y extralimitados.

27. Las autoridades de la comunidad Oñacapac participaron por medio del abogado Raúl Ángel Lema Gualli, quien hizo alusión a las facultades o autonomías de los pueblos indígenas, para luego precisar que en la sentencia 1779-18-EP/21 este Organismo reconoció la existencia del gobierno comunitario, sus estructuras, niveles y “también las funciones que deben cumplir de acuerdo a las realidades costumbres y prácticas ancestrales”. De esta manera:

27.1. El abogado precisó que, “no todos los actos o decisiones corresponden al ejercicio de la facultad jurisdiccional”. Y sostuvo que “[...] el acta celebrada con fecha 20 de octubre se trata de una asamblea comunitaria para resolver aspectos de orden administrativo y de planificación para el desarrollo territorial de la comunidad en coordinación y cooperación con el municipio de Saraguro

y no tiene el carácter de asamblea de juzgamiento, no se ejerció en estas asambleas y anteriores que se tuvo varias asambleas, la facultad o la competencia para administrar justicia indígena”.

27.2. Aunado a lo anterior, el abogado expuso que la resolución no corresponde “a la administración de justicia indígena, por ende, no está sujeto al control de constitucionalidad por la Corte Constitucional”. Al respecto, indicó que la realización de dicho control “significaría desnaturalizar y permitir el uso indebido y arbitrario de la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”.

27.3. Respecto a la resolución impugnada, el abogado indicó que la decisión se tomó en “varias sesiones, varias asambleas del 22 de julio 2017, el 24 de agosto 2017, el 07 de septiembre, el 12 de octubre, el 19 de octubre y finalmente el 20 de octubre”. Añadió que, en la decisión final participaron los miembros de la comunidad, incluidos los técnicos. Además, el abogado reiteró que la resolución impugnada “no es una resolución determinada a través del proceso de administración de justicia, sino una decisión administrativa de planificación, ejecución de un proyecto de desarrollo comunitario”.

27.4. Además, precisó que “se generó el conflicto porque los señores estaban obstaculizando la ejecución de un proyecto de interés general”. Al respecto, señala que el 26 de octubre “previa convocatoria, previa comunicación, previa notificación a las partes que estaban generando el conflicto, principalmente a la señora Rosa Elena Poma se instala la asamblea de juzgamiento y allí ejerciendo la facultad jurisdiccional [...] se resuelve y se establece algunas sanciones”. Sobre las sanciones, el abogado manifestó que las autoridades indígenas pueden establecer sanciones como multas o trabajos comunitarios y que esto se “lo han hecho [históricamente] y se está aplicando a nivel nacional”.

28. Además, en la audiencia pública intervino Leofrey Orlando Pontón Bermeo, en calidad de procurador síndico del Municipio de Saraguro, tercero interesado, conforme lo siguiente:

28.1. El abogado precisó que en el proceso constitucional consta el Acta de Asamblea General para la “proyección del estudio topográfico de aperturas de vías, guardarrayas, calles y mejoramiento de vías existentes dentro de la comunidad por donde se ejecutará la red de alcantarillado en el año 2018”. Añadió que, en las trece parroquias rurales del cantón Saraguro con alta incidencia de población indígena se habría verificado la ausencia de servicios básicos, esta carencia, según un informe médico generaría una “incidencia

altísima de parasitosis, que, al momento del informe, había generado la muerte de una persona adulta mayor”.

28.2. El abogado expuso que en muchas de las comunidades utilizaban letrinas, pero que no contaban con mantenimiento por lo cual los residuos se acumulaban, este hecho generaba que los desechos se dirigieran a los “campos donde se cultivan los sembríos que sirven para la alimentación no solo de las comunas sino del propio cantón Saraguro”. Por ello, con el objetivo de dar solución al problema, la comunidad habría invitado al alcalde del cantón Saraguro para que, con los técnicos, visiten la comunidad.

28.3. Por otro lado, mencionó que para la ejecución del proyecto “se siguió los mismos chaquiñanes, los mismos caminos que habían establecido en la zona”, manifestó que solo se hizo “una ampliación porque por ahí tiene que ir la red de alcantarillado”. Adicionalmente, arguyó “por esta situación, señores jueces quedó abandonado el proyecto durante tanto tiempo y tuvo que volver el alcalde de origen indígena para retomar y por ello se suscribió el Convenio”, adicionalmente expone la prioridad del proyecto en “virtud de la alta contaminación y de la falta de saneamiento ambiental”.

29. El 21 de marzo de 2024, la Alcaldía de Saraguro presentó ante este Organismo los documentos requeridos en audiencia, respecto a la construcción del sistema de alcantarillado sanitario para la comunidad de Oñacapac.

5. Cuestión previa

30. De conformidad con la demanda, los escritos posteriores incorporados al expediente y las intervenciones realizadas en audiencia pública, esta Corte observa que los accionantes cuestionan expresamente la decisión comunitaria adoptada por la asamblea de la comunidad el 20 de octubre de 2017, mediante la cual se aprobó y dispuso la ejecución del proyecto de apertura de vías, mejoramiento vial y alcantarillado dentro de la comunidad.

31. Lo anterior se puede verificar en la demanda de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena, en la que los accionantes identificaron:

La sentencia, resolución o decisión presumimos fue dictada el día 20 de octubre del 2017, conforme se desprende de la comunicación recibida por POMA ROMA ROSA ELENA, dicha sentencia, resolución o decisión se encuentra prácticamente ejecutada sin nuestro consentimiento.¹⁰

¹⁰ Expediente constitucional 0004-17-EI, demanda, foja 27.

32. Además, en la audiencia pública este Organismo consulto sobre la decisión que se impugna mediante esta acción, ante lo cual los accionantes ratificaron que la decisión impugnada es la referente a la urbanización de la comunidad en los siguientes términos:

La decisión sobre la cuál hemos interpuesto la acción extraordinaria de protección es [la] que tiene que ver con que se haga la apertura, la urbanización de la comunidad, que implica violentar la propiedad privada de minifundios que tienen los comuneros. [...].¹¹

33. Al respecto, esta Corte observa que, si bien los accionantes hicieron referencia a las consecuencias que se derivaron de su oposición a dicha decisión y a las medidas posteriormente adoptadas por las autoridades comunitarias, sus alegaciones se dirigen fundamentalmente a cuestionar la decisión de 20 de octubre de 2017, relativa a la ejecución de las obras comunitarias y las afectaciones que esta habría producido sobre sus derechos e intereses, sin que existan elementos adicionales que justifiquen examinar otra decisión. Es decir, aun cuando se observan argumentos que aluden a otros actos relacionados con posterioridad a la decisión comunitaria impugnada, estos no alcanzan para ser considerados como parte del análisis de esta acción.
34. Así pues, este Organismo constata que los accionantes arguyen, en lo esencial, la vulneración de su derecho a la propiedad por la “arbitraria decisión de urbanizar” el terreno comunitario, así como de sus derechos a opinar y a la defensa porque la decisión comunitaria de 20 de octubre de 2017 se habría tomado en su ausencia. A decir de los accionantes, la impugnación de estas acciones deviene del abuso de autoridad de los directivos de su comunidad para “abrir calles, hacer cuadras y manzanas [...] dentro de nuestra propiedad privada”.¹² En consecuencia, esta Corte identifica como decisión impugnada en esta acción a la resolución adoptada en la Asamblea General de la comunidad Oñacapac el 20 de octubre de 2017.

35. Con estas consideraciones, previo a realizar un análisis de fondo de la sentencia impugnada, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico:

35.1. ¿La decisión adoptada por la Asamblea General de la comunidad Oñacapac el 20 de octubre de 2017 respecto de la ejecución del proyecto de apertura de vías, mejoramiento vial y alcantarillado puede ser objeto de una demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena y, por ende, la Corte Constitucional debe realizar un análisis de fondo en este caso?

¹¹ Expediente constitucional 0004-17-EI, audiencia pública, 18 min., 20 seg., a 19 min., 42 seg.

¹² Ver párrafo 13 *supra*.

36. En este acápite la Corte sostendrá que la resolución de 20 de octubre de 2017 respecto de la ejecución del proyecto de apertura de vías, mejoramiento vial y alcantarillado adoptada por la Comunidad Oñacapac es una decisión administrativa que no puede ser conocida mediante acción extraordinaria de protección.
37. Las comunidades ejercen distintas formas de autoridad y desarrollan múltiples funciones colectivas, entre ellas funciones de gobierno comunitario, administración interna, planificación y gestión del territorio,¹³ así como funciones jurisdiccionales orientadas a resolver conflictos internos mediante la aplicación de sus normas y procedimientos propios. En este contexto, la Corte ha señalado que no toda decisión adoptada por una comunidad indígena constituye una decisión de justicia indígena.¹⁴ Lo contrario, implicaría una injerencia que contravendría los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y una afectación directa al derecho constitucional de las comunidades, pueblos y nacionalidades de mantener sus formas de organización social según su propio derecho, sin más limitaciones que las determinadas por la Constitución.
38. El artículo 171 de la Constitución reconoce la facultad de las autoridades indígenas de ejercer funciones jurisdiccionales en los siguientes términos.
- [...] Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales [...].¹⁵
39. De ahí que, el artículo 65 de la LOGJCC determina que mediante la acción extraordinaria de protección procede respecto de “la decisión de la autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales”. Para determinar la naturaleza de la decisión esta Corte ha establecido en su jurisprudencia que se debe identificar si dicha decisión fue dictada por **i)** una autoridad indígena legitimada para adoptar decisiones jurisdiccionales, y si dicha decisión responde a una **ii)** solución a un conflicto interno

¹³ CCE, sentencia 7-20-EI/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 39.

¹⁴ CCE, sentencia 2-19-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 19.

¹⁵ En la misma línea, respecto al ámbito de la jurisdicción indígena, el artículo 343 del Código Orgánico de la Función Judicial prescribe que: “Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio o consuetudinario, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. No se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres”.

aplicando sus normas y procedimientos propios.¹⁶

- 40.** Respecto al primer requisito, esta Corte ha indicado previamente que “se debe establecer la relación directa entre una comunidad, pueblo o nacionalidad y la autoridad indígena”.¹⁷ Así, la Corte debe evidenciar si la decisión ha sido adoptada por la autoridad designada por una comunidad, pueblo o nacionalidad, para el ejercicio de funciones jurisdiccionales, es decir, en el ejercicio de su derecho propio y sus prácticas ancestrales.
- 41.** En este caso, la Corte observa que la resolución de 20 de octubre de 2017 fue adoptada por la Asamblea General Ordinaria de la comuna Oñacpac y suscrita por el presidente del Cabildo y el secretario de la comunidad. En esta decisión no se alude al ejercicio de funciones jurisdiccionales de dichas autoridades, más bien, se constata que la Asamblea se instala para socializar y resolver en 13 sectores la “apertura de las vías, guardarrayas, calles y mejoramiento de vías existentes”. Lo dicho coincide con lo expuesto por las autoridades comunitarias en la audiencia ante este Organismo, respecto a que la resolución en mención es una decisión administrativa de planificación y ejecución del proyecto de desarrollo comunitario vial. Por consiguiente, no se verifica que la decisión impugnada fue dictada por una autoridad indígena legitimada en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.
- 42.** Ahora bien, aun cuando no se cumple el primer requisito, este Organismo estima pertinente profundizar el análisis de esta cuestión previa y verificar el segundo requisito.
- 43.** Respecto al segundo requisito, para este Organismo no se puede establecer de manera general aquello que se considera como conflicto interno respecto de las comunidades indígenas, por lo que debe determinarse en cada caso. Para ello se requiere “una evaluación de la afectación y consecuencias que produce el conflicto en la armonía interna de la comunidad, en su desarrollo y en las relaciones entre sus miembros; de tal forma que se verifique si se ha alterado o distorsionado su convivencia, y se determine si se trata de un conflicto interno en los términos establecidos en la Constitución”.¹⁸
- 44.** Con base en los criterios expuestos, a continuación, se examinará la actuación de la comunidad de Oñacpac que ha sido impugnada con la finalidad de determinar si es

¹⁶CCE, sentencia 7-20-EI/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 35; CCE, sentencia 5-18-EI/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 42; ver también CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 85.

¹⁷ 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.

¹⁸ CCE, sentencia 2-19-EI/21, 15 de diciembre de 2021 de párr. 21; sentencia 1-12-EI/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 105.

objeto de la acción extraordinaria de protección.

45. Esta Corte verifica que, como ya se advirtió, la Asamblea de 20 de octubre de 2017 tuvo lugar en el marco del “Proyecto de Apertura de Vías, Guardarrayas, Calles, Mejoramiento de Vías y la Red de Alcantarillado” impulsado por la comunidad Oñacapac con apoyo del GAD Municipal del cantón Saraguro. Conforme consta en el expediente, la Asamblea comunitaria fue convocada para socializar los lugares de ejecución del proyecto y, específicamente, los lugares donde se ejecutarían las obras.
46. De la información recabada en el caso bajo análisis no se desprende que dicha Asamblea haya tenido como finalidad resolver un conflicto que haya alterado la armonía comunitaria, ni entre sus miembros y tampoco respecto de factores externos. Tampoco se verifica que haya existido un problema que previamente haya motivado la convocatoria a dicha Asamblea, no se observa tampoco que haya personas sometidas a juzgamiento, ni una controversia concreta que requiriera resolución por parte de la autoridad comunitaria de Oñacapac o la aplicación de procedimientos propios orientados a determinar responsabilidades y adoptar medidas. Por el contrario, la actuación estuvo dirigida a adoptar una decisión colectiva relativa a la ejecución de un proyecto comunitario en coordinación con el GAD Municipal de Saraguro.
47. Con base en lo expuesto, esta Corte concluye que la decisión adoptada el 20 de octubre de 2017 por la Asamblea de la comunidad de Oñacapac no tuvo por objeto resolver un conflicto interno mediante el ejercicio de la facultad jurisdiccional reconocida en el artículo 171 de la Constitución, sino adoptar una decisión de carácter comunitario relacionada con la planificación y ejecución de un proyecto colectivo. Por tanto, dicha actuación no constituye una decisión de justicia indígena susceptible de control mediante acción extraordinaria de protección y consecuentemente, este Organismo se abstiene de continuar el análisis respecto de esta decisión.
48. Finalmente, esta Corte observa que los accionantes solicitaron la concesión de medidas cautelares con el objeto de suspender el cobro de multas y otras actuaciones que, según afirmaron, se derivaban de la decisión adoptada por las autoridades de la comunidad Oñacapac. Al respecto, corresponde señalar que, de conformidad con el artículo 27 de la LOGJCC, no caben medidas cautelares en un proceso de acción extraordinaria de protección. Además, esta prohibición es aplicable también a la acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena conforme la sentencia constitucional 1-21-EI/24,¹⁹ por lo que resulta improcedente.

¹⁹ CCE, sentencia 1-21-EI/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 27.

6. Decisión

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

1. Rechazar la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena presentada en contra de la decisión de 20 de octubre de 2017 de las autoridades indígenas de la comunidad Oñacapac.
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: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por encontrarse en comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

SENTENCIA 4-17-EI/26

VOTO SALVADO

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 salvado a la sentencia 4-17-EI/26, que rechazó la acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena por falta de objeto de la resolución de 20 de octubre de 2017. No estoy de acuerdo con la sentencia porque omitió considerar que los accionantes también impugnaron otra decisión, emitida el 26 de octubre de 2017, que tenía carácter jurisdiccional. Por tanto, como explicaré a continuación, estimo que la Corte debió analizar si esta decisión vulneró derechos constitucionales.
2. La demanda se refirió a dos decisiones distintas dictadas por la autoridad indígena accionada. La primera se emitió el 20 de octubre de 2017 y dispuso la ejecución de un proyecto de apertura de vías. La segunda se dictó el 26 de octubre de 2017 y sancionó a algunos comuneros, incluyendo a los accionantes, que se opusieron a la ejecución del proyecto vial. Los accionantes alegaron vulneraciones de derechos constitucionales por parte de ambas decisiones,¹ las cuales fueron respondidas por la autoridad indígena. Sobre la segunda decisión, la autoridad indígena accionada afirmó que esta se emitió como consecuencia de un “proceso de aplicación de justicia de la comunidad de Oñacapac” y resolvió un conflicto interno, por lo que tenía carácter jurisdiccional.² Al existir una decisión jurisdiccional que fue cuestionada por los accionantes, la sentencia debió considerar que esta fue impugnada y pronunciarse sobre la existencia de las vulneraciones de derechos alegadas.
3. Sin embargo, la sentencia analizó únicamente la resolución de 20 de octubre de 2017 y, respecto de la decisión de 26 de octubre de 2017, afirmó que no existían elementos que justifiquen examinarla porque los argumentos de los accionantes “no alcanzan para ser considerados como parte del análisis de esta acción”.³ En mi criterio, al omitir analizar esta segunda resolución, la sentencia aplicó un estándar demasiado rígido para la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, frente al estándar más flexible que es utilizado en la acción extraordinaria de protección contra otras decisiones jurisdiccionales.

¹ En su demanda los accionantes mencionaron expresamente las sanciones que les fueron impuestas como consecuencia de su oposición al proyecto vial y alegaron una vulneración de su derecho al debido proceso, en conjunto con el derecho a no ser privados de su libertad por multas u otras obligaciones. A su vez, los accionantes también consideraron que la ejecución del proyecto vial vulneró su derecho de propiedad.

² CCE, sentencia 4-17-EI/26, 16 de julio de 2026, párr. 22.

³ *Ibid.*, párr. 33.

4. En la acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante.⁴ Por ello, cuando la parte accionante formula argumentos respecto de una decisión (aun si esta no ha sido expresamente impugnada), la Corte ha considerado necesario analizarla.⁵ No encuentro fundamento para aplicar un estándar más estricto en la acción extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena, más aun considerando que no existe otra vía de control de constitucionalidad de estas decisiones jurisdiccionales.⁶ En consecuencia, debido a que los accionantes alegaron vulneraciones de derechos respecto de la decisión de 26 de octubre de 2017 y ambas partes reconocieron su carácter jurisdiccional, la Corte debió analizar el fondo del caso.
5. En definitiva, al existir argumentos sobre la resolución de 26 de octubre de 2017, estimo que la sentencia debió considerarla como impugnada y pronunciarse sobre ella. Al omitir este análisis, la sentencia examinó la demanda y las alegaciones de los accionantes de manera extremadamente rígida y dejó sin una respuesta de fondo sus pretensiones, afectando el derecho a la tutela judicial efectiva en su elemento de acceso a la justicia.⁷

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: El voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 0004-17-EI, fue presentado mediante correo electrónico el 30 de julio de 2026, a las 15:42; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁵ CCE, sentencia 2048-15-EP/20, 28 de octubre de 2020, párr. 16; sentencia 1381-17-EP/22, 10 de agosto de 2022, párr. 22; sentencia 1977-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 20.

⁶ Constitución, artículo 171; LOGJCC, artículo 65.

⁷ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 115.

SENTENCIA 4-17-EI/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento de la decisión adoptada. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, son las siguientes:
2. El voto de mayoría rechazó la demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena presentada por Rosa Elena Poma Poma, José Francisco Tene Minga y otros¹ (“**accionantes**”) en contra de la resolución de 20 de octubre de 2017 (“**resolución del proyecto comunitario**”) dictada por la Asamblea General de la Comunidad Oñacapac (“**comunidad demandada**”). Esa resolución decidió ejecutar el “Proyecto de Apertura de Vías, Guardarrayas, Calles, Mejoramiento de Vías y la Red de Alcantarillado, con el apoyo técnico y financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Saraguro”.
3. En la cuestión previa, el voto de mayoría concluyó lo siguiente y partir de eso resolvió el caso:
 - 3.1. Los accionantes impugnaron únicamente la resolución del proyecto comunitario, pues sus argumentos se referían a la vulneración de su derecho a la propiedad causada por la aprobación y ejecución del proyecto comunitario. En ese sentido, el voto de mayoría determinó: “aun cuando se observan argumentos que aluden a otros actos relacionados con posterioridad a la decisión comunitaria impugnada, estos no alcanzan para ser considerados como parte del análisis de esta acción”. Por tanto, se dejó fuera del análisis la resolución de 26 de octubre de 2017² (“**resolución de castigo**”).
 - 3.2. La resolución del proyecto comunitario, sin embargo, no podía ser objeto de la presente acción porque, en opinión del voto de mayoría: (i) “es una decisión administrativa de planificación y ejecución del proyecto de desarrollo comunitario vial” que no fue “dictada por una autoridad indígena legitimada en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales”; y, (ii) “no tuvo por objeto resolver un conflicto interno mediante la facultad jurisdiccional reconocida en el artículo 171 de la

¹ Aurelia Balvina Guamán Poma, María Rosa Margarita Saca Tene, María Poma Tene, Ana Rosario Morocho Poma, Asunción Poma Poma, Segundo Miguel Guamán Morocho, José Francisco Guamán González, María Carmen Poma Tene.

² Mediante esta resolución la comunidad demandada castigó a Rosa Elena Poma Poma y José Francisco Tene Minga por haberse interpuesto en la ejecución del referido proyecto.

Constitución, sino adoptar una decisión de carácter comunitario relacionado con la planificación y ejecución de un proyecto colectivo”.

4. Estoy en desacuerdo con lo decidido en la cuestión previa del mencionado voto porque, a mi juicio, la demanda no impugnó solo la resolución del proyecto comunitario, sino también la que ordenó castigarlos. Por lo que ambas debieron ser asumidas como parte del objeto de la presente acción y, en coherencia con esto debieron plantearse los problemas jurídicos. Por las siguientes razones:

4.1. El voto de mayoría sostiene que solo se cuestionó la resolución del proyecto comunitario porque los accionantes habrían impugnado **formalmente** aquella decisión; sus argumentos se habrían dirigido mayoritariamente en contra de esta decisión, y los demás argumentos no serían suficientes para determinar si se impugnaba otra decisión. A partir de esto, concluyó que la resolución del proyecto comunitario no era objeto de la presente acción porque resolvió una cuestión “administrativa” y no judicial.

4.2. Considero que el razonamiento del voto de mayoría no analizó las alegaciones de los accionantes de manera integral y de acuerdo con el principio de interculturalidad: el conflicto debió interpretarse de acuerdo con el contexto propio de las prácticas comunitarias indígenas, evitando distorsionarlo con categorizaciones rígidas y culturalmente ajenas, como la división en abstracto entre las decisiones “administrativas” y “judiciales”.³ Desde esta perspectiva, resulta claro que, tanto en la demanda como en la audiencia ante esta Corte, los accionantes dirigieron su argumentación a fundamentar la vulneración de sus derechos respecto de la resolución del proyecto comunitario, sí, pero también de la resolución que les castigó. La conexión habría sido la siguiente: ellos sostuvieron que la resolución del proyecto comunitario fue tomada sin su participación y que, tanto su aprobación como su ejecución, habría generado un conflicto comunitario por la afectación que representaba en las propiedades de los comuneros; quienes fueron castigados por oponerse a la ejecución del mencionado proyecto, por lo que fueron encerrados en el baño de la escuela de la comunidad toda una noche, multados con USD 50 y amenazados con ser bañados con agua helada, sin posibilidad de defenderse.

³ Al respecto, en mi voto salvado dentro de la sentencia 7-20-EI/25 advertí que únicamente desde la perspectiva occidental de división de poderes se puede afirmar de manera tajante que una decisión de autoridad indígena es o “administrativa” o “legislativa” o “judicial” y que únicamente sobre estos últimos cabe la presente acción, porque “en el contexto cultural de las colectividades indígenas, esa división orgánico-institucional no existe. Por ello, esta Corte ha dicho que para la determinación de la existencia de un conflicto indígena interno ‘se deberá realizar una evaluación casuística en la que se tome en consideración las particularidades y características singulares del caso.’” CCE, voto salvado de sentencia 7-20-EI/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 4.2.

- 4.3. Desde la perspectiva que defiende, entonces, el voto de mayoría, en lugar de concluir que la resolución de castigo quedaba fuera de su análisis por no haber sido impugnada formalmente, la Corte debía valorar de manera integral y contextualizada la secuencia y mutua conexión de hechos y decisiones para determinar el genuino alcance de la impugnación: los accionantes argumentaron que el *llaki* se originó con la resolución del proyecto comunitario en tanto habría sido tomada sin el acuerdo de todos los comuneros como tampoco se habría considerado la oposición de los accionantes al respecto. Aplicar aquí de la separación categorial entre lo “administrativo” y lo “judicial” no parece apropiado, sino distorsionante. Pues existió un conflicto que rompió la armonía de la comunidad a partir de la resolución del proyecto comunitario y que se agravó con la resolución que les castigó. Esta era la materia de la controversia, independientemente de a cuál de las partes habría tenido la Corte que darle la razón.
5. El enfoque que defiende en este voto, por cierto, no ha sido ajeno a la práctica de la Corte: en varias sentencias de acción extraordinaria de protección no indígenas se ha analizado decisiones judiciales que no fueron formalmente impugnadas cuando se verifica que sí se esgrimieron argumentos al respecto.⁴ Si ello ocurre en las acciones extraordinarias de protección provenientes de la jurisdicción ordinaria, con mayor razón debería hacerse en una acción extraordinaria contra decisiones de la justicia indígena, por el principio de interpretación intercultural.
6. Por todo lo expuesto emito el presente voto salvado.

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO

Firmado
digitalmente por
ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁴ Por ejemplo, entre otras, ver CCE, sentencias 564-15-EP/26, 19 de marzo de 2026, nota al pie 3; 1977-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 20; 2409-17-EP/22, 09 de noviembre de 2022, párr. 28.

Razón: El voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 0004-17-EI, fue presentado mediante correo electrónico el 30 de julio de 2026, a las 20:02; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**