

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Derecho Constitucional

**Legislación sobre comunas y jurisdicción plurinacional y territorial en
el Ecuador**

Caso Comuna de Santa Clara de San Millán

Miguel Ángel Pavón Suintaxi

Tutor: Agustín Modesto Grijalva Jiménez

Quito, 2023



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Miguel Ángel Pavón Suintaxi, autor de la tesis intitulada “Legislación Sobre Comunas y Jurisdicción Plurinacional y Territorial en el Ecuador: Caso Comuna de Santa Clara de San Millán”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster Superior en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

29 de septiembre de 2023

Firma:



Resumen

La Ley de Organización y Régimen de las Comunas, promulgada en el año 1937, constituyó el inicio de un proceso de reconocimiento de la noción de comuna en la legislación para el ejercicio del derecho ancestral o consuetudinario y por consiguiente el Estado ecuatoriano ha podido incorporar en su Constitución vigente, que el Estado es plurinacional e intercultural. Sin embargo, la ley de comunas fue susceptible de algunos procesos de modificación que marcaron ciertas etapas de la historia ecuatoriana, llegando a ser un instrumento que permitió a varias comunas subsistir y no perecer en el tiempo ante los múltiples intentos de disolución por parte de los presidentes de la República de turno, creando tensiones en los territorios comunitarios, que para los comuneros siempre será considerada una herencia de sus ancestros. Dentro de las comunas, existen autoridades legitimadas por la participación de sus integrantes al momento de ejercer la democracia comunitaria, lo cual nos lleva a comprender que si el territorio es una herencia con memoria histórica para los comuneros, entonces será la propiedad comunitaria una categoría que se diferencia plenamente de la propiedad pública o privada, constituyéndose así un gobierno comunitario, compuesto por su territorio, mecanismos de ejercer autoridad los comuneros y sobre todo la toma de decisiones de manera colectiva. Un caso que ha sido motivo de análisis en la presente tesis, es el caso de la Comuna de Santa Clara de San Millán, ubicada en plena zona urbana del Distrito Metropolitano de Quito, que aún se mantiene vigente con su territorio ancestral y gobierno comunitario que ejerce sus derechos colectivos de rango constitucional en la práctica cotidiana y lo que conlleva a siempre discutir y analizar las latentes tensiones con los distintos niveles de gobierno.

Palabras claves: comuna, territorio, propiedad comunitaria, gobierno comunitario, asamblea, derechos colectivos

A mi padre y mis hermanas, pero en especial este trabajo de titulación se lo quiero dedicar a mi madre Mercedes, a mis abuelitos Dolores, Rafael y bisabuelitos Simona y Ancelmo por heredarme una tradición ancestral comunitaria que me permitió experimentar en la práctica una verdadera y apasionada vocación de servicio comunitario para dejar una huella e inspiración hacia las futuras generaciones. Y finalmente, a ti Milena, que siempre serás mi paz y amor fascinante en este mundo de caos y guerra.

Agradecimientos

A la Santísima Trinidad: Padre, Hijo y Espíritu Santo, por siempre constituirse en mi coraza divina. A mi madre, mi padre y mis hermanas por estar siempre a mi lado; y, por apostar toda su esperanza y confianza en mí. A los docentes de la Universidad Andina y en especial al Dr. Agustín Grijalva, catedrático de la Universidad Andina, que además de haber tenido el honor de ser su estudiante me permitió desarrollar el presente trabajo.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero: Ley de Comunas en el Ecuador.....	15
1. Antecedentes y objetivos de la Ley de Comunas para su promulgación.....	15
2. Desarrollo de la Ley de Comunas: alcances y límites en el actual Estado Constitucional.....	26
Capítulo segundo: Comunas y su origen histórico.....	45
1. Comunas, pueblos y nacionalidades en el Ecuador.....	45
2. Las Comunas como organizaciones territoriales ancestrales.....	55
Capítulo tercero: Jurisdicción Territorial Plurinacional: caso de la Comuna de Santa Clara de San Millán.....	67
1. Metodología.....	67
2. Estudio de caso: Comuna de Santa Clara de San Millán.....	69
Conclusiones.....	81
Recomendaciones.....	85
Bibliografía.....	87

Introducción

La noción de Comuna en el territorio ecuatoriano se remonta a las épocas ancestrales y prehispánicas; un ejemplo de ello es el pueblo Kitu Kara que desde una cosmovisión de valores, principios y sobre todo preceptos colectivos que hasta el día de hoy se mantienen. Debemos considerar que para hablar de comunas, es preciso analizar el proceso de conformación por el cual han atravesado y todas las luchas y resistencia de los comuneros por conservarla como unidad básica comunitaria para las comunidades, pueblos y nacionalidades.

Las comunas están intrínsecamente relacionadas con el territorio donde tienen su origen, por cuanto el territorio es el “espacio construido por y en el tiempo. De esta manera, cualquier espacio habitado por el hombre es producto del tiempo de la naturaleza, del tiempo de los humanos, de las distintas formas de organización, y de la concepción cosmogónica del tiempo”.¹ Una lucha constante por sobrevivir o en lo que se referiría en palabras modernas, mantenerse aún vigentes a pesar de todas las adversidades, lo cual nos permitirían creer que no es casualidad, que distintas comunas del Ecuador y haciendo énfasis en el Distrito Metropolitano de Quito, aún mantengan viva esta noción de Comuna, que a simple vista parecería fácil definirla pero que en la práctica resulta más complicado deducir su razón de ser.

No es menos cierto que las comunas han sido asociadas desde sus orígenes como asentamientos indígenas y por consiguiente relacionadas con el sector agrícola. Es decir, el trabajo sobre su territorio que no solamente les permitía a los comuneros sobrevivir sino que lo asimilaron como un territorio propio en donde crecía su familia, disfrutaban de sus tradiciones que estaban siempre asociadas al tema festivo, religioso o cultural. En otras palabras se constituía desde una visión socioantropológica en donde los indígenas comuneros en sus orígenes llegaron a comprender que su territorio en muchos de los casos tenía ciertas particularidades y riquezas dependiendo del clima, vegetación y ubicación geográfica, que los diferenciaba de otros lugares, definiendo así su identidad, capacidad económica, de establecimientos de costumbres, reglas y principios, que permitieron una organización política destacada por su defensa territorial, consanguínea y sobre todo de sus costumbres colectivas.

¹ Francisco Ther Ríos, “Antropología del Territorio”, *Polis Revista Latinoamericana*, n.º 32 (2012): 4-5, párr. 6, <https://journals.openedition.org/polis/6674>.

Para destacados historiadores como Enrique Ayala y Víctor Jácome, consideran a las comunas que por su origen ancestral, a través del tiempo ha sido la ciudad quien ha invadido el territorio comunal, por cuanto la lógica era “la disolución de la comuna y la incorporación de su tierra a los mecanismos del mercado de tierras”.² Por lo ya expuesto, se empieza a denotar que desde su origen, las comunas siempre tuvieron conflictos no tanto internos sino más bien externos, haciendo énfasis que su lucha prácticamente ha consistido en la resistencia identitaria respecto de su territorio, considerado como propiedad comunitaria y a la vez como un derecho colectivo, que para ser reconocido en el texto constitucional de Montecristi del año 2008, tuvo que pasar por un proceso en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Las comunas son el resultado de un proceso inquebrantable orientado al reconocimiento y afirmación de sus derechos colectivos y frente a las constantes intenciones por parte de los gobiernos de minimizarlos, logrando en el año de 1937, la promulgación de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, instrumento legal que si bien empezó a tutelar y garantizar mínimos derechos colectivos que fueron los primeros pasos para establecer el respeto a la territorialidad plurinacional, régimen de acción y sobre todo se menciona ya un respeto a su democracia interna para elegir a sus propias autoridades y cuáles serían sus mínimas funciones reconocidas por el ordenamiento jurídico. Ahora bien, es preciso señalar que la ley de comunas también con el transcurso de los años se tornó insuficiente para poder desarrollar a plenitud principios y derechos que en la actualidad entran en un conflicto con la actual Constitución, por cuanto en la práctica a pesar de ser un Estado Constitucional se evidencia un irrespeto a la jurisdicción territorial plurinacional.

Por consiguiente, es preciso realizar un análisis jurídico de los derechos colectivos que la Corte Constitucional del Ecuador ha ido profundizando su estudio en sus sentencias en casos como la Cocha y La Toglla, concluyendo que la Ley de Comunas debe armonizarse con la Constitución del 2008 y los precedentes jurisprudenciales. Finalmente, la metodología utilizada para la presente investigación, es un estudio de caso, referente a la Comuna de Santa Clara de San Millán, conjuntamente con la revisión de información que consta en Libros de Actas que son índole histórico; y, las entrevistas a dos dirigentes comuneros representativos y autóctonos, quienes ejercieron los cargos de síndico y presidente del cabildo de Santa Clara por varios años.

² Teodoro Bustamante et al., *Quito: Comunas y Parroquias* (Quito: Dirección de Planificación, I. Municipio de Quito, 1992), 17.

Capítulo primero

Ley de Comunas en el Ecuador

1. Antecedentes y objetivos de la Ley de Comunas para su promulgación

En el transcurso de la época republicana, las relaciones entre el Estado y las diferentes comunidades se vieron afectadas por desacuerdos e imposiciones estatales, lo cual derivó en represiones, carga de tributos a los indígenas, ordenamiento jurídico referentes al manejo y uso de la tierra con prerrogativas del Estado, exclusión de los indígenas de los procesos electorales por su estrato social o precario nivel de educación. Uno de los casos más comunes que se daban fue que para el siglo XIX a inicios de la vida republicana, existieron comunidades sometidas a los hacendados, es decir “el patrón de hacienda era el representante cotidiano y permanente del poder, ejerció el poder dentro de la hacienda, reguló las relaciones sociales y actuó como intermediario entre las autoridades del Estado y los trabajadores de la hacienda”,³ es decir la intención era mantener el sistema de dominación a los indígenas.

Con la llegada de la República, las haciendas de renombre que mantenían prácticas de esclavitud sobre los indios, éstos fueron paralelamente catalogados como propiedad de los militares y nobles criollos que incidieron en las luchas de independencia, equivaliendo a un cambio de opresores, a pesar de los intentos normativos fallidos de abolir y cambiar la realidad de los indios ecuatorianos en lo referente a la tenencia de la tierra. Los terratenientes a través de la opresión tenían acaparado la mano de obra de los indígenas para su beneficio, logrando incluso que les sirvan por tiempos no definidos.

En la sierra, grandes extensiones de terreno llamadas haciendas o latifundios producían una gran variedad de productos agrícolas destinados al consumo doméstico. Las haciendas funcionaban al lado de minifundios (pequeñas propiedades de terreno de menos de cinco hectáreas) que trabajaban los campesinos indígenas. Los hacendados o latifundistas eran conocidos por dejar improductivas las tierras fértiles de sus extensas propiedades. Por otro lado, los minifundios vecinos empleaban las limitadas existencias de terreno de forma intensiva y continuada, a menudo hasta su virtual degradación y sin producir recursos suficientes para mantener a una familia (Jordán, 1988). Ninguno de los dos sistemas proveía un modo de producción eficiente ni sostenible. De modo

³ Fernando García Serrano, “No se aloquen, no vayan a carrera de caballo, vayan a carrera de burro”, en *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, ed. Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva Jiménez, (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2012), 510.

semejante a lo que Mariátegui describió en el Perú, existían simultáneamente tres economías diferentes: una economía feudal colonial, una economía comunal indígena, y una economía capitalista burguesa. Frank Tannenbaum describió a la hacienda como “un sistema social total” que “gobierna la vida de los adscritos a él desde la cuna a la sepultura. Implica actividades económicas, políticas, educativas y sociales, y desarrollo industrial”.⁴

Existió un detonante para los levantamientos y reclamos indígenas al momento que sus opresores dispusieron la comercialización de los bienes colectivos, mermando la propiedad y trayendo como consecuencia que se ponga en duda si debía mantenerse este tipo de contratos que obligó a los indígenas a trabajar de manera permanente y explotados bajo una constante precarización.

El presidente José María Urbina y Viteri, en el año de 1845, formuló entre unas de sus políticas de gobierno, tender a alivianar el estatus económico de la población indígena, tales como “el derecho del indio al uso de la tierra, incluso prohibiendo la enajenación de las tierras comunales y obligando a los patronos a retribuir su trabajo, pero sin duda la más importante medida fue la manumisión de los esclavos, aunque se condicionó al pago previo”.⁵ “En el país durante la década del cincuenta y hasta finales del siglo XIX se generó una ley general de tierras que trató sobre la intervención del Estado para modificar la tierra comunal, sobre todo entre 1865 y 1875, con la famosa ley de tierras baldías se aplicó el remate de territorios de comunidad”,⁶ lo cual ocasionó una notable desigualdad de quienes detentaban la prerrogativa de la posesión de las tierras como eran las autoridades políticas y a la vez teniendo una participación considerable el clero.

Posteriormente, con el advenimiento de la clara intención del liberalismo de Alfaro de abolir estos mecanismos de esclavitud y vulneración de derechos de los indígenas, en la práctica no resultó ser un proceso fácil de desarraigar, puesto que las clases sociales se opusieron, teniendo consecuencias al momento de su remoción.

No sabemos porque [sic] tanta aferración. Aunque en fragmentos hemos leído el mensaje del Gral. Alfaro, nos hemos admirado que al tratar en él la abolición del concertaje, entre palabras cortas y disculpantes, atribuye abstención del decreto aludido

⁴ Marc Becker y Silvia Tutillo, *Historia agraria y social de Cayambe* (Quito, EC: FLACSO, sede Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2009), 48.

⁵ Víctor Cevallos, *Consecuencias políticas de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria en el Ecuador* (Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 1983), 9.

⁶ Andrés Lasso, “No todo fue una quimera. 13 ensayos sobre la construcción del Ecuador”, *Con lágrimas en los ojos anuncio a usted la catástrofe tan temida: el uso arbitrario de la noción de civilización para invisibilizar al otro*, 21 de febrero de 2022, párr. 22, <https://www.planv.com.ec/historias/ensayo/con-lagrimas-ojos-anuncio-usted-la-catastrofe-tan-temida-el-uso-arbitrario-la>.

porque más de un propietario agrícola hubo que le indicó que era dar muerte a esa industria. Con mayores razones en la época administrativa del General Urquina, varios capitalistas se oponían para la abolición de la esclavitud pero contra el torrente de esos especuladores sobre la libertad del hombre se dio el decreto de la abolición aludida sin que dieran los resultados que juzgaran; es por esto que acudimos a la Asamblea del 96 para que sin mucha meditación haga que las cartas de concertajes queden abolidas, basta que estas fueron las que sustituyeron las de la esclavitud y últimamente no es posible que en el Ecuador sea el único país sudamericano en donde todavía existan rezagos del despotismo del coloniaje que tantos desengaños bien amargos vienen costando a los gobiernos que patrocinan ciertas leyes que rememoran la crueldad de ellas por los efectos que han producido.⁷

Es precisamente que durante la presidencia del Eloy Alfaro, que se destacó un hecho relevante, constituyéndose en un antecedente previo a la promulgación de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, instrumento mediante el cual se reconocían derechos para las Comunas como núcleo de partida o de origen de los Pueblos y Nacionalidades y mediante el cual se otorgaba personería jurídica a las Comunas “por el solo hecho de atenerse a ella”,⁸ no obstante, constó un caso excepcional, que para las Comunas se constituye como referente de lucha y que es el caso de la Comuna de Santa Clara de San Millán, por cuanto ésta comuna, adquirió su personería jurídica en el año de 1911, pese a que la Constitución de 1906 estableció claramente que la categoría de ciudadano ecuatoriano estaba supeditada a la facultad de “saber leer y escribir”.⁹

Sin embargo, resultó asombroso que Alfaro, promovió un hito histórico para las comunas, tanto es así, que mediante Decreto Ejecutivo 752 del 26 de julio de 1911 y en concordancia con el artículo 537 del Código Civil de 1860, acordó “aprobar dichos Estatutos, de los cuales un ejemplar se devolverá a los interesados con el decreto respectivo”¹⁰ y por consiguiente la Comuna de Santa Clara pasa a ser la primera a nivel nacional en obtener su personería jurídica y constituyéndose este hecho como un reconocimiento a la lucha y resistencia histórica que mantuvo los indios de la comuna de Santa Clara por años y de esta manera se abre el camino que permitió a futuro seguir

⁷ AFL, Varios ciudadanos de Guayaquil piden la abolición de las cartas de concertajes, Asamblea Nacional 1896-1897. Caja 81, Carpeta 24 (a) *Solicitudes no despachadas*, Expediente 15, citado en Valeria Coronel, “El discurso civilizatorio y el lugar del trabajo en la nación poscolonial”, de Valeria Coronel y Mercedes Prieto, *Celebraciones centenarias y negociaciones por la nación ecuatoriana*, FLACSO, 1ª edición (2010), pág. 160, <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52522.pdf>.

⁸ Ecuador, *Ley de Organización y Régimen de las Comunas*, art. 3.

⁹ Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial 262, 24 de diciembre de 1906, art. 13.

¹⁰ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 752*, Registro Oficial 1606, 5 de agosto de 1911.

logrando el reconocimiento progresivo de derechos que tutelén a las demás Comunas en todo el Ecuador.

Si bien en el año de 1911, Eloy Alfaro reconoció a la Comuna de Santa Clara de San Millán como la primera comuna jurídica, en los años siguientes se evidenció en la práctica más vulneraciones a los derechos de los indígenas, entre las que se destaca, en la Constitución de 1929, que de nuevo entre sus disposiciones volvió a excluir a los indios, ratificando el artículo 13, al referirse a la ciudadanía: “es ciudadano todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de veintiún años, que sepa leer y escribir”,¹¹ y por consiguiente fue notorio que tenía una dedicatoria directa de mantener un Estado que no solo excluyó a los indígenas, sino también a las comunas, pueblos y nacionalidades ancestrales que adolecían de porcentajes elevados de analfabetismo, es decir no fueron considerados ciudadanos ecuatorianos. Por otro lado, contradictoria y paradójicamente la Constitución de 1929 incorporó reformas electorales que incluían una representatividad funcional. El jurista Agustín Grijalva destaca que:

La Constitución de 1929 y la Ley de Elecciones del mismo año introducen por primera vez en el Derecho constitucional ecuatoriano la representación funcional; según el artículo 33 de esta Carta política el Senado se compone, a más de los senadores provinciales, de quince senadores de representación funcional y un senador para la tutela y defensa de la raza india.¹²

Por lo expuesto, es importante aclarar que éste único senador que tenía como objetivo defender los derechos de los indígenas, si bien se consideró para aquella época un logro plasmado en la Constitución, tuvo su condicionamiento en el artículo 92 de la Ley de Elecciones¹³ del mismo año, y esto fue que su designación lo realizaba el Consejo de Estado de manera directa y cada cuatro años y esto no cambió hasta la Constitución de 1945 en la cual se le otorga la potestad para que las comunas y asociaciones de campesinos fueran quienes designen de manera democrática este representante funcional. No es menos cierto que fue evidente que existió una injerencia por parte del Estado al momento de nombrar a este representante que tuvo como misión defender los intereses de los indígenas, no obstante quedó claro que al ser únicamente un senador quien formaba parte del Senado, para tutelar los derechos de los indios, tampoco tuvo protagonismo y peso al momento de tomar decisiones legislativas.

¹¹ Ecuador, *Constitución Política*, Registro Oficial 138, 26 de Marzo de 1929, art. 13.

¹² Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador* (Quito: Corte Constitucional para el Periodo de Transición, 2011), 148.

¹³ Ecuador, *Ley de Elecciones*, Registro Oficial 60, 27 de junio de 1929, art. 92.

“En la década de 1930 las discusiones sobre las comunas campesinas y la integración de los “grupos comuneros, especialmente los indígenas, a la civilización nacional” y el control social sobre estas poblaciones originaron la LORC en 1937”,¹⁴ cuerpo normativo que se emitió durante la administración de Federico Páez como encargado del Mando Supremo de la República del Ecuador, y considerando que la Ley de División Territorial de la República de 1897 y su reforma de 1925 no incluyó a las Comunas, pero muy remotamente en su artículo 20 estableció que “las porciones de territorio nacional que no estén mencionadas en la presente Ley, continuaran haciendo parte de las provincias adyacentes”,¹⁵ por consiguiente procedió mediante Decreto 142 del 6 agosto de 1937 a promulgar la Ley de Organización y Régimen de las Comunas que tuvo como objetivos principales los siguientes:

- a) Definir requisitos mínimos para la constitución y obtención de personería jurídica de una Comuna, estableciendo un número no menor a 50 habitantes¹⁶, sujeción a la jurisdicción parroquial y circunscripción territorial en donde se encuentre, dependencia administrativa del Ministerio de Previsión Social, inventario de bienes como patrimonio colectivo, determinación de los cargos que conforman el Cabildo como órgano oficial y representativo de la Comuna.
- b) Procedimiento de elección de sus representantes a cargo del Teniente Político de la Parroquia donde se encuentre la Comuna, atribuciones y funciones del Cabildo.
- c) Prohibición expresa a Notarios y Registradores de la Propiedad para elevar a escritura pública los bienes comunales y la inscripción de dicho instrumento público, respectivamente.

Durante el Mando Supremo del ingeniero Federico Páez Chiriboga, caracterizado por ser un régimen dictatorial, nació la Ley de Organización y Régimen de las Comunas mediante la expedición del Decreto Supremo 142 de fecha 30 de julio de 1937 y publicada en el Registro Oficial 558 del 06 de agosto del mismo año, que tuvo su connotación relevante, ya que si bien se entendía a esta ley como una reforma por parte del Estado hacia las comunidades en cuanto al acceso que tenían a las tierras,

¹⁴ Mercedes Prieto, *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950* (Quito: Flacso-Sede Ecuador/Editorial Abya-Yala, 2015), 12.

¹⁵ Ecuador, *Ley de División Territorial, decretada por la Asamblea Nacional*. Registro Oficial 350, 22 de abril de 1897.

¹⁶ Ecuador, *Ley de Organización y Régimen de las Comunas*, art. 5.

también se desarrolló la categoría de tierras comunales que permitió a los comuneros su usufructo en lo referente a sus actividades cotidianas de subsistencia. De acuerdo al artículo 1 de la Ley de Comunas, definió a una Comuna de la siguiente manera:

Todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que existiere en la actualidad o que se estableciere en lo futuro, y que fuere conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad, o cualquier otra denominación, llevará el nombre de comuna, a más del nombre propio con el que haya existido o con el que se fundare.¹⁷

Es importante destacar que en los considerandos del Decreto Supremo 142, se justificó la incorporación de la noción de comuna por no estar comprendida en la Ley de División Territorial de aquella época, es decir se la reconoció por subsistir con derechos y obligaciones propios, teniendo como objetivo principal la Ley de Comunas de otorgarles de la debida representación legal y administrativa y así propendió a su mejoramiento moral, intelectual y sobre todo su desenvolvimiento social.

Según la Real Academia Española, el término “comuna” ingresa a nuestro idioma desde el francés *commune* y recién su tercera acepción se equipara a “municipio” o “entidad local”. El concepto, utilizado en nuestro Derecho Público provincial, remite a la idea de autogobierno dentro de un pequeño territorio o de un segmento urbano. Las comunas de la Ciudad son, en efecto, descentralizaciones geográficamente delimitadas sobre un territorio en el que la Junta Comunal ejerce sus competencias de Gobierno local.¹⁸

Por lo expuesto, se estableció una aproximación y se trató de definir a una comuna para el imaginario de los ciudadanos que para aquella época no tenía nociones sobre lo que era y que además de positivizarlo en una ley, lo que proponía era sacar del anonimato o invisibilización a la mayoría de comunidades que sin importar su etnia, nacionalidad o pueblo debían tener derechos que les permitiera afianzar su identidad, actividades económicas y costumbres arraigadas al territorio con el cual se sintieron identificados a lo largo del tiempo y fortalecida por sus generaciones que lucharon por conservarla y que no se perdiera o expropiara.

Al momento que se promulgó la Ley de Comunas, éste instrumento se constituyó en el principal mecanismo utilizado por el Estado para controlar a los comuneros dentro de los territorios comunales, lo cual provocó que los indígenas dieran paso a la creación de sus distintas organizaciones campesinas, entre las que destacan:

¹⁷ Ecuador, *Ley de Organización y Régimen de las Comunas*, Registro Oficial 558, 6 de agosto de 1937, art. 1.

¹⁸ Ana Salvatelli y Guillermo Scheibler, “Las comunas: el desafío pendiente de una descentralización participativa” en *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Edición Comentada*, ed. Enzo Pagani y Alejandro Fernández (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ARG: Editorial Jusbaire, 2016), 1270.

En agosto de 1944, después de la revolución que derrocó al gobierno de Arroyo del Río (Tamayo, 1996: 89), se fundó el sindicato marxista Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), cercano al Partido Comunista del Ecuador (PCE), y su filial campesina, la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) (Kaltmeier, 2009: 344). El 29 Enero de 1945, la FEI es reconocida mediante acuerdo ministerial (FEI s.f.). Ambas organizaciones sindicales lucharon contra el sistema hacendado y por una reforma agraria. La FEI sigue siendo parte de la CTE hasta hoy (Büschges, 2009: 54), lo que le pone en un contexto de izquierda comunista también internacionalmente, mediante la membresía de la CTE en la Federación Sindical Mundial, de tendencia comunista.¹⁹

Se consideró desde sus orígenes a la Federación Ecuatoriana de Indios como rama organizativa con cercana influencia del Partido Comunista del Ecuador, lo cual siempre se la encasilló como organización de izquierda conformada por “sindicatos, comunas, cooperativas, instituciones culturales y defensivas indígenas”²⁰ que propendió a la defensa de los derechos más favorables hacia los indígenas establecidos tanto en la Ley de Comunas como en el Código de Trabajo, éste último código fue promulgado en el año de 1938, siendo la Federación Ecuatoriana de Indios la organización que demandaba al Estado el cumplimiento y respeto de “la remuneración por el trabajo realizado –cualquiera que éste sea–, prohibía el trabajo gratuito, la presencia de los niños menores a los catorce años en los espacios laborables. A los huasipungueros exigía cuatro días de trabajo por semana, y recomendaba que cada miembro de la familia, mayores de doce años reciba el pago del jornal por separado”.²¹

La primera reforma de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, se da con la codificación realizada por la Comisión Legislativa el 7 de febrero de 1959 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial 1202 del 20 de agosto de 1960, que incorporaba las facultades, atribuciones y deberes conferidos a través de la Ley de Comunas y que sean ejercidos y cumplidos por el Ministro y Ministerio de Agricultura. Posteriormente, se dan otras reformas a la Ley de Comunas a partir de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria del 09 de octubre de 1973, y por los Decretos Supremos 462 de 2 de mayo de 1974²² y 1089 de 24 de diciembre de 1975,²³ reformas que

¹⁹ Philipp Altmann, “Una breve historia de las organizaciones del Movimiento Indígena del Ecuador”, accedido 25 de octubre de 2023, pág. 107, file:///C:/Users/HP/Downloads/Dialnet-UnaBreveHistoriaDeLasOrganizacionesDelMovimientoIn-7587104.pdf.

²⁰ Marc Becker, “Comunistas, indigenistas e indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios y el Instituto Indigenista Ecuatoriano”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 27 (2007): 138-139, <https://www.yachana.org/research/iconos.pdf>.

²¹ Luis Tuaza, “Concepciones del Estado y demandas de las organizaciones campesinas e indígenas (1940-1960), en *Transiciones y rupturas El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, coord. Felipe Burbano de Lara (Quito, EC: FLACSO, sede Ecuador: Ministerio de Cultura / Colección Bicentenario, 2010), 476.

²² Ecuador, *Decreto Supremo 462*, Registro Oficial 550, 10 de mayo de 1974, art. 8.

permitieron consolidar la organización de las comunas campesinas y su deseo de constituirse en federaciones provinciales a fin de promover y fortalecer su desarrollo tanto en lo económico como en lo social.

La Comisión de Legislación, el 23 de septiembre de 1976, procede a codificar la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, recogiendo las reformas realizadas hasta esa fecha y publicándolas en el Registro Oficial 186 del 5 de octubre de 1976, aclarando que “si bien la Ley en si tiene vacíos, éstos tendrán que ser llenados por nuevas reformas, ya que la atribución de codificar tiene un límite que no puede rebasarse”.²⁴ Es preciso mencionar que la Comisión de Legislación fue creada mediante Decreto 1395-A de fecha 29 de noviembre de 1972²⁵, estaba integrada por cinco abogados nombrados por el Presidente, el Gral. Guillermo Rodríguez Lara, teniendo como finalidad elaborar leyes y reformas legales acorde a los fines del gobierno, y entre sus funciones resaltaba la de codificar leyes dotándoles de fuerza obligatoria.

En la década de los años 80, el sector indígena acentuó su capacidad organizativa, concretándose en el año de 1986 con la voluntad de “varias organizaciones provinciales y regionales constituyeron la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE”²⁶, que no solo encaminó la movilización y levantamiento indígena de las distintas comunidades de la región sierra y oriente del país a inicios de 1990, “sino toda la resistencia popular contra el neoliberalismo, en una etapa de reflujo del socialismo a nivel nacional e internacional, y de disminución de la antigua fuerza del movimiento de trabajadores.”²⁷

Como producto de todos los acontecimientos relevantes de las luchas de las organizaciones indígenas durante la última mitad del siglo XX, que fue lo que permitió las reformas contenidas en la expedición de la codificación de la ley de desarrollo agrario publicada en el Registro Oficial 55 del 30 de abril de 1997 y los avances en derechos colectivos contenidos en la Constitución Política de 1998 publicadas en el Registro Oficial 1 del 11 de agosto de 1998, que permitieron que la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional realizara una nueva codificación de

²³ Ecuador, *Decreto Supremo 1089*, Registro Oficial 968, 08 de enero de 1976, art. 1.

²⁴ Ecuador, *Comisión de Legislación*, Registro Oficial 186, 05 de octubre de 1976, art. 1.

²⁵ Ecuador, *Decreto 1395-A*, Registro Oficial 196, 01 de diciembre de 1972, art. 1.

²⁶ Enrique Ayala, *Ecuador Patria de todos Identidad nacional, interculturalidad e integración* (Quito EC: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2017) 269-32, file:///C:/Users/HP/Downloads/Ayala%20E-Ecuador%20patria%20de%20todos.pdf.

²⁷ Enrique Ayala, “Interculturalidad en el Ecuador”, *Universidad Andina Simón Bolívar*, 2014, 6, https://clasev.com/pluginfile.php/21023/mod_resource/content/2/Interculturalidad%20en%20el%20Ecuador.pdf.

la Ley de Organización y Régimen de las Comunas publicada en el Registro Oficial – Suplemento 315 del 16 de abril del 2004, garantizando el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 84 de la Constitución Política de 1998.

El Estado ecuatoriano en el año de 1998 al momento de suscribir el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, haciendo énfasis en sus artículos 8, 9 y 10²⁸, referente al respeto a los procedimientos consuetudinarios que las autoridades comunitarias, pueblos y nacionalidades indígenas aplican en sus territorios ancestrales, siendo lo que comúnmente se denomina derecho propio aplicado de manera continua dentro de las comunidades. De la misma forma, otro de los tratados y convenios internacionales suscritos por el Ecuador e incluso incorporado en la Asamblea de Montecristi del año 2008, es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, como parte del ordenamiento jurídico nacional, en su artículo 34²⁹ establece que las comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador tenían tutelado el derecho a impulsar y conservar sus organizaciones a través del respeto a sus propias costumbres y procedimientos internos practicados, manteniendo conformidad y respeto con las normas de índole internacional en materia de derechos humanos.

En el proceso de reformas a la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, entre los aspectos más destacados que se deben considerar para entender la naturaleza de las comunas constan los siguientes: “1) el territorio, que puede estar constituido por propiedades individuales o propiedades colectivas de la tierra; 2) la autoridad territorial que es la asamblea comunal o comunitaria y sus reglamentos internos que establecen las normas de convivencia”.³⁰ Es decir, la noción de comuna no debe solamente relacionarse a un espacio reducido de una casa comunal, al espacio comunitario deportivo, a la escuela, o a ciertos espacios destinados al uso colectivo, sino que principalmente se debe entender que una comuna está estrechamente relacionada con el territorio, autoridades o directivos y a una jurisdicción territorial comunitaria.

²⁸ OIT Conferencia Internacional del Trabajo, *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, 27 de junio de 1989, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

²⁹ ONU Asamblea General. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 13 de septiembre de 2007, https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf.

³⁰ Jeremy Rayner, *Las Comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional*. (Quito: IAEN, 2019), 17.

Si bien, la Ley de Organización y Régimen de las Comunas se constituyó como el instrumento jurídico que otorgaba y garantizaba ciertos derechos a las comunas, es importante mencionar que es a partir del año de 1937, que las Comunas, con la finalidad de obtener un reconocimiento legal se establece como disposición que las Comunas por el solo hecho de regirse a la Ley, adquirirán inmediatamente su personería jurídica, aclarando que no se exige la aprobación de un estatuto, es decir con el cumplimiento del procedimiento para la elección del Cabildo a cargo del Teniente Político y la emisión del respectivo nombramiento al cabildo ganador por parte del Ministerio de Previsión Social, automáticamente la Comuna contaba ya con su personería jurídica.

Por el contrario, a través del Ministerio de Previsión Social, era receptor de todas las demandas y fuente de la legitimidad de las entidades jurídicas forjadas entre los sectores trabajadores. La transformación de campesinos y obreros en sujetos políticos y el control de estos derechos en transición, era condición indispensable para la hegemonía del Estado reformista. En muchos aspectos, funcionarios y agitadores contribuyeron a la constitución de nuevos sujetos políticos colectivos que empujaron un cambio profundo en la noción de derechos.³¹

Una vez promulgada la Ley de Comunas, empieza un proceso paulatino y de resistencia a nivel nacional por parte de las Comunas. “Actualmente y desde hace varias décadas, los movimientos de resistencia indígena cobran una relevancia mayor en los reclamos por una mejor calidad de vida.”³² Esto se debió a las arbitrariedades que realizaban las entidades del Estado al continuar desconociendo que existía un instrumento legal que básicamente tenía como objetivo primordial el reconocimiento legítimo, mejoramiento moral, intelectual y material de las Comunas, reconociendo al Cabildo como órgano oficial y representativo, ejerciendo sus facultades y atribuciones como gobierno comunitario dentro de sus circunscripciones territoriales que era precisamente la característica que la distinguía de cualquier organización social de hecho o de derecho que si bien tenía personería jurídica pero no contaba con territorio propio a diferencia de las Comunas.

“En esta lógica, la misma Ley de Comunas de 1937, que sigue siendo el principal amparo legal para la organización comunal, otorgó cierto reconocimiento a las

³¹ Valeria Coronel, “Orígenes de una Democracia Corporativa: estrategias para la ciudadanización del campesinado indígena, partidos políticos y reforma territorial en Ecuador (1925-1944)”, en *Historia social urbana. Espacios y flujos*, comp. Eduardo Kingman Garcés (Quito, EC: FLACSO, sede Ecuador / Ministerio de Cultura del Ecuador, 2009), 333.

³² Chile Naciones Unidas, “Manuales de la CEPAL N° 1 La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar”, *Naciones Unidas*, 2015, 22, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cd9c99d5-a80a-465d-ad68-2975f3c02a8d/content>.

comunidades indígenas y campesinas a cambio de nuevas herramientas para el control político”,³³ lo cual devendría a futuro en el surgimiento de problemas de índole burocrático y de decisión arbitraria por parte del Ministerio de Agricultura, bajo el justificativo que le otorgaba la Ley de Comunas, al ser la instancia administrativa a la cual pertenecen o se sujetan las Comunas a nivel nacional, provocando que el Ministerio de Agricultura se convierta en Juez de única y última instancia al momento de dirimir conflictos en la comunidad.

Hay que aclarar que no existe un registro que nos permita conocer el número exacto de las comunas a nivel nacional, ya que desde que se promulgó la ley de comunas en el año de 1937, fue el Ministerio de Previsión Social, el órgano encargado de otorgar personería jurídica y registrar los cabildos de las comunas, incluso “debiendo manifestar que ningún comunero puede vender o arrendar las parcelas de terreno que les ha sido adjudicadas, sin resolución previa del Cabildo y aprobación del Ministerio de Previsión Social”.³⁴ Posteriormente, esta facultad de otorgar personería jurídica se trasladaría al Ministerio de Agricultura y Ganadería, facultad que la ejerce hasta la presente fecha.

El Estado creó mecanismos para estar presente en las comunidades, pero permitió que las comunas aseguren su propio gobierno y vida comunitaria, conserven tierras, y continúen con la propiedad colectiva frente a la imposición de la propiedad individual. Tal fue el impacto, que la categoría de comuna se convirtió en la forma de organización social y productiva predominante en los grupos indígenas y mestizos campesinos.³⁵

Sin embargo, con la creación de la Secretaria de la Gestión de la Política y Secretaría de Derechos Humanos, entidades que también tenían la atribución de otorgar personería jurídica a organizaciones que se constituyeron en Comunas, lo cual ha provocado que no se pueda determinar un número exacto de la cantidad de comunas en el Ecuador, ya que al ser organizaciones de base, algunas no registran sus cabildos ante el MAG sino que simplemente continúan ejerciendo su autoridad comunitaria por

³³ Rayner, “Las Comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional” 24.

³⁴ Ángel González, “Somos ecuatorianos, somos infelices, somos indios i pleno derecho tenemos de la protección”: prácticas populares de propiedad y justicia en la provincia de Loja entre 1925-1945”, *Proceso Revista Ecuatoriana de Historia*, n° 56 (2022): 139-40, <https://doi.org/10.29078/procesos.v.n56.2022.3398>.

³⁵ Víctor Julio Jácome Calvache, “La lucha por el reconocimiento de las comunas indígenas urbanas de Quito El caso de Santa Clara de San Millán, 1911-1990” (tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2023), 72, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9294/1/TD195-DHLA-Jacome-La%20lucha.pdf>.

costumbre y con la legitimidad otorgada de sus comunidades, lo cual es también válido en la práctica.

2. Desarrollo de la Ley de Comunas: alcances y límites en el actual Estado Constitucional

Con los movimientos y tendencias políticas que empezó a suscitarse en los países de Latinoamérica, Ecuador a través de su Constitución de 1967, tendió a regular la estructura agraria del país, disponiendo en su artículo 51, lo siguiente:

Reforma agraria.- El Estado tiene el deber de corregir los defectos de la estructura agraria, a fin de lograr la justa distribución de la tierra, la más eficaz utilización del suelo, la expansión de la economía nacional y el mejoramiento de nivel de vida del campesino. Con tal objeto promoverá y ejecutará planes de reforma agraria; estos conciliarán los intereses de la justicia social y el desarrollo económico del país, y eliminarán las formas precarias de tenencia de la tierra. El propietario de predios agrarios está obligado a explotarlos racionalmente y a asumir la responsabilidad y dirección personal de la explotación. La extensión máxima y la mínima de la propiedad agraria serán determinadas por la ley.³⁶

Por lo expuesto, en la Constitución de 1967, la Ley de Organización y Régimen de las Comunas provocó ciertas modificaciones con la finalidad de erróneamente el Estado intentar normar la posesión y tenencia de la tierra de manera poco democrática, incluyendo en esta reforma a los territorios comunales, contradiciendo el Estado al contenido de la Ley de Comunas que estableció que únicamente es el Cabildo, su instancia de representatividad oficial dentro del territorio de las Comunas, sin embargo es con la Ley de Reforma Agraria del 9 de octubre de 1973, “que garantiza el derecho de propiedad de la tierra y su aprovechamiento de manera comunitaria, mientras se cumpla con la función social”³⁷ y por los Decretos Supremos 462 del 2 de mayo de 1974 y 1089 de 24 de diciembre de 1975, siendo el último decreto que incluyó en la Ley de Comunas la facultad que éstas tenían para agruparse o federarse, enmarcándolas exclusivamente en comunas de índole campesinas, lo cual contravenía el artículo 2 de dicha Ley, que no obligó a que se consideren únicamente a las comunas del área rural sino también del área urbana.

³⁶ Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial 133, 25 de mayo de 1967, art. 51.

³⁷ Freddy Enrique Simbaña, “Comunas ancestrales en los Andes quiteños”, en *Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía*, ed. Fernando Carrión y Paulina Cepeda (Quito, EC: FLACSO Sede Ecuador, 2021), 621.

Entre otras de las reformas agrarias que modificó el contenido de la Ley de Comunas, constaban que el Ministerio de Previsión Social dejó de ser la dependencia administrativa a la cual las Comunas estaban sujetas desde 1937 y en cambio a partir de 1976 procedió a depender del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Es preciso mencionar que antes de 1937, año en el cual se promulgó la Ley de Comunas, se desconocía el número de Comunas existentes en el Ecuador, por lo que de acuerdo a la introducción de la codificación de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas del año 1976 se estableció lo siguiente:

Las estadísticas registradas por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social nos indican que al 31 de marzo de 1973, existían en la República 1.572 comunas jurídicamente organizadas, con una población de 486.077, distribuidas por regiones, como sigue:
Región Interandina 1.244 comunas con 378.734 habitantes;
Región Litoral 320 comunas con 105.194 habitantes;
Región Oriental 8 comunas con 2.149 habitantes.³⁸

Con los datos expuestos, es recién en el año de 1973, que se tuvo las primeras estadísticas relativamente reales sobre cuantas comunas se habían sometido a la Ley de Comunas para obtener su personería jurídica desde 1937.

De igual manera ésta vez el objetivo de la codificación a la Ley de Comunas ya no solo era buscar progreso decente, educativo y palpable en la realidad de los comuneros sino que el objetivo cambió debido al proceso de la reforma agraria que exigió el cambio de la tenencia de la tierra acorde a la nueva realidad económica y social del agro que estaba gestándose en aquel tiempo, siendo el Estado el único que debía limitar el acceso y uso de la tierra, lo cual no mejoró la realidad de las Comunas por cuanto no se pudo cumplir a plenitud con el objetivo de la Ley de Comunas de 1937 que era el mejoramiento intelectual de los comuneros ya que si bien se tuvo estadísticas de cuantas comunas y comuneros existían hasta el año de 1973 pero no se tuvo una estadística ni siquiera relativa del nivel de alfabetización de los comuneros, lo cual reflejó que sin formación, capacitación y educación, la aplicación y sujeción de las Comunas a la reforma agraria conllevaría a una resistencia continua.

Para los años 70, el Ecuador se vio afectado por la instauración de las dictaduras que si bien promovieron una reinversión de los réditos del petróleo en el ámbito social por otro lado no se evidenció mayores avances para el nivel de vida de las comunas. La Constitución de 1979, mediante la cual se pretendió restablecer el régimen democrático

³⁸ Ecuador, *Codificación a la Ley de Organización y Régimen de las Comunas*, Registro Oficial 186, 5 de octubre de 1976.

y constitucional, reconoció e incorporó que el sector económico ecuatoriano también operó a través del sector comunitario o también denominado de autogestión, destacando que estaba “integrado por empresas cooperativas, comunales o similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad de personas que trabajen permanentemente en ellas.

El Estado dictará leyes para la regulación y desarrollo de este sector”,³⁹ es decir el Estado ecuatoriano otorgó la relevancia correspondiente al sector comunitario como parte de la economía del país, y así mismo reconoció el derecho a la propiedad en cualquiera de sus formas. Sin embargo, a pesar de haber estado reconocido en la Constitución, lamentablemente no se apoyó debidamente a las Comunas y a sus mecanismos y actividades económicas propias. Cabe mencionar que esta acepción de organizaciones del sector comunitario incluso ha trascendido en el tiempo, siendo recogida por la actual Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria que la define así:

el conjunto de organizaciones, vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, de género, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales; o, de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que, mediante el trabajo conjunto, tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y auto gestionada.⁴⁰

La Ley de Organización y Régimen de las Comunas, si bien otorgó legitimidad en lo referente a la organización y representatividad, así también “permitía en un corto plazo el control social y la asimilación de estas poblaciones, empero, se puede señalar que en un largo plazo también buscaba disolverlas mediante mecanismos burocráticos y arbitrarios”,⁴¹ esto debido a que desde la creación de la Ley, las comunas administrativamente estuvieron sujetas a las disposiciones del Ministerio de Bienestar Social y posteriormente al Ministerio de Agricultura, siendo éste organismo el encargado de dirimir conflictos territoriales en única instancia, tal cual así lo dispuso con más énfasis una de las reformas contenidas en el Decreto Supremo 462 del año de 1974, debiendo considerarse que éste tipo de reformas no tenían otra connotación más que la de siempre ajustarse a la administración o gobierno de turno, careciendo de legitimidad dichas reformas por estar promovidas en épocas dictatoriales.

³⁹ Ecuador, *Constitución Política* del Ecuador, Registro Oficial 800, 27 de marzo de 1979, art. 46, numeral 3.

⁴⁰ Ecuador, *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*, Registro Oficial 444, 10 de mayo de 2011, art. 15.

⁴¹ Jácome, *El proceso fallido de disolución de las comunas urbanas en Ecuador*, 108.

Con la Ley de Reforma Agraria y con la vigencia de la Ley de Comunas desde 1937, la noción de comuna se había transformado habitualmente en la forma de organización sobresaliente entre la población plural indígena, enfatizándose esto en la región sierra. Para el Estado en cambio consideró a las comunas como sinónimos de grupos inferiores, incapaces de optimizar sus entornos de vida, identificados con lo rural; y, que para integrar ésta población a la sociedad cultural se pensó en la “desindianización o campesinización. Para alcanzar esto vieron la necesidad de impulsar cambios culturales que permitan a las comunidades mejorar la producción agropecuaria, superar el analfabetismo, insalubridad, pobreza y, de esta manera, se incorporen al proyecto de desarrollo económico del país”.⁴²

A inicios de la época de los años 80, se empezó a disolver y liquidar comunas mediante Acuerdos Ministeriales emitidos por el (MAGAP), lo cual no solo vulneró sino que alteró fehacientemente la Ley de Comunas, justificando que las comunas por encontrarse algunas situadas en la zona urbana de las ciudades no se enlazaban con la noción de comuna que se lo relacionó siempre con lo rural e indígena y por lo tanto las élites y burócratas repensaron en conversión de una a comuna a barrio, siendo “la única forma para que sean parte del proyecto de desarrollo ecuatoriano y, de esta manera, puedan contar con escrituras individuales de sus tierras, reciban la dotación de servicios básicos y paguen impuestos, en tanto que sus tierras pasen a ser parte de proyectos inmobiliario, etc”.⁴³ Es preciso aclarar que la ubicación de las comunas en las áreas urbanas se debió al acelerado desarrollo demográfico que inevitablemente provocó una expansión abrupta de la ciudad, no obstante las comunas por poseer sus propia forma de organización siempre se la identificó con la ruralidad y el campesinado.

En el año de 1985 se suscitó un hecho que ha significado nuevamente un precedente histórico en el desarrollo de la Ley de Comunas frente a las decisiones arbitrarias de los gobiernos y en específico durante la presidencia de León Febres Cordero, quien mediante Decreto Ejecutivo 1250 del año de 1985, pretendió disolver y liquidar a las Comunas, e incluso desconociendo absolutamente el contenido de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas que estaba vigente. Éste decreto tenía como finalidad disolver a las comunas que se encontraban en el espacio urbano, constituyéndose en un instrumento arbitrario que dificultaba la existencia de las

⁴² Mercedes Prieto, *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950*. (Quito: Flacso-Sede Ecuador/Editorial Abya-Yala, 2015), 15.

⁴³ Jácome, *El proceso fallido de disolución de las comunas urbanas en Ecuador*, 109.

comunas por el solo hecho que el gobierno de turno las asociaba únicamente a lo rural y campesinado.

El Decreto Presidencial 1250 del año de 1985, expidió el Reglamento de Disolución y Liquidación de las Comunidades Campesinas, que en sus considerandos establecía “que varias comunidades campesinas legalmente constituidas, actualmente no cumplen los requisitos para su establecimiento, por no tener el número de habitantes necesario, que residan habitualmente en ella, o por encontrarse dentro del perímetro urbano, contradiciendo los objetivos y finalidades de la Ley”,⁴⁴ es decir los principales argumentos fueron que si ya no contaban con un número no menor de 50 personas o si alguna comuna se encontraba en el perímetro urbano, era causal suficiente para liquidarla, lo cual se constituyó en una violación a los artículos 2 y 5 de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas que disponían que las comunas podían estar sujetas a la jurisdicción de la parroquia urbana o rural y además resultaba poco probable e inverosímil que una comuna que se constituyó desde 1937 con 50 habitantes para el año de 1985, este número se hubiera reducido.

El reglamento de disolución y liquidación de comunas, provocó gran malestar y resistencia en las comunidades, así lo sostiene Francois – Xavier Tinel:

Este Reglamento es parte del plan del Gobierno de destruir a las organizaciones campesinas e indígenas, disolviendo arbitrariamente a las comunidades de base mediante triquiñuelas legales (...) Este Decreto está en vigencia plena y ya se ha procedido a la liquidación de varias comunas en el país. Es preocupante, por cuanto el Gobierno que está fomentando divisiones de comunidades mediante la infiltración de grupos manipulados pueda fabricarse maniobras legales para acabar con las comunas e incluso despojar tierras con la intervención arbitraria del Ministerio de Agricultura⁴⁵

Era inevitable que este reglamento provocara malestar en las comunas, esto debido a la concepción e imaginario que tienen las comunidades indígenas en lo referente a la correlación y sujeción que existe con el territorio, ya que no se trata de un simple asunto de tenencia o usufructo sino que va más allá, constituyéndose en un elemento de heredad territorial ancestral del que están en todo su derecho de ejercerlo a plenitud, con un enfoque de preservación tendiente a asegurar una herencia comunitaria y transmitirlo a las futuras descendencias.

⁴⁴ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1250, Reglamento de Disolución y Liquidación de las Comunidades Campesinas*. Registro Oficial 306, 4 de noviembre de 1985.

⁴⁵ François Xavier Tinel, “Las voces del silencio. Procesos de resistencia de los indígenas de Chimborazo durante el Gobierno de León Febres Cordero: 1984-1988” (tesis de maestría, FLACSO, sede Ecuador, 2007), 151, <http://hdl.handle.net/10469/15230>.

La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores.⁴⁶

Así también, es indiscutible la trascendencia de reflexionar las décadas e incluso siglos en los cuales las generaciones de comuneros han coexistido, conducido y utilizado los territorios comunitarios, creando no solo sentimiento de reciprocidad sino especialmente en la producción de labores agrícolas; así como, tradiciones culturales y consuetudinarias. Por lo tanto, se puede deducir que el objetivo intrínseco del reglamento, era la de despojar de territorio a las comunidades y destinarlos para proyectos inmobiliarios y de expansión urbana.

No obstante, la reacción de las comunidades y el contexto constitucional de la época que estableció que la Corte Suprema transfiera al Tribunal de Garantías Constitucionales la potestad de dejar sin efecto las normas inconstitucionales por el fondo y la forma; esto permitió que la Comuna de Santa Clara de San Millán interponga un recurso constitucional en el año de 1986 ante el Tribunal de Garantías Constitucionales para suspender el Decreto 1250 y el Acuerdo Ministerial 0059 debido a que su contenido era contrario a la Constitución de 1979 y la Ley de Organización y Régimen de las Comunas de 1976, explicación que detallaremos en líneas siguientes al momento de estudiar el caso en concreto del presente trabajo de titulación.

Como antecedente a la Constitución de 1998, se suscitó un hecho histórico, exactamente durante el gobierno de Rodrigo Borja, entró a la escena política y social el movimiento indígena y logró ser escuchado, demostrando que su lucha por eliminar las barreras de la exclusión no fue en vano. El 28 de mayo de 1990, a partir de la toma de la Plaza de Santo Domingo, específicamente permitió:

La toma de la iglesia va más allá de sus objetivos, además de “incendiar la mecha”, puso en evidencia la actitud intransigente del gobierno nacional y demostraba a los hacendados como sectores de poder reacios a soluciones políticas de los conflictos de tierra; además, desnudó las estructuras sociales, políticas y culturales de un sistema hegemónico racista, que ante la presencia fuerte de los indígenas no dudó en sacar del armario los dispositivos coloniales de discriminación. La contundencia y firmeza de quienes estaban dentro de la iglesia y la actitud violenta del gobierno y de los hacendados indignó a las comunidades, motivándoles a salir a las carreteras, a las ciudades capitales de provincias, a tomarse tierras etc. A Quito llegaron desde las provincias más cercanas a solidarizarse con la toma; además, al levantamiento no solo

⁴⁶ Corte IDH. “Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, 17 de junio de 2005, párr. 154.

respondieron las comunidades indígenas, también lo hicieron casi todos los sectores organizados urbanos.⁴⁷

El levantamiento indígena, no solo representó el punto de quiebre para lograr las aspiraciones que estaban rezagadas por años e incluso siglos, sino que fue más allá, colocando en el centro de la crítica nacional e internacional a las demandas del movimiento indígena que coincidía con su campaña de 500 años de resistencia. El presidente de la CONAIE, Cristóbal Tapuy, aplicó como estrategia llamar a la unidad no solo del sector indígena, sino también de los trabajadores, negros, estudiantes y campesinos, que también vivían en carne propia la crisis.

Cuatrocientos representantes de 120 nacionalidades y organizaciones indígenas de las Américas se reunieron a partir de 17 al 23 de julio de 1990, para formar un frente común contra la opresión, la discriminación y la explotación. Los indígenas exigieron una autonomía completa y la auto determinación, incluido el respeto por el derecho consuetudinario y los sistemas tradicionales de justicia dentro de sus propias comunidades.⁴⁸

Como se evidencia, el levantamiento indígena siempre tuvo latente como demanda, el respeto al derecho consuetudinario que se practicó en las comunas, la autodeterminación y el autogobierno al cual están asistidos como derechos colectivos, es decir, las comunidades estaban exigiendo que se reconozca sus propios procedimientos para impartir justicia dentro de sus territorios ancestrales.

Los 16 puntos del Mandato reclamaban todo: tierra, salud, vivienda, crédito y otros derechos que por la justeza de su planteamiento, lograron la aceptación de la opinión pública. Sin embargo, dos de ellos causaron estupor: el reconocimiento de los pueblos indígenas como nacionalidades en igualdad de condiciones a la “nacionalidad ecuatoriana o mestiza”, y la declaratoria del país como un Estado plurinacional. Al gobierno socialdemócrata de Borja le resultó difícil dar salida a estas demandas del movimiento indígena con acciones amplias y eficaces, aunque concretó algunas campañas de salud, educación y atención indígena.⁴⁹

Considerando que fue en el mes de junio de 1990 en el cual se desarrollaron todas las peticiones del levantamiento indígena, también se le denominó el levantamiento indígena del Inti Raymi, que hasta ese entonces para el imaginario

⁴⁷ Floresmilo Simbaña, “Memorias del primer levantamiento de 1990”, en *¡Así encendimos la mecha! Treinta años del levantamiento indígena en Ecuador: una historia permanente*, ed. Mateo Martínez Abarca (Quito, EC: Ediciones Abya-Yala / UASB, 2020), 88.

⁴⁸ Marc Becker, “Levantamientos”, en *¡Así encendimos la mecha! Treinta años del levantamiento indígena en Ecuador: una historia permanente*, ed. Mateo Martínez Abarca (Quito, EC: Ediciones Abya-Yala / UASB, 2020), 209.

⁴⁹ Pablo Ortiz, “20 años de movimiento indígena en Ecuador Entre la protesta y la construcción de un estado plurinacional”, en *Movimientos indígenas en América Latina Resistencia y nuevos modelos de integración*, ed. Ana Cecilia Betancur (Dinamarca: Editorial IWGIA, 2011), 74.

ciudadano, el sector indígena era solamente considerado como parte de un ritual folclórico de festividad o danza, sin imaginarse que el levantamiento conseguiría el reconocimiento de sujetos con identidad, legitimidad y legalidad en todas y cada una de sus pretensiones. Al finalizar el gobierno del presidente Borja, se suscitó la última marcha en abril de 1992, por parte de Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (Opip) “que pugnaba por la legalización de sus territorios y que posibilitó su reconocimiento y titulación parcial, pero sobre todo, por el reconocimiento de la autodeterminación, que a la postre sería una de las más significativas decisiones del gobierno en relación con el movimiento indígena y sus luchas”⁵⁰

Desde el levantamiento indígena, tanto la CONAIE como las organizaciones filiales que se adhirieron a la lucha, pasaron de ser actores sociales a actores políticos, teniendo plena y activa participación en los comicios electorales hasta la presente fecha y ocupando espacios representativos en las distintas funciones del Estado, siempre levantando su voz de protesta por la resistencia y respeto a sus derechos colectivos.

Así, la elaboración de una Carta Magna, conlleva una tarea compleja al momento de condensar y no perder todas las conquistas sociales en derechos logradas por las distintas organizaciones sociales, y para el año 1998 no sería la excepción esta compleja misión.

Es a partir de las movilizaciones de 1998, y en virtud de las demandas del movimiento indígena que se conforma la Asamblea Constituyente y elabora una nueva Constitución por la cual la ciudadanía se adscribe directamente a la nacionalidad como único requisito universal, además de la incorporación de los derechos colectivos. Sin embargo, los pueblos y naciones indígenas han luchado por el reconocimiento de una “ciudadanía diferenciada”, como un proceso político por el cual la sociedad pueda reconocer la diferencia radical de los pueblos y naciones indígenas.⁵¹

Teniendo en cuenta que la Ley de Comunas, fue aprobada mediante Decreto Supremo 142, 30 de julio de 1937 y publicada en el Registro Oficial 558 del 6 de agosto de 1937, asumiendo su primera reforma a través de la Ley de Reforma Agraria de 9 de octubre de 1973 y por los decretos supremos 462 de 2 de mayo de 1974 y 1089 de 24 de diciembre de 1975, y recodificada en dos ocasiones, la primera publicada en el Registro Oficial 186 de fecha 5 de octubre de 1976, y la segunda publicada en el Registro Oficial

⁵⁰ Pablo Ortiz, “20 años de movimiento indígena en Ecuador Entre la protesta y la construcción de un estado plurinacional”, en *Movimientos indígenas en América Latina Resistencia y nuevos modelos de integración*, ed. Ana Cecilia Betancur (Dinamarca: Editorial IWGIA, 2011), 75.

⁵¹ Raúl Ilaquiche Licta, “Ciudadanía y pueblos Indígenas”, *Boletín Instituto Científico de Culturas Indígenas*, n.º22 (2001): 1-2, <http://icci.nativeweb.org/boletin/22/llaquiche.html>.

Suplemento 315 del 16 de abril de 2004, siendo el Honorable Congreso Nacional, que procede a codificar la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, instrumento legal que se mantiene aún vigente, aclarando que no difiere mucho su contenido con la Ley de Comunas de 1937 y 1976, lo cual ha traído algunas incongruencias. Dentro de esta codificación, las comunas son consideradas como un simple asentamiento humano, tendiente a buscar semejanza y prevalencia de parentescos.

Así por ejemplo, en la Ley de Comunas, en el artículo 3, segundo inciso, se incorpora que la ley garantizará el ejercicio de los derechos establecidos en el artículo 84 de la Constitución Política de 1998, motivo por los cuales sería prácticamente la única incorporación respecto de la Ley de Comunas de 1976.

La Constitución de 1998, ya introduce instituciones como las de interculturalidad, pluricultural, multiétnico, consulta previa, y derechos colectivos de comunidades indígenas:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.
2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.
3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley.
4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participaren los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio - ambientales que les causen.
6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.
7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, degeneración y ejercicio de la autoridad.
8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras.
9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley.
10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico.
11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe.
12. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella.
13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado.
14. Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley. Usar símbolos y emblemas que los identifiquen.⁵²

⁵² Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998, art. 84.

En Ecuador la norma fundamental que entró en vigencia el 10 de agosto de 1998, constituye la primera normativa política nacional en declarar a Ecuador como un Estado pluricultural y multiétnico (art. 1); aceptó la existencia de culturas distintas a la cultura de la sociedad mayoritaria (art. 83); garantizó derechos especiales a los pueblos indígenas y afros (art. 84); y reconoció por primera vez funciones jurisdiccionales a las autoridades de los pueblos indígenas, siempre que no atenten contra la Constitución, los derechos humanos, la ley y el orden público (art.191)⁵³

Si bien en la Constitución de 1998 se reconocieron novedosos derechos individuales y colectivos, en la práctica no se permitió efectuarlos, por cuanto al imperar la fuerza de la ley sobre la Constitución, no existía mecanismos idóneos para la tutela, garantía y aplicación de los derechos consagrados en la Constitución, provocando un estancamiento en el desarrollo jurisprudencial constitucional. Durante la vigencia del texto constitucional, “se generaron entonces en el país, las condiciones para el mayor empobrecimiento de la población, el deterioro acelerado del medio ambiente y la entronización de la corrupción generalizada de intereses grupales de las capas más adineradas de la población.”⁵⁴

Las diferentes protestas suscitadas desde los derrocamientos de Mahuad y Gutiérrez, hasta las tensiones que se produjeron en los gobiernos de Noboa y Palacios, ambos de corte neoliberal, despertaron en los movimientos de la izquierda ecuatoriana, querer promover un candidato y movimiento, entre los movimientos y partidos que destacaron está el Partido Socialista, Pachakutik, MPD, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales progresistas, que desembocó en la llegada al poder de Rafael Correa.

Ya con el advenimiento de procesos democráticos como la Asamblea Nacional Constituyente de 2008 que permitió la promulgación de una nueva Constitución, en cuyo contenido se retomaba instituciones incorporadas en la Constitución de 1998 como las de democracia comunitaria, justicia indígena, propiedad comunitaria y la consolidación de los derechos colectivos establecidos en el artículo 57⁵⁵ que ya reconocen y otorgan a las Comunidades, Pueblos y Nacionalidades del derecho a la autodeterminación, respeto al derecho propio o consuetudinario pero sobre todo a que

⁵³ Ximena Ron Erráez, “La jurisdicción indígena frente al control de constitucionalidad en Ecuador ¿Pluralismo jurídico o judicialización de lo plural?” (tesis para la obtención del título de Magíster en Derecho, con mención en Derecho Constitucional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012), 24-25, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4908/1/SM177-Ron-La%20jurisdiccion.pdf>.

⁵⁴ Rafael Quintero, *La Constitución del 2008 Un análisis político* (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2008), 18.

⁵⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 57, núm. 4.

los territorios comunales son inalienables, inembargables e indivisibles por cuanto la propiedad y posesión son derechos colectivos.

Al momento de referirnos a la institución de la democracia comunitaria, es preciso destacar que en el texto constitucional del año 2008, en el artículo 95⁵⁶ únicamente se la menciona más no se la define, permitiéndonos a través del presente trabajo de investigación tomar en cuenta lo que la Corte Constitucional ha definido como democracia comunitaria en una de sus sentencias, en la cual el organismo constitucional se pronunció respecto del artículo 95 de la Constitución:

esta Corte advierte que dicho precepto establece "la participación protagónica de los ciudadanos en la sociedad", no sólo en las instituciones del Estado. Este artículo ha privilegiado una forma de participación que acentúa el carácter comunitario en lugar del individual, razón por la cual su aplicación no podría excluir otros espacios de la vida en sociedad que son fundamentales para las personas, en particular cuando se toma decisiones que les puedan afectar. Este entendimiento es compatible con el modelo democrático que contempla la participación como derecho constitucional.⁵⁷

Por lo tanto, la democracia comunitaria es aquella que rige al interior de los territorios comunitarios, propendiendo que las decisiones sean consensuadas entre los miembros comuneros y que las mismas se las respeten luego de un proceso de deliberación colectiva. Considerando la interculturalidad y plurinacionalidad del Estado ecuatoriano, la institución de la democracia comunitaria tiene sus antecedentes no solo de las constantes luchas sociales por el territorio, sino que se afianza en los conocimientos y saberes ancestrales cuya cosmovisión aún prevalece hasta la presente fecha, lo cual la diferencia de las instituciones como son la democracia directa y la representativa.

Por otro lado el artículo 171 del texto constitucional, dispone que las comunas tienen autoridades con jurisdicción territorial y sus decisiones tienen carácter de sentencia, basados en sus tradiciones ancestrales y su derecho consuetudinario que implica procedimientos propios y que no transgredan la Constitución e instrumentos internacionales.

Si bien el Código Orgánico de la Función Judicial promulgado en el año 2009, incorpora en sus artículos 343, 344 y 345 principios propios de la justicia indígena o intercultural, también se incluye la declinación de competencia por parte de la justicia ordinaria, basándose este principio en pretender aseverar la autonomía de la justicia

⁵⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 95, inc. 2.

⁵⁷ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, "Sentencia", en *Caso n.º: 14-11-IN/20*, 20 de enero de 2020, pág. 7, párr. 33.

intercultural prescindiendo de la injerencia de las autoridades y modelo de la justicia ordinaria, por cuanto en caso de duda, se le debe dar prevalencia a la justicia indígena sobre la ordinaria. “Entonces cuando la autoridad indígena solicita la declinación de la competencia a una jueza o juez ordinario y ésta o éste se niega, los inmersos en este conflicto, no precisamente las partes, podrán acudir a la Corte Constitucional con una demanda para que ésta defina a quien le corresponde”.⁵⁸

El análisis propiamente dicho de la noción de justicia indígena en el debate público al tratar de llevarlos a la práctica desencadenó hasta el año 2014 el pronunciamiento de la Corte Constitucional con el caso de la Cocha⁵⁹ y una comunidad de Cayambe, casos en los cuales el Estado aún tiene una cuenta pendiente ya que no se ha ajustado la Ley de Organización y Régimen de las Comunas y lo armonizado con las disposiciones del texto constitucional de Montecristi, sobre todo considerando que las Constituciones anteriores a las del 2008, ratificaban al Estado como legalista más no constitucional, lo cual a la presente fecha se ha evidenciado en la práctica que la Ley de Comunas tiene límites frente a un Estado constitucional de derechos y justicia social, intercultural, plurinacional que no solamente está contenido en el artículo 1 de la Carta Magna, ya que si nos vamos incluso al preámbulo veremos que el reconocimiento está ligado a la interculturalidad y el *sumak kawsay*.

Boaventura de Sousa Santos considera que el colonialismo tiene secuelas bien arraigadas que aún dificultan a los ciudadanos poder reconocer y sobre todo valorar la diversidad intercultural basada en diferencias étnicas o raciales, siendo esto una característica primordial de los Estados monoculturales que promueven invisibilizar la diversidad. Instituciones como la democracia comunitaria son parte esencial de la interculturalidad, ya que se constituye como “la forma de democracia que pretende corresponder a las prácticas de organización política de las comunidades indígenas”,⁶⁰ aclarando que la interculturalidad abarca no solo la cultura sino también la territorialidad, identidad, economía y mecanismos alternativos de visualizar al conflicto que desequilibre a una comunidad determinada. Así mismo se habla del *Sumak Kawsay* o denominado buen vivir como esa visión que es propia de las comunidades al buscar el equilibrio, autonomía, control y respeto de los recursos de la Pachamama a diferencia de

⁵⁸ Ecuador Consejo de la Judicatura. 2016. *Guía para la transversalización del principio de interculturalidad en la justicia ordinaria*, marzo, pág. 16.

⁵⁹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Caso n.º: 0731-10-EP*, 14 de julio de 2014.

⁶⁰ Sousa Santos, “Cuando los excluidos tienen Derecho”, 29.

la explotación y consumo ilimitado que promulga una sociedad monocultural que no ve más allá de su mercantilización y satisfacción individual de intereses. El Sumak Kawsay en conclusión debe ser entendido como:

El cambio de las relaciones sociales, nuevas formas de relación del Estado con los colectivos y ciudadanos, nueva estructura del Estado, nueva forma de educación y producción de conocimientos, nuevas formas de relación Estado y los recursos naturales, entre otros. Esta relación del Estado y la naturaleza está determinada por una nueva forma de vida, denominada por la Constitución como *sumak kawsay*.⁶¹

Así también la Corte Constitucional ha ido a través de sus pronunciamientos construyendo y fortaleciendo el Estado Constitucional Plurinacional e intercultural, tal cual así lo ha señalado mediante sentencia:

Al estar de por medio una decisión de la autoridad indígena, correspondía a los jueces ordinarios analizar la aplicación del artículo 171 de la Constitución mediante el cual se garantiza el respeto a las decisiones de la jurisdicción indígena. Así mismo, los jueces de la jurisdicción ordinaria debían aplicar el artículo 344 literal d) del COFJ que, desarrollando la norma constitucional, establece que en caso de duda entre jurisdicción ordinaria y justicia indígena se preferirá a esta última, de tal manera que se asegure su mayor autonomía y la menor intervención posible.⁶²

Partiendo de este pronunciamiento, debe quedar acentuado en la práctica que los operadores de justicia al momento de avocar conocimiento de un caso referente a justicia intercultural como así lo denomina el Código Orgánico de la Función Judicial, se debe siempre dar prevalencia a la justicia indígena sobre la justicia ordinaria, constituyéndose en un principio básico y de obligatorio cumplimiento, sin embargo en la práctica aun es un proceso en construcción cotidiana.

De lo mencionado tiene relación con otro de los pronunciamientos de la Corte Constitucional del Ecuador:

Para una adecuada y verdadera administración de justicia, más aún la constitucional, se deben observar "principios con perspectiva intercultural"; entre estos principios están:

a) El de la Continuidad Histórica: el cual plasma que los pueblos y nacionalidades indígenas, no obstante su colonización, sus secuelas estructurales, están presentes con sus identidades diferenciadas del resto de las sociedades nacionales, haciendo uso de sus costumbres, culturas, normas, instituciones jurídico-política-religiosas, nociones

⁶¹ Raúl Llásag, "Justicia indígena ¿delito o construcción de la plurinacionalidad?: La Cocha", en *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, ed. Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva Jiménez, (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2012), 321.

⁶² Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, "Sentencia", en *Caso n.º: 134-13-EP/20*, 22 de julio de 2020, pág. 9, párr. 49.

filosóficas e idiomas, asentados en territorios indígenas en los cuales ejercen el autogobierno comunitario.⁶³

Si bien la Ley de Comunas y su codificación del año 2004, incorporó el respeto al artículo 84 de la Constitución Política de 1998, por otro lado en la práctica resulta insuficiente actualmente, ya que el texto constitucional del 2008 en su artículo 11, tercer inciso dispone claramente que no podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, lo cual en la práctica aún es un proceso en construcción difícil de asimilarlo por las instituciones del Estado que enuncian a la Ley de Comunas como una norma suficiente para las Comunas pero que en la realidad de cada una de las Comunas, lo único que promueve la actual Ley de Comunas es una limitación a la autoridad comunitaria al momento de su elección y duración en su cargo, lo cual beneficiaría la intención de las instituciones públicas de mantener una dominación frente a una inestabilidad que provoca la ley en los cabildos comunales.

De igual manera, propender que aún sea el Ministerio de Agricultura la entidad pública que debe administrativamente regular a las Comunas, resulta contradictorio con las disposiciones del artículo 57 de la Constitución que promueven una autonomía plena de las Comunas, Pueblos y Nacionalidades para aplicar su derecho propio al momento de ejercer su autoridad en sus territorios comunales. El Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD, reconoce a las Comunas como gobiernos comunitarios⁶⁴ que se rigen de conformidad con la Constitución y la Ley de Organización y Régimen de las Comunas. Sin embargo, a pesar de existir normativa vigente, persiste la confusión y desconocimiento de los servidores públicos respecto del ordenamiento jurídico que tutelan a las comunas y sus formas de organización, lo cual deviene que las elaboraciones de planes de ordenamiento y desarrollo territorial, las decisiones de índole comunitario emanadas por los cabildos y asambleas, no sean tomadas en cuenta.

La autonomía y autodeterminación de una comuna está basada en el respeto a su gobierno comunitario (asamblea y cabildo)⁶⁵, haciendo notorio que las resoluciones son tomadas de manera colectiva, siendo su máxima instancia de decisión la asamblea

⁶³ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Caso n.º: 0072-14-CN*, 06 de agosto de 2014, pág. 19.

⁶⁴ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 95 y disposición transitoria vigésimo cuarta.

⁶⁵ Rayner, “Las Comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional”, 15.

general de comuneros, conducida por las autoridades comunitarias del cabildo, lo cual convierte a determinada decisión en legítima.

Una vez electa la nueva directiva de la comunidad, a pesar del reconocimiento del ejercicio de la libre autodeterminación y de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades en la Constitución de 2008, para que pueda ser reconocida “legalmente”, esta debe contar con la aprobación, primero, del teniente político de la parroquia, y luego, con el aval del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP). Esta es la forma en que el Estado ecuatoriano avala un proceso que comunitariamente tiene plena legitimidad. Al parecer, el reconocimiento constitucional del Estado, primero como multicultural (Constitución de 1998) y posteriormente como plurinacional e intercultural (Constitución de 2008), no resulta tan claro tras el análisis etnográfico de lo que ocurre cotidianamente en las relaciones entre indígenas y la institucionalidad blanco-mestiza.⁶⁶

No obstante, en la práctica hasta la presente fecha las tenencias políticas, que son dependencias del Ministerio de Gobierno, actúan haciendo las veces de máxima autoridad comunitaria en las asambleas de elecciones para la renovación de cabildos, tanto así, que si no está presente el teniente político en el día y hora señalado para la elección, consecuentemente todo el procedimiento eleccionario carecería de legitimidad, quitándole esa potestad a la asamblea general de comuneros, lo cual evidencia una contradicción y a la vez una injerencia por parte del Estado en la elección de autoridades comunitarias. Similares casos suceden en la administración de justicia comunitaria y la injerencia de la justicia ordinaria.

Es preciso, mencionar que el pluralismo jurídico consagrado en la Constitución de 2008, promueve evitar este tipo de injerencias o excesos de poder del Estado frente a las comunidades.

pluralismo jurídico permite romper las imposiciones jurídicas, y permite la convivencia de varios sistemas jurídicos, que serán aplicados de acuerdo a sus principios y costumbres aceptados y reconocidos por los pueblos y nacionalidades indígenas. El pluralismo impulsa la construcción de un Estado democrático en el cual se permita la participación de todos los ciudadanos de manera democrática, para que así pueda existir en un Estado pluralista, como es el caso de Ecuador.

El pluralismo jurídico parte de la necesidad de una interpretación pluricultural de las leyes, es decir, del reconocimiento de diferentes funciones, contextos y fines sociales de las distintas normas jurídicas. En este sentido, este pluralismo jurídico refleja una aplicación de la pluriculturalidad oficial que antes mencionamos: añade un sistema

⁶⁶ Andrea Madrid, “Etnografiando la democracia comunitaria: sentidos culturales, procedimientos y encuentros con el Estado ecuatoriano”, en *Antropologías hechas en Ecuador. El quehacer antropológico-Tomo IV*, ed. Tania González, Catalina Campo, José Juncosa y Fernando García (Quito, EC: Asociación Latinoamericana de Antropología / editorial Abya-Yala / UPS / FLACSO, Sede Ecuador, 2022), 447.

basado en el reconocimiento e inclusión indígena a la estructura legal, sin hacer mayor transformación a ella en término del otro sistema no indígena.⁶⁷

Por otro lado el cabildo comunal como órgano oficial de representación de la comuna, está integrado por cinco miembros: Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y Síndico, debiendo enfatizar que de acuerdo al artículo 20 de la Ley de Comuna, éstos cargos no son remunerados, lo cual requiere que los comuneros que asuman los cargos tengan como característica ser verdaderos activistas comunitarios que busquen fortalecer la organización, defensa territorial, adjudicación, representación y negociación y así contribuir a la gestión y desarrollo de proyectos comunales orientados a obras, bienes y servicios colectivos.

El trabajo realizado para la comunidad es casi siempre no remunerado; para los miembros del cabildo y sus simpatizantes, así como para los activistas del Pueblo Kitu Kara, esto significa enormes cantidades de tiempo no remunerado dedicado a organizar y asistir a actividades y eventos, a la administración y al arbitraje de disputas, y a la negociación con las autoridades.⁶⁸

A pesar de estar en un Estado constitucional, en la práctica y cotidianidad del día a día, las autoridades comunitarias deben trabajar arduamente por la validación de parte de los organismos gubernamentales que se abstienen a admitir sus actas comunitarias como documentos válidos o reconocer a sus circunscripciones territoriales comunitarias en los mapas oficiales de división geográfica, no les permiten acceder a proyectos de mejoramiento de infraestructura, bienes y servicios; intervienen e imponen normas para tenencia de la tierra, les obligan al pago de tributos e impuestos respecto de sus tierras comunitarias.

La Ley de Comunas, con sus particularidades, desde un inicio estableció diversas maneras de gobierno democrático participativo dentro de una comuna, siendo la Asamblea General de Comuneros la máxima instancia de decisión. “La asamblea general se compone de todos los habitantes de la comunidad. En ellas pueden participar hombres y mujeres indistintamente, aunque es costumbre que las mujeres solteras participen sólo excepcionalmente, y las casadas cuando no se encuentran sus esposos”.⁶⁹

⁶⁷ Eduardo Díaz Ocampo y Alcides Antúnez Sánchez, “El Conflicto de Competencia en la Justicia Indígena del Ecuador”, *Revista Temas Socio Jurídicos*, n.º 70 (2016): 95-117, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35496.pdf>.

⁶⁸ Jeremy Rayner y Ana María de Veintimilla, “Autonomía, centralidad y persistencia: comunas, movimiento indígena y el derecho a la ciudad en Quito”, *Mundos Plurales Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, n.º 1 (2022): 27-56, DOI: 10.17141/mundosplurales.1.2022.5369.

⁶⁹ Francisco López, “Principios filosóficos del Ñuú Savi”, *umbral Revista de Derecho Constitucional / Corte Constitucional del Ecuador; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional; Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales*, n.º 4 (2014): 119-20,

No obstante, en la práctica resulta contradictorio que para la elección de los cabildos se los realice de manera anual y con la anuencia del Ejecutivo a través del Teniente Político y del Ministerio de Agricultura. El primero, es el que preside la Asamblea General de Elecciones, encaminando sus actuaciones en ciertos casos incluso en contra de las decisiones colectivas, tratando de mermar al candidato comunitario que quiera ser electo como autoridad del cabildo, propendiendo así evitar que a futuro reclamara y demandara ante las autoridades públicas las principales necesidades de la comunidad.

El Gobernador es quien designa al/la jefe político/a (jefatura política) que tiene su ámbito de acción en el cantón y al/la Teniente político/a como administrador/a político/a de cada una de las parroquias rurales (Decreto No. 2428, reforma 2017). El Ministerio de Gobierno a través de los tenientes políticos, tiene la atribución de reconocer o legalizar la vida jurídica, o lo que es lo mismo, dar el nombramiento “oficial” a las autoridades que han sido elegidas mediante la democracia comunitaria. Así como de “Coordinar la formación y realizar la sucesión de los cabildos de las comunidades y recintos; y presidir las asambleas generales comunitarias cuando fuere necesario al bien público.” (Decreto No. 2428, reforma 2017).⁷⁰

A su vez, el Ministerio de Agricultura y Ganadería podía cambiar el contenido de los estatutos de las comunidades o simplemente no aprobarlas hasta que no se ajusten a las políticas de turno.

En la práctica, el ejercicio de la autonomía comunal es un asunto de continua negociación y lucha, que lleva a los líderes y defensores de las comunas a entrar en conflicto con las instituciones estatales municipales y nacionales (como en el caso de la AIER). Los agentes estatales buscan limitar el ejercicio de la autogestión de las comunas a través de los mecanismos de control establecidos en la Ley de Comunas de 1937 (que otorga al Estado nacional una importante autoridad sobre las elecciones comunales); fomentando el clientelismo y la cooptación; buscando disolver las comunas y convertirlas en barrios ordinarios bajo control municipal; o simplemente ignorando las comunas y sus reclamos territoriales y legales (Becker 1999; Mérida 2019; Rayner 2017)⁷¹

Los cabildos además de tener una ardua tarea y compromiso con su comunidad, paralelamente tienen que gobernar y defender a la comuna, haciendo énfasis en una falta de recursos que hace que ésta tarea sea precaria y limitada. El diálogo, la gestión y los acuerdos son los principales instrumentos para organizar a la comunidad y establecer

http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Revista_Umbral_no_4/Umbral_4_T-2_2014.pdf.

⁷⁰ Philipp Altmann, et al., *Democracia Comunitaria en el Estado Plurinacional e Intercultural Ecuatoriano* (Quito: Instituto de la Democracia, 2022), 84.

⁷¹ Jeremy Rayner y Ana María de Veintimilla, “Autonomía, centralidad y persistencia: comunas, movimiento indígena y el derecho a la ciudad en Quito”, *Mundos Plurales Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, n.º 1 (2022): 27-56, DOI: 10.17141/mundosplurales.1.2022.5369.

vínculos con las entidades estatales, lo cual ha permitido que no se permita la subordinación ante éstas instituciones “que tienen un poder considerable sobre las comunas, pero que de manera frecuente desconocen, o no quieren reconocer, la autoridad legal de las comunas, provocando que el reconocimiento de las mismas sea discrecional y sujeta a negociaciones”.⁷² Por lo tanto, las atribuciones y compromisos del cabildo con su comunidad son exorbitantes y si a esto le agregamos que los cargos no ofrecen salario, obliga a que quienes ostenten estas dignidades deban tener un empleo particular y destinar el tiempo restante a ejercer el cargo del Cabildo.

Las comunas “poseen una robusta tradición de democracia directa, participativa y deliberada, en cuyo corazón se encuentran las asambleas, la más alta autoridad de la comunidad”.⁷³ La asamblea general de comuneros se constituye como un espacio deliberativo para dar solución a las primordiales dificultades que agobian a la comuna y además permite desarrollar una verdadera rendición de cuentas de la gestión económica y administrativa de los miembros del Cabildo en el desempeño de sus cargos, lo cual conllevaría a un proceso continuo de legitimidad del cabildo ante la Asamblea General de Comuneros. Tanto el cabildo como la asamblea comunitaria, deben estar al tanto de los problemas que se suscitan en la comunidad, por cuanto si todos son parte del problema, lo ideal en la noción comunitaria, es que todos sean parte de la solución, buscando siempre que la armonía en la comunidad no se vea alterada.

En conclusión, desde la promulgación de la Ley de Comunas en el año de 1937, la estructura organizativa está definida por la Ley y los estatutos de la comuna, teniendo claro que el máximo órgano o instancia de deliberación es la Asamblea General de Comuneros, la cual tiene sus diferentes atribuciones está la de elegir anualmente a los miembros que conformaran el cabildo comunal, así también nombrar comisiones que pueden ser apoyo para el Cabildo en distintos temas inherentes al desarrollo de la Comuna. El espacio de la asamblea permite consensuar y deliberar problemas e incluso establecer sanciones a quienes atenten contra la armonía de la comunidad.

Existen tantos espacios de deliberación continua y prolongada y, que están ligados a la oralidad, y otras características de las culturas originarias, como momentos de delegación a partir del cabildo comunitario, aquellos que reciben un mandato de la comunidad para su representación política y legal, que continuamente rinden cuentas a la asamblea. Las decisiones de las autoridades comunitarias no son actos individuales.

⁷² Jeremy Rayner, Carla Simbaña & Verónica Morales. *El proyecto comunal: propiedad, democracia y urbanización en el Ecuador*. (Quito: Cenedet, 2015), 5.

⁷³ Rayner, “Las Comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional”, 62.

Primero, la entrada en el cabildo implica un reconocimiento social, un estatus de legitimidad. Segundo, la autoridad comunitaria se elige en asamblea comunitaria y, frecuentemente, obedece al juzgamiento de la misma comunidad. Un oficio poco grato en ocasiones. Un oxímoron en sí mismo.

Se dice que el poder radica en la comunidad. No es retórica. Los mandatos se toman colectivamente porque un cabildo legítimo consulta hasta los detalles más pequeños de las decisiones cotidianas con la asamblea: entregar un permiso de conexión al servicio de agua comunitaria, ausentarse durante eventos relevantes para el conjunto de la comunidad, etc. No se puede mover un adoquín de la comunidad sin autorización de la asamblea y siguiendo el debido proceso con los procedimientos emanados de la normativa y la costumbre de la comunidad.⁷⁴

Por otro, lado el cabildo comunal está en la obligación de hacer cumplir lo decidido por la asamblea general de comuneros y así también generar vínculos a través de la gestión con las distintas entidades públicas y no gubernamentales, teniendo muy en claro que la protección del territorio comunitario es la razón de ser y objetivo primordial. Las comisiones constituidas por comuneros voluntarios complementan la estructura organizativa de la comuna, pudiendo estas ser nombradas por la Asamblea General de Comuneros y teniendo también que rendir cuenta de sus actos al momento de desempeñar la actividad encomendada. No es en vano que cada gobierno comunitario se rige además de la Constitución y la Ley, también por sus estatutos y reglamentación interna. Por lo tanto, son los gobiernos comunitarios, el derecho consuetudinario, las mingas, solidaridad, autogobierno, asambleas, la característica fundamental de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

⁷⁴ Philipp Altmann, et al., *Democracia Comunitaria en el Estado Plurinacional e Intercultural Ecuatoriano* (Quito: Instituto de la Democracia, 2022), 51-2.

Capítulo segundo

Comunas y su origen histórico

1. Comunas, pueblos y nacionalidades en el Ecuador

La comuna, al ser una de las colectividades más relevantes para la práctica del derecho consuetudinario, se puede notablemente demostrar que se constituye como una de los principales instituciones ancestrales tendientes a avalar la resistencia y libre determinación de los comuneros doblegados históricamente, aportando a lo largo del tiempo y de las luchas sociales a la construcción verdadera y paulatina del Estado plurinacional e intercultural consagrado en la Constitución de 2008, sin perjuicio que en la práctica ha resultado un proceso conflictivo y repleto de fuertes tensiones.

En efecto, es esencial y predominante considerar los años en que los descendientes han habitado, administrado y usufructuado los territorios ancestrales, generando un sentido de pertenencia en sus espacios físicos, y particularmente, en la producción de labores agrícolas, silvícolas, pecuarias, acuícolas y forestales; así como, acciones culturales, tradicionales y consuetudinarias de estos pueblos.⁷⁵

La comuna es una organización auténtica de relevancia económica, política y territorial del Ecuador, cuya pluralidad y evolución a lo largo del tiempo no han sido abordados y catalogadas como verdaderas formas de organización y capacidad en las comunidades del país, teniendo un desarrollo y lucha social destacable en la región sierra, en el oriente y en ciertas partes de la costa ecuatoriana.

Se debe enfatizar que “dentro de la justicia indígena existe un antecedente que es fundamental para su participación, es que en las épocas coloniales se manejaba un sistema con un régimen con sanciones rigurosas basado en costumbres ancestrales”.⁷⁶ Costumbres originadas en las comunas, las mismas que se respetaban en un territorio determinado y que con el pasar del tiempo se fueron transformando por estar ligadas a la ciudad y sus problemas que derivaron en un proceso de transformación de un

⁷⁵ Fanny Egas, Ingrid Nazareno y Luz Cifuentes, “Afectaciones sobre las propiedades colectivas en las comunas ancestrales de Ecuador”, *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 4 (2021): 262-63, file:///C:/Users/HP/Downloads/Dialnet-AfectacionesSobreLasPropiedadesColectivasEnLasComu-8229891.pdf.

⁷⁶ Eduardo Díaz, “El derecho alternativo en el pluralismo jurídico ecuatoriano”, *Revista Lex de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, n.º 20 (2017): 43-20, <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v15i20.1434>.

territorio denominado rural o de campo hacia lo urbano, por cuanto estas transformaciones han sido de índole social, económica, cultural e inclusive organizacional, jurídico y político. El proceso transitó por distintas épocas como: 1) la aborígen, caracterizadas por las primeras formas de organización de nuestros ancestros a nivel de cada comunidad; 2) la colonial con la venida de los españoles que modificaron en parte la organización de las comunas; y, 3) la república.

En la época aborígen “entre los años 1300 y 550 antes de Cristo se dio una notoria diferenciación social, pero se mantuvo la estructura comunal y el control colectivo de medios de producción”.⁷⁷ De acuerdo con algunos autores como Judith Salgado, Dayani San Martín Solano y Lourdes Tibán Guala, se menciona que fue un proceso social complejo en la práctica para alcanzar un reconocimiento de las comunas en el Ecuador, considerando que en la región andina existe una pluralidad de etnias, pueblos y comunidades que se caracterizan por su diversidad, ya sea por su idioma, vestimenta, símbolos, costumbres, cosmovisión del lugar donde habitaban. Esto, les permitió asumir una administración de su territorio y establecer sus relaciones con sus hermanas comunidades. Es importante mencionar que “la actividad económica no estaba organizada en haciendas, sino reflejaba a la vez un sistema de pequeña producción agrícola en dispersas comunas agrícolas indígenas”.⁷⁸

En la época colonial, “si bien en los pueblos aborígenes no había propiedad agraria individual, pues la tierra era de las comunas”,⁷⁹ es decir existía organización comunitaria desde la época aborígen pero que de manera abrupta tuvo que modificarse para adaptarse al régimen de la colonización, por cuanto la presencia española impuso a la población indígena nuevas formas de ocupación del territorio, en función de las necesidades de los conquistadores para establecer un control religioso, político, fiscal e incluso laboral, llegando a explotar, segregar y separar por el mero hecho de tener origen indígena.

Únicamente el colono es el que estaba facultado a dictar leyes, de adjudicar parcelas, ya que el objetivo era asegurar las relaciones de dominador y dominado, es decir las tierras comunales compartidas por los indígenas fueron explotadas y saqueadas por el sistema colonizador para ser redistribuidos a través del desarrollo de sistema de

⁷⁷ Enrique Ayala, *Resumen de Historia del Ecuador*. (Quito: Corporación Editorial Nacional, 2008) 9.

⁷⁸ José Rosero, *Una mirada histórica a la estadística del Ecuador*. (Quito: El Telégrafo EP, 2015), 21.

⁷⁹ Félix Basantes. et al. 1993. *La situación indígena en el Ecuador*. (Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 1993) 8.

hacienda que permitía establecer relaciones con las comunidades indígenas, como por ejemplo los huasipungos o también denominados arrimados.

La base ancestral de organización de los indígenas es la comuna, “esta base organizativa ha existido por seis u ocho mil años hasta el presente”.⁸⁰ Es decir, en la circunscripción territorial que ahora es el Ecuador habitaron pueblos indígenas, los mismos que en base a su trabajo fomentaron culturas con particularidades específicas arraigadas a su territorio, que a través de los años se convertiría en su mayor lucha por conservarlo.

El acceso a la tierra es, sin embargo, un primer elemento. En la historia, fue una dificultad mayor, que influyó también la cultura campesina, a menudo de autoflagelación e inferioridad. Los indígenas en particular fueron concentrados en tierras de segunda calidad, sobre todo en zonas montañosas. Aún hoy en día la situación no parece mejorar.⁸¹

Otro elemento fue el clima, factor fundamental para desarrollar la agricultura que les permitió trascender a lo largo de la historia dejando precedentes valiosos con vestigios y osamentas que destacan hasta hoy como verdaderos aportes a la antropología, historia, sociología, entre otros, no obstante las tierras comunitarias han sido apetecidas a lo largo de la historia, acentuándose en el desarrollo del siglo XIX, especialmente por su productividad para alimentos de consumo doméstico, lo cual derivó en conflictos y disputas legales.

Como las comunas poseen la mayor extensión del territorio regional, a ellas corresponde aproximadamente el 85% de las áreas que serán irrigadas (Macías y Ochoa, 1989). Esta situación pasó a ser aprovechada por compañías camaroneras, "micro empresarios", personas no campesinas, o especuladores y acaparadores de tierras, que interpusieron ante la Jefatura Regional del IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria), demandas para la afectación de tierras comunales.⁸²

Refiriéndonos a la naciente República del Ecuador, la noción de comuna necesariamente estuvo marcada por la idea de asociarla con la naturaleza, lo autóctono, con los saberes ancestrales que en muchos casos se los ha visto como vinculados a modelos económicos y sociales contrarios a la propiedad individual. Al hablar de saberes ancestrales nos referimos a que “estos conocimientos son colectivos, contienen

⁸⁰ Enrique Ayala, “La Interculturalidad: El camino para el Ecuador”, *Ecuador Intercultural* 65: 2014, 18. <https://www.uazuay.edu.ec/bibliotecas/publicaciones/UV-65.pdf>

⁸¹ François Houtart, “La agricultura campesina e indígena como una transición hacia el bien común de la humanidad: el caso de Ecuador”, *Desacatos Revista de Antropología Social*, n.º 56 (2018): 177-187, <https://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n56/2448-5144-desacatos-56-177.pdf>.

⁸² Silvia Álvarez, *Etnicidades en la costa ecuatoriana* (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2002), 33.

la sabiduría de los pueblos y nacionalidades. En ellos podemos identificar sus usos dentro de prácticas culturales”.⁸³

Durante el inicio de la vida republicana de nuestro país, se mantuvieron latentes las luchas, resistencias pero sobre todo contradicciones socioculturales y políticas, destacando el 5 de junio de 1895, fecha en la cual triunfó la Gran Revolución Liberal, liderada por el viejo luchador Eloy Alfaro, revolución que se sustentó en principios como la abolición del concertaje, opresión y abuso en contra de los indígenas.

Tan pronto llegó al poder, Alfaro expidió varios decretos ejecutivos relativos a la “raza indígena” —también referida como “raza india”— con base en dos consideraciones principales, ambas evidencian su interés por adoptar prácticas de la civilización moderna: primera, la necesidad de proteger a los “primeros habitantes” del territorio ecuatoriano y, segunda, el reconocimiento de la participación de los indios en el ejército durante la campaña liberal. Los decretos de Alfaro abolieron las prácticas del “trabajo subsidiario” y “contribución territorial” y mandaron que los indios fuesen tratados por las autoridades públicas como ciudadanos y que se les diera acceso a la educación pública. Alfaro también firmó un decreto que disponía que todos los indígenas de “raza pura”, que no sabían leer ni escribir, tenían el derecho de reclamar protección debido a su pobreza, un principio llamado “amparo de pobreza”. Finalmente, aprobó varias regulaciones sobre el trabajo de los conciertos, también con la intención de proteger a la raza india.⁸⁴

Se destaca que distintas comunidades, pueblos encabezados por líderes indígenas, colaboraron con una participación activa en la revolución liberal, especialmente en la provincia de Chimborazo, lugar donde la noción de comuna como lo hemos visto, ha sido comprendida como parte de un proceso histórico que van desde sistemas económicos sociales hasta el discernimiento de los procesos legales mediante los cuales se promovió la titulación del territorio comunitario o comunal. “Las comunidades indígenas favorecieron la causa de la revolución contra el progresismo con recursos organizativos y apoyo en el desarrollo de estrategias para ocupar el territorio andino”.⁸⁵

Un momento histórico de trascendental importancia y que atañe al presente caso, es el que se dio en el año de 1911, en la presidencia del General Eloy Alfaro, que mediante decreto ejecutivo 752 del 26 de julio del mencionado año, reconoció a la Comuna de Santa Clara de San Millán como la primera comuna en otorgarle su

⁸³ Ecuador Ministerio de Telecomunicaciones, Ministerio de Educación y Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. 2018. *Ecuador Intercultural*. Quito: Senescyt, 30.

⁸⁴ Mercedes Prieto, *Liberalismo y temor Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial 1895-1950* (Quito: FLACSO, sede Ecuador y Ediciones Abya-Yala, 2004), 43.

⁸⁵ Valeria Coronel, *La última guerra del Siglo de las Luces. Revolución Liberal y republicanismo popular en Ecuador* (Quito: Editorial FLACSO Ecuador, 2022), 126.

personería jurídica, “hecho que significó para los comuneros el control de sus terrenos, como tierras comunales con autonomía territorial”.⁸⁶

En el contexto de la ciudad, la condición de comuna figura legalmente reconocida para esta localidad, la particulariza frente a la categoría de barrio, puesto que, en su marco legal, reconoce a este territorio como un asentamiento indígena con derecho a la administración autónoma de su territorio, a una forma socioorganizativa propia, así como también, al reconocimiento del conjunto de saberes y expresiones culturales que se han construido a lo largo de su existencia y que se mantienen vigentes.⁸⁷

Si bien Eloy Alfaro reconoció a la primera comuna otorgándole su personería jurídica, no es menos cierto que luego del liberalismo, se continuó transgrediendo los territorios comunales, tanto es así que el 13 de octubre de 1927, se expidió la Ley de Patrimonio Territorial del Estado, que tenía el objetivo de proteger los territorios de las comunidades indígenas a través del control e injerencia directa del Estado, estableciendo un mecanismo de reconocimiento de tierras comunales y su registro, otorgándole una facultad bastante discrecional a la autoridad pública municipal para determinar cuáles eran tierras baldías y cuales eran comunales.

Se formalizó entonces un tipo de intervención que ya había tenido vigencia desde la Ley de Patrimonio Territorial del Estado de 1927. Los litigios comunales se trasladaron de la jurisdicción de los juzgados civiles locales al Ministerio de Previsión Social, aunque se mantuvieron procedimientos establecidos en la legislación civil. Se abrió también la posibilidad de expropiación de tierras como lo prevé el Estatuto y en una Ley de Expropiaciones del año 1938. Esta intervención centralizada sobre los conflictos de comunidades fue objetada por hacendados y comunidades, en tanto alteraba las prácticas locales de resolución de conflictos. Esta injerencia del Ministerio, fue suprimida en 1939, pero se reimplantó nuevamente en 1944.⁸⁸

Ya para el mandato supremo de Federico Páez en el año de 1937 se promulgó la Ley de Organización y Régimen de las Comunas que permitió dar los primeros pasos en el reconocimiento jurídico a nivel nacional para las comunas, a esto se le debe sumar que en los años 60 y 70 con la reforma agraria que tuvo incidencia en las tierras rurales, por la producción desde la visión agrícola. Es preciso destacar que el 29 de julio de 1938, se emite el decreto supremo N.º 181,⁸⁹ mediante el cual se permitía la

⁸⁶ Quito Municipio del Distrito Metropolitano, *Ordenanza n.º 0024*, 13 de noviembre de 2014.

⁸⁷ Gabriela Vanessa Arguello Torres, “El centenario de la Comuna de Santa Clara de San Millán” (tesis para la obtención del título de magister, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2019), 13-14, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7141/1/SM276-Arg%C3%BCello-El%20centenario.pdf>.

⁸⁸ Hernán Ibarra, “Génesis y significado de la Reforma Agraria de 1964”, en *50 años de Reforma Agraria: Cuestiones pendientes y miradas alternativas*, ed. Francisco Rhon Dávila y Carlos Pastor Pazmiño (Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador / Ediciones La Tierra, 2016), 37.

⁸⁹ Ecuador, Decreto Supremo 181. Registro Oficial 3, 13 de agosto de 1938, arts. 1 y 8.

expropiación de territorios comunales a través de un procedimiento muy expedito a cargo del Ministerio de Previsión y que debía ser protocolizado ante notario, pero que a la vez resultó confuso, por cuanto se contradecía con el artículo 21 de la Ley de Comunas que prohibía la intervención de los Notarios y Registradores de la Propiedad.

La reforma agraria propuesta por el gobierno de Carlos Julio Arosemena, radicaba en un proyecto elaborado por la Junta Nacional de Planificación en el año de 1962, explicando lo siguiente:

En el caso específico del Ecuador, la Secretaría General de Planificación Económica cree que, debido a la importancia y la urgencia que tiene el problema de la redistribución de tierra, la ley de reforma agraria que se va a expedir en el futuro inmediato debe limitarse especialmente a fijar normas fundamentales en este aspecto, dejando la redacción, promulgación y reglamentación de las leyes complementarias a una segunda fase que no deberá ser muy lejana a la primera (Junta Nacional de Planificación 1962).

A continuación se presentaban los criterios que debían regir la redistribución de la tierra con base a la expropiación, de manera que a través de expropiaciones realizadas progresivamente, la propiedad rústica no podía exceder de 600 hectáreas en la Sierra y de 800 en la Costa. Finalmente, concluía el documento: “Se ha aplicado el criterio de una justa aplicación de la ley sobre la base de que los propietarios con mayores disponibilidades de recursos sean los que contribuyan con mayor porcentaje en las expropiaciones, tanto en las extensiones totales expropiadas como en la extensión bajo cultivo”⁹⁰

No obstante, en la práctica el gobierno de Arosemena, no cumplió con el proyecto de la Junta de Planificación, esto se debió a que la coyuntura política y el malestar social, debilitó al régimen, derrocándolo y asumiendo posteriormente, regímenes dictatoriales, que acentuaron la desigualdad o poco interés en la reforma agraria para una correcta distribución de las tierras comunitarias. ““Es más. El sabotaje del latifundismo no se detuvo con el derrocamiento de la dictadura militar (63-66); se desplegó en toda su magnitud en los años siguientes y no ha cesado hasta ahora”⁹¹. Regímenes dictatoriales que concluyeron a finales de los años 70, con el retorno a la democracia, lo cual permitió al presidente Roldós, proponer pocos días antes de su muerte lo siguiente:

el Presidente Roldós había remitido a la Cámara Nacional de Representantes un proyecto de "Ley de Comunas" que establecía un conjunto de normas destinadas a beneficiar y proteger a los campesinos agrupados en estas formas organizativas. El

⁹⁰ Gonzalo Abad, “El proceso de lucha por el poder en Ecuador”, en *50 años de Reforma Agraria: Cuestiones pendientes y miradas alternativas*, ed. Francisco Rhon Dávila y Carlos Pastor Pazmiño (Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador / Ediciones La Tierra, 2016), 100.

⁹¹ Guillermo Maldonado, “La reforma agraria en el Ecuador, una lucha por la justicia”, *Nueva Sociedad*, n°41, (1979): 11-2, https://static.nuso.org/media/articles/downloads/543_1.pdf.

proyecto partía de ciertos supuestos bastante discutibles, como el de que "la vida de la comuna gira en torno a su patrimonio territorial colectivamente explotado", lo cual es en realidad un elemento escasamente presente en las comunidades campesinas en el Ecuador, e incurría una vez más en la confusión entre comuna (forma político-administrativa) y comunidad. De todos modos, ciertas disposiciones sobre la posibilidad de reivindicación de tierras por las comunidades y sobre el papel del IERAC afectando tierras para adjudicarlas a las comunidades, podían suponer el fortalecimiento de sectores campesinos y el desate de conflictos de tierra con las haciendas.⁹²

La codificación de la ley de organización y régimen de las comunas en el año 2004, en cuyo contenido no tuvo mayor modificación o diferenciación con la promulgada en el año de 1937, y no fue sino hasta el año 2008 en Montecristi, en donde se plasmó y conformó una serie de aportes que permitieron establecer derechos colectivos entre los que destacan la configuración de la propiedad colectiva de la tierra, traída de los aportes de los tratados, convenios e instrumentos internacionales, lo cual creó una diferenciación clara de la propiedad privada o pública, entre otros tipos de propiedad, pero que hasta la presente fecha se sigue evidenciando una serie de conflictos en la práctica por la poca concordancia y armonía que tiene la ley de comunas con la carta magna.

La Constitución señala que todas las personas, colectivos, comunidades, pueblos o nacionalidades pueden gozar de los derechos y garantías establecidas tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales. Reconoce, entre otros, el principio de inmediatez al señalar que las garantías y los derechos contenidos tanto en la Constitución, como en instrumentos internacionales de derechos humanos serán de aplicación directa e inmediata por parte de cualquier servidor o servidora públicos (administrativo o judicial), de oficio o a petición de parte; además, se debe aplicar la norma que más favorezca el reconocimiento pleno del derecho en cuestión.⁹³

La relación polarizada que existe entre el Estado y las Comunas, propende a generar tensiones serias al momento de cumplir con el ordenamiento jurídico inherente a las Comunas, por lo que en el transcurso del tiempo se ha tratado de invisibilizar u ocultar éstas tensiones, manifestada de diversas maneras, por ejemplo el Ministerio de Agricultura no le ha interesado realizar un levantamiento de un registro actualizado de comunas, lo que conlleva que no consten en la división político territorial del Ecuador, pese a la afirmación de la categoría de propiedad comunitaria establecida en la Constitución del año 2008.

⁹² Osvaldo Barsky, *La Reforma Agraria Ecuatoriana* (Quito: Editorial Trama, 1984), 283.

⁹³ Patricia Carrión, "Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador". Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental / Fundación Konrad Adenauer, diciembre 2012, núm. 20, <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54028.pdf>.

Por otra parte, se evidencia el abandono de las comunas por la limitada atención gubernamental, las incipientes políticas públicas en cuanto a asesoría técnica, provisión de insumos, acceso a créditos agrarios y comerciales, genera insuficientes fuentes de trabajo dignos. Además, sin la construcción y aplicabilidad de políticas públicas, se entorpece la formación de capacidades que permitan generar ingresos económicos por la explotación de los recursos naturales que posee el territorio comunal; esto, significa frenar el acceso al desarrollo productivo de sus tierras, lo cual se refleja en altos niveles de desempleo y pobreza, entre otras necesidades fundamentales de este sector desprotegido de la población ecuatoriana.⁹⁴

Un accionar con exceso de poder por parte del Estado y sus instituciones públicas al momento de sobreponerse al territorio comunal y consecuentemente ha llegado a casos extremos de fraccionar el territorio comunitario, por no contar éste con la legitimidad que tiene la propiedad privada y pública auténticamente reconocidas y legitimadas por el Estado. Ante la existencia de un sistema jurídico hegemónico, este debe propender a reconocer “la jurisdicción ancestral propia de la cosmovisión de determinados grupos que han sido invisibilizados históricamente por parte de la cultura hegemónica, pero que no por ello dejan de existir”.⁹⁵

El sentido de colectividad que se construye aquí es contrario al imaginario de propiedad territorial individual que se empezó a difundir con la llegada de la República. El imaginario de propiedad colectiva del territorio e, incluso, el fomento de responsabilidades y compromisos más allá de la individualidad o familia nuclear clásica se vuelven esenciales para desplegar una serie de mecanismos organizacionales que son la base de lo comunal. Las comunas son procesos organizacionales complejos que se constituyen desde una base administrativa encabezada por líderes, y cimentan sus funciones jurisdiccionales y territoriales en los derechos colectivos, contemplados en la Constitución. De esta forma, la ancestralidad se convierte en un mecanismo de resistencia.⁹⁶

Desde su origen, la comuna es la base de estructura organizativa sobresaliente de la cosmovisión intercultural, muchas de éstas compuestas mayoritariamente por mestizos, montubios y afrodescendientes, ratificando así que la diversidad étnica es multicultural ya que trasciende en el tiempo y espacio. La Constitución de Montecristi del año 2008, caracterizada por ser garantista de derechos, intercultural, plurinacional y por desarrollar mecanismos de participación, traza un impulso específico desde un

⁹⁴ Fanny Egas, Ingrid Nazareno y Luz Cifuentes, “Afectaciones sobre las propiedades colectivas en las comunas ancestrales de Ecuador”, *RCS Revista de Ciencias Sociales*, n.º 4 (2021): 259-276, <https://www.redalyc.org/journal/280/28069360019/html/>

⁹⁵ Christian Masapanta Gallegos, “El Derecho indígena en el contexto constitucional ecuatoriano: Entre la exigibilidad de derechos y el reconocimiento del pluralismo jurídico”, en *Derechos Ancestrales Justicia en Contextos Plurinacionales*, ed. Carlos Espinosa Gallegos-Anda y Danilo Caicedo Tapia (Quito, EC: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009), 430.

⁹⁶ Esthefanía Cárdenas, “Territorialidad comunal afro en Esmeraldas: un imaginario en peligro”, *el outsider revista USFQ*, (2022): 21-22, DOI: <http://doi.org/10.18272/eo.v7i.2445>.

Estado construido desde la colonia y una aparente democracia hacia un Estado que incorpore lo plural basado en el respeto de derechos de las comunidades, es así, que la carta magna “identifica a las Comunas como una organización ancestral, incluidas en el nuevo marco de redistribución de recursos y reconocimiento cultural”.⁹⁷

Las comunas que aún se mantienen vigentes, basan su accionar en principios y valores pero sobre todo en la defensa de su heredad territorial por lo que impulsan mecanismos propios de participación, discusión, deliberación y debate de los principales problemas que los aquejan decidiendo enfrentarlos en conjunto. Por lo expuesto, básicamente se podría identificar a las comunas, por cuanto es lo que además de caracterizarlas las distingue de cualquier otro tipo de organización.

Las comunas necesariamente deben ser consideradas en la planificación estatal del espacio territorial, la expansión, la producción económica, distribución de sus recursos naturales. Destacamos, que a pesar de las luchas y resistencia constantes, la comuna sigue siendo una institución basada en instrumentos de democracia directa y participativa que no muy fácilmente se encuentran en otras instituciones “(¿cuántos barrios u organizaciones de la sociedad civil convocan asambleas regulares para tomar decisiones de forma colectiva?). Además, su amplia difusión y profundas raíces históricas indican que es la institución de democracia participativa más arraigada y difundida en el país”.⁹⁸

Por lo tanto, la comuna, como institución originaria ha tenido que atravesar por un proceso complejo de tensiones para poder aún mantenerse latente en el actual Estado constitucional de derechos y justicia, que de acuerdo al preámbulo del texto constitucional reconoce que nuestras raíces históricas han sido forjadas por hombres y mujeres de diferentes poblados pero sobre todo “como herederos de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo”,⁹⁹ lo cual refleja el desacuerdo a un Estado que pretende expandir su dominación sobre comunidades indígenas o también denominadas interculturales e independientemente del lugar donde se mantengan vigentes, sea urbano o rural. De igual manera, se menciona que no existe un solo modelo de comuna, por cuanto “hay una configuración comunal diversa, según

⁹⁷ Silvia Álvarez, “Territorio comunal en la costa de Ecuador: buscando caminos de entendimiento entre el buen vivir y el principio de bien común”, *Revista de Antropología Social*, vol. 26, núm. 2 (2017): 355, doi: 0.5209/RASO.57610.

⁹⁸ Rayner, “Las Comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional”, 22.

⁹⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, preámbulo.

se asienten en zonas altas o bajas de los Andes, en zonas rurales o periurbanas, o si mantienen o no la pequeña producción”.¹⁰⁰

Según el extinto Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, los pueblos “son entidades históricas y políticas que constituyen el Estado ecuatoriano, que tienen en común una identidad, historia, idioma, cultura propia, que viven en un territorio determinado mediante sus propias instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad propia”.¹⁰¹ Por consiguiente, los pueblos interculturales del Ecuador, forman parte de una nacionalidad, constituyéndose en el conjunto de comunidades que tienen en común un territorio, saberes ancestrales, costumbres, tradiciones, lengua, vestimenta, gobierno comunitario, entre otros.

Vista así, la interculturalidad significa un «reordenamiento» de la vida social, política y cultural, que se levanta sobre la base de la equidad, el respeto y la convivencia solidaria entre culturas diferentes. Todo esto implica una profunda transformación de las relaciones de poder y una reestructuración del propio Estado y de sus instituciones. Ciertamente es un proceso complejo, conflictivo, ya que la reacción se evidencia en la disputa por el control de los significados. Pero no por complejo hay que evitarlo; al contrario, se trata de visibilizar el conflicto, asumiendo su existencia como primer paso para superarlo.¹⁰²

La organización de los pueblos es el resultado de una realidad histórico cultural dominante, sin embargo conocer su historia es conocer nuestro origen y como ya hemos definido a los pueblos indígenas es preciso diferenciarlo de la nacionalidad, que “es un conjunto de pueblos milenarios anteriores y constitutivos del Estado ecuatoriano, que se autodefinen como tales, que tienen una identidad histórica, idioma, y cultura comunes, que viven en un territorio determinado mediante sus instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad”.¹⁰³

“En Ecuador, existen 14 nacionalidades y 18 pueblos que fueron reconocidos por la Ley Orgánica de Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas que se

¹⁰⁰ Santiago Ortiz, “Comuneros y revolución ciudadana: los casos de Otavalo y Cotacachi en Ecuador”, *Antropológica del Departamento de Ciencias Sociales*, n.º 31 (2013): 85, http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-92122013000100004.

¹⁰¹ Ecuador Ministerio de Finanzas, *Glosario Eje: Interculturalidad* (Quito: Ministerio de Finanzas, 2013), 2.

¹⁰² Eduardo Puente, *El Estado y la interculturalidad en el Ecuador* (Quito: UASB / Ediciones Abya-Yala / Corporación Editora Nacional, 2005), 51.

¹⁰³ Ecuador Laboratorio de Interculturalidad FLACSO – CARE Ecuador, *Etnohistoria de los pueblos y nacionalidades originarias de Ecuador* (Quito: FLACSO – CARE Ecuador, 2016), 13.

autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales”,¹⁰⁴ las cuales fueron registradas ante el extinto Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, actualmente denominado Consejo Nacional de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades.

2. Las Comunas como organizaciones territoriales ancestrales

Las comunas se caracterizan de diferente manera, por tensiones y problemática respecto de la propiedad, posesión y usufructo de sus tierras, derechos a los cuales la actual Constitución los cataloga como inalienables, inembargables e indivisibles, “democracia participativa constituida en asambleas, prácticas colectivas de labores comunales (mingas) y fiestas comunitarias. Teóricamente, las comunas deberían encontrar apoyo en el Estado plurinacional y posneoliberal del Ecuador actual”.¹⁰⁵

“En el país hay alrededor de 1.800 comunas en la Sierra, de las cuales 1.513 tienen reconocimiento jurídico del Estado. Asimismo, existen seis grandes grupos étnicos en la Amazonía, repartidos en 544 comunidades”.¹⁰⁶

La base de una comuna para considerarla como tal, es su heredad territorial, es decir, las prácticas que desarrolla en su entorno revestido por sus costumbres colectivas estrechamente arraigadas con el territorio, donde desarrollan una fuente de identidad política propia al momento de elegir a sus autoridades, en ese sentido, puede considerarse como organización ancestral que busca lograr mayor autonomía local desde el posicionamiento de su jurisdicción territorial y democracia comunitaria.

Para los comuneros, la conservación de los gobiernos comunitarios es de vital importancia para garantizar el Estado plurinacional e intercultural, no obstante las tensiones fuertes entre las instituciones gubernamentales capitalistas y las comunas hacen que mantener vigentes a las comunas se torne difícil en la práctica por ser un proceso desgastante para la comunidad.

La persona que vive, comparte y mantiene relaciones de amistad y parentesco dentro de una comunidad debe necesariamente ser un sujeto activo, es decir diariamente

¹⁰⁴ Ecuador Consejo de la Judicatura, *Guía para la transversalización del principio de interculturalidad en la justicia ordinaria* (Quito: Consejo de la Judicatura, 2016), 22.

¹⁰⁵ Jeremy Rayner, *La lucha por las comunas de Quito: negociando la propiedad y la ciudadanía en el Ecuador plurinacional y posneoliberal*. (Quito: IAEN, 2019), 37.

¹⁰⁶ Gaitán Villavicencio Loor, “Pluriculturalidad e interculturalidad en el Ecuador. El reconocimiento constitucional de la justicia indígena”, en *Justicia Indígena. Aportes para el debate*, comp. Judith Salgado, 1ª Ed., (Quito, Ediciones Abya – Yala, 2012), 46.

hacer vida comunitaria por cuanto “no existen como individuos en sí mismos sino como personas referidas a su propia comunidad”,¹⁰⁷ por lo tanto el sujeto comunitario se expresa y mimetiza en su territorio ya que la comunidad no debe ser entendida desde la visión netamente capitalista sino que va más allá de una organización social, ya que se adentra al desenvolvimiento más cotidiano referente a la familia, necesidades inmediatas como: educación, servicios, justicia y cooperación.

Las comunas han sido referentes de desarrollo de procesos derivados de la experiencia de la vida comunitaria en base a trabajo colectivo y liderazgo, como son las juntas de agua comunitaria, gremios de agricultores, cajas de ahorro e inclusive cooperativas, entre otros, procesos de liderazgo que han permitido incluso promover la creación de leyes especiales en temas de juntas de agua, cooperativismo y asociatividad.

El ordenamiento jurídico no ha sido ajeno a tutelar los derechos que demandan las comunidades de manera colectiva, destacando que la mujer comunitaria juega un rol importante ya que su liderazgo promueve reconocimientos y llegan asumir cargos de dirigentes dentro de los cabildos comunitarios, y por lo tanto esta participación en las organizaciones de base ancestral transmiten estos principios de solidaridad, trabajo, esfuerzo que permiten asimilar a la comunidad como la continuidad o extensión de la familia. “Las mujeres comuneras recién ocupan puestos directivos en los Cabildos a partir de la década de los 90 incentivadas por el impulso de las políticas de empoderamiento de las ONG’s en el ámbito de la participación de género.”¹⁰⁸

El territorio comunal revestido de la característica que permite la organización como una forma de expresión de la plurinacionalidad e interculturalidad, ambas reconocidas desde la visión del nuevo Estado constitucional en la carta magna de Montecristi en el año 2008, nueva visión que reconoce a las comunas como una muestra de tolerancia y de reivindicación en el proceso de construcción de una nueva democracia comunitaria.

Si bien el texto constitucional no define exactamente a la democracia comunitaria, pero sí reconoce una serie de derechos colectivos que permiten comprender que la democracia comunitaria es un proceso en construcción y lucha en la práctica por cuanto se deberá ir incorporando y ajustando a la demanda que implica una

¹⁰⁷ Paulina Palacios, “Construyendo la diferencia en la diferencia: Mujeres Indígenas y Democracia Plurinacional”, *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia*, (2005): 318-19, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/davalos/CapPalacios.pdf>.

¹⁰⁸ Silvia Álvarez, “Territorio comunal en la costa de Ecuador: buscando caminos de entendimiento entre el buen vivir y el principio de bien común”, *Revista de Antropología Social*, vol. 26, núm. 2 (2017): 366, doi: 0.5209/RASO.57610.

verdadera inclusión, que permita un verdadero reconocimiento de prácticas ancestrales transmitidas de generación en generación en la toma de decisiones colectivas sustentadas en el diálogo y el consenso comunitario revestido de principios.

En la democracia comunitaria existen mecanismos propios de las comunidades, pueblos y diferentes nacionalidades, entre las que destacan los Cabildos conformados por autoridades comunitarias elegidas democráticamente de entre sus miembros; las Asambleas como espacios de participación donde se deciden aspectos trascendentales de las comunidades, de entre las que destacan temas como la solución de conflictos territoriales, proyectos que beneficien el bien común, fortalecimiento de la identidad cultural, conocimientos ancestrales y sobre todo el derechos que tienen las comunas, pueblos y nacionalidades a ser consultados previo a la promulgación de una medida legislativa y en la cual se vean involucrados intereses y derechos propios. “En este contexto, en 2008, la democracia comunitaria fue reconocida constitucionalmente en Ecuador, al mismo nivel que la representativa y la directa. A partir de eso, el reto a nivel país ha sido legitimar este mecanismo comunitario de ejercer la democracia, como ocurre con los otros.”¹⁰⁹

La Constitución de Montecristi, nos ha permitido en la práctica ir contrastando como la Ley de Organización y Régimen de las Comunas vigente desde el año de 1937 y con sus mínimas reformas hasta su codificación del año 2004, resulta insuficiente para poder abordar y dar respuesta a los problemas más complejos que tiene como reto una comuna para hacer respetar sus derechos colectivos.

Es así que la Corte Constitucional del Ecuador no solo a través de la aplicación de la Constitución ha ido generando pronunciamientos y jurisprudencia, sino que también son los tratados e instrumentos internacionales los que han permitido comprender de mejor manera el sentido del artículo 171 de la Constitución de la República del Ecuador, que reconoce a las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, teniendo plena concordancia con el artículo 57 del texto constitucional referente a los derechos colectivos, entre los cuales se destacan:

¹⁰⁹ Andrea Madrid, “Construyendo una democracia más sustantiva e integral en Ecuador: ¿Y si aprendemos de la democracia comunitaria?”, *Revista Antropológica del Sur*, n.º18 (2022): 1-2, <http://dx.doi.org/10.25074/rantros.v9i18.2062>.

La Corte Constitucional en su Sentencia No. 36-12-IN/20 respecto al caso No. 36-12-IN de fecha 09 de diciembre de 2020, en referencia al derecho propio o consuetudinario, establece su alcance claramente:

La Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho a desarrollar sus propias formas de organización, que incluye el derecho a determinar su derecho propio, que incluye designar autoridades, establecer derechos y obligaciones, elaborar normas y garantizar su observancia:

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos... de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate.¹¹⁰

Así también en la Sentencia No. 309-15-SEP-CC de fecha 23 de septiembre de 2015, referente al caso No. 0056-10-EP, la Corte Constitucional ha señalado:

Si tenemos en cuenta que uno de los elementos que comprende el derecho propio de las comunidades indígenas es la obligación del Estado de hacer respetar sus decisiones por las instituciones y autoridades públicas, podemos concluir que la interferencia de cualquier autoridad en ellas, que no se ajuste al mecanismo de control de dichas decisiones previsto constitucionalmente, tiene como consecuencia la vulneración de su derecho a ejercer su derecho propio, impidiendo a los pueblos indígenas ejercer su autoridad y en definitiva a determinarse libremente.¹¹¹

Por lo expuesto, debe quedar claro que el numeral 10 del artículo 57 de la Constitución, extiende un límite a las autoridades públicas para evitar vulnerar el derecho propio o consuetudinario de las comunidades, no obstante, es preciso analizar dos casos relevantes en la jurisprudencia constitucional ecuatoriana, tales como son el caso La Cocha y La Toglla.

La Cocha es una comunidad indígena de la provincia de Cotopaxi, siendo “necesario hacer notar que la gran mayoría de críticas a la justicia indígena nacen en el contexto de dos casos específicos que fueron juzgados en Comunidad de La Cocha el primero en el año 2002 y el segundo en el año 2010”.¹¹²

Entre esos casos están los denominados: Caso La Cocha 2002 y Caso La Cocha 2010. Este último caso, el fallecido no es de la comunidad La Cocha sino de otra comunidad llamada Guantopolo y la muerte se produce en la parroquia Zumbahua, pero la

¹¹⁰ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en Caso n.º: 36-12-IN/20, 09 de diciembre de 2020, pág. 8, párr. 35.

¹¹¹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en Caso n.º: 0056-10-EP, 23 de septiembre de 2015, pág. 17.

¹¹² Danilo Caicedo, “Criminalización de las comunidades indígenas”, en *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, ed. Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva Jiménez (Quito, EC: Fundación Rosa Luxemburg / Abya Yala, 2012), 230.

competencia se radica en las autoridades de la comunidad La Cocha por acuerdo de las partes y autoridades, tanto de la comunidad Guantopolo como de la comunidad La Cocha.¹¹³

La Corte Constitucional en el año 2014 al haber emitido su pronunciamiento mediante la sentencia No. 113-14-SEP-CC, no solo constituyó un punto de partida bajo el imperio de la Constitución de Montecristi, sino que permitió el análisis de los diferentes protagonistas y terceras personas interesadas en el caso. Si bien en el desarrollo de la sentencia, la Corte procura establecer límites a la competencia jurisdiccional de las comunidades, determinando la responsabilidad que posee el Estado ecuatoriano para tutelar, garantizar y sancionar en todas sus dimensiones toda agresión a la vida sin importar la raza, sexo, religión o pertenencia a una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena, advirtiendo enfáticamente que la inviolabilidad de la vida es un derecho protegido por la Constitución.

Con relación a lo expresado por el accionante, esta Corte Constitucional reitera que las autoridades indígenas de La Cocha, atendiendo el ruego de los familiares de la víctima y con la acepción de los imputados del cometimiento del atentado contra la vida, en razón de haber sido un conflicto interno ocasionado entre miembros de la comunidad indígena, dentro de su territorio, y en aplicación del artículo 171 de la Constitución de la República y la facultad prevista en el artículo 343 del Código Orgánico de la Función Judicial, administraron justicia indígena basados en su derecho propio (situación que es acreditada por los peritajes realizados por los expertos Esther Sánchez Botero y Pedro Torres). En consecuencia, lo que cabe a fin de prevenir la re victimización del accionante y su familia es las autoridades de justicia ordinaria y los demás operadores de esta justicia, vinculados con este caso, observen y cumplan con lo previsto en el segundo inciso del artículo 171 de la Constitución de la República, esto es que las decisiones adoptadas por las autoridades de la comunidad indígena La Cocha sean respetadas.¹¹⁴

Como medida de reparación en la decisión de la Corte Constitucional, dispuso que las autoridades de la justicia ordinaria archiven todo proceso a fin de evitar doble juzgamiento, lo cual incluyó su traducción al idioma quichua y la misma se transmitida en la comunidad. No obstante, es importante señalar que en la misma sentencia, la Corte se contradice al momento que no le concede una valoración igualitaria y tampoco aclara que en caso de duda deberá prevalecer la justicia indígena sobre la justicia ordinaria, puesto que la justicia penal ordinaria estaría por encima de la justicia intercultural al

¹¹³ Raúl Llasag, “Justicia indígena ¿delito o construcción de la plurinacionalidad?: La Cocha”, en *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, ed. Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva Jiménez (Quito, EC: Fundación Rosa Luxemburg / AbyaYala, 2012), 332.

¹¹⁴ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en Caso n.º: 0731-10-EP, 30 de julio de 2014, pág. 36.

momento de conocer, investigar y resolver los casos que atenten contra la vida, dejando plenamente limitada a la justicia indígena en estos casos.

En efecto, mientras la justicia indígena es vista como una suerte de método alternativo o de mediación para la solución de conflictos menores y locales (una justicia informal con fuertes propensiones a la violación de derechos humanos), la justicia ordinaria es percibida como el sistema realmente jurisdiccional, de carácter nacional y formal, que puede y debe resolver los problemas verdaderamente importantes, la única que puede tutelar derechos constitucionales. Este enfoque es estructuralmente contrario y violatorio de los principios y valores propios de un Estado plurinacional, el cual se halla formalmente establecido tanto en Ecuador como en Bolivia.¹¹⁵

Por lo expuesto, es importante destacar que la Corte Constitucional colombiana ha establecido límites para la justicia intercultural que se enmarcan en prohibiciones al momento de pretender sancionar, como lo es no aplicar la pena de muerte, o cualquier trato degradante o cruel que promueva prácticas de tortura, esclavitud, debiendo garantizar en todo momento el debido proceso. Se expresa que esta competencia desplaza a la justicia ordinaria, de acuerdo con lo señalado en la Constitución en su Artículo 246 y las sentencias T-254 de 1994 y T-349 de 1996 de la Corte Constitucional colombiana.¹¹⁶

Finalmente es importante destacar, que a partir del caso La Cocha, la Corte Constitucional del Ecuador, ha promovido estudios más profundos respecto del pluralismo jurídico y sus elementos al momento de considerar casos análogos en otras comunidades, que tienen sus procedimientos propios para ejercer justicia indígena.

Es preciso abordar un análisis a uno de los derechos colectivos establecido en el numeral 17 del artículo 57 de la Constitución, referente a que toda comunidad debe ser consultada previo a la adopción de una medida legislativa que pueda afectar sus derechos colectivos, no solo ha sido materia de análisis de la Corte Constitucional sino también guarda relación con lo establecido con el artículo 8 del Acuerdo 169 de la OIT, al momento de aplicar la legislación nacional tomando debidamente en consideración las costumbres o el derecho consuetudinario de las comunidades; al derecho a conservar

¹¹⁵ Agustín Grijalva y José Luis Exeni Rodríguez, “Coordinación entre justicias, ese desafío”, en *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*, ed. Boaventura de Sousa Santos y José Luis Exeni Rodríguez (La Paz: Bolivia: Fundación Rosa Luxemburg / Abya-Yala, 2012), 715.

¹¹⁶ Omar Antonio Herrán Pinzón y Guillermo García Hernández, “Identidad Judicial Indígena frente a la Jurisdicción Ordinaria actual en Colombia”, (artículo es un resultado parcial de la investigación denominada “Investigación, Procedimiento y Sanción en la Jurisdicción Indígena Frente a la Jurisdicción Penal actual en Colombia”, para optar por el título de magister, en Derecho Procesal Penal, Universidad Militar Nueva Granada, 2010), 39, file:///C:/Users/HP/Downloads/Dialnet-IdentidadJudicialIndigenaFrenteALaJurisdiccionOrdi-3698805.pdf

sus costumbres e instituciones propias. Mediante sentencia No. 023-17-SIN-CC, de 26 de julio de 2017, la Corte Constitucional del Ecuador, destacó:

La norma establecida en el Convenio 169 es más amplia [que el artículo 57 numeral 17 de la Constitución] en cuanto al objeto de consulta. Así, además de “legislativas”, la norma convencional incluye a las medidas “administrativas” que puedan afectarles. Es así que esta Corte, en uso de los principios de aplicación directa e inmediata de las normas contenidas en instrumentos internacionales de derechos humanos y el de aplicación de la norma más favorable para la efectiva vigencia de los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 11 numerales 3 y 5 y 426 de la Constitución de la República, considera que la obligación de consultar no se extiende únicamente a los actos normativos que hayan seguido el proceso de formación de la ley; sino también, *mutatis mutandis*, aquellos promulgados por las autoridades administrativas en uso de sus atribuciones constitucionales y legales.

En consecuencia, como se desprende de los instrumentos internacionales citados, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad y por ende son normas constitucionales, así como del propio texto constitucional, el derecho a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos, no se limita a la adopción de medidas expedidas por el órgano legislativo sino, de manera general, a medidas normativas y administrativas. No existe en el texto constitucional limitación alguna para considerar que este derecho no resulte aplicable a la expedición de otros actos normativos expedidos por parte de cualquier órgano con potestad normativa o administrativa. Por el contrario, en aplicación directa del Convenio No. 169 de la OIT, procede la consulta prelegislativa previo a la emisión de toda medida legislativa o administrativa que tenga la potencialidad de afectar derechos colectivos, los cuales se encuentran taxativamente enumerados en la Constitución ecuatoriana y en los instrumentos internacionales aplicables.¹¹⁷

De acuerdo al Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, suscrito en 1989, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Ingenieros del Distrito Federal en el año 2006, señala:

El Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6.2 que “las consultas llevadas a cabo (...) deberán efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. De acuerdo a la OIT, la consulta no se limita ni se agota en un mero trámite formal o informativo, sino que debe concebirse como “un verdadero instrumento de participación”¹¹⁸

Consecuentemente, se evidencia una clara concordancia entre lo que tutela y garantiza como derecho colectivo la Constitución frente al artículo 8 del Convenio 169 de la OIT correspondiente:

¹¹⁷ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en Caso n.º: 20-12-IN, 01 de julio de 2020, párr. 91 y 92.

¹¹⁸ OIT. *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (núm. 169), (SENGE/DF), 2006, GB.295/17; GB.304/14/7, párr. 42.

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.¹¹⁹

Este derecho consagrado en el Convenio 169 de la OIT está estrechamente relacionado con el Estado Constitucional, plurinacional e intercultural es decir se reconoce los principios de pluralismo, por cuanto así incluso se ha pronunciado la Corte Constitucional en la Sentencia No. 113-14-SEP-CC, referente al caso No. 0731-10-EP, que señala:

Una vez clarificados los efectos del artículo 1 de la Constitución al reconocer al Ecuador como un Estado plurinacional, intercultural y unitario, esta Corte considera preciso proferir una mirada de reflexión integral y articulada que armonice y compatibilice los dispositivos normativos del sistema jurídico constitucional local con el orden jurídico convencional e internacional de los derechos humanos. En esa línea de pensamiento, es menester remitirnos al artículo 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, en la parte relativa a los derechos que asisten a los pueblos para la conservación de sus formas de organización y ejercicio de su autoridad. El numeral 2 del indicado artículo establece que: "Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio". Por su parte, el numeral 1 del artículo 9 del mencionado Convenio establece que: "En la medida que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros"

Por su parte, la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 57 numeral 9, reconoce a las comunidades, pueblos y nacionalidades, entre otros derechos: "Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral; y en el siguiente numeral, el 10, se señala como derecho: "Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes"¹²⁰

¹¹⁹ OIT Conferencia Internacional del Trabajo, *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, 27 de junio de 1989, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

¹²⁰ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, "Sentencia", en *Caso n.º: 0731-10-EP*, 14 de julio de 2014, pág. 13.

Tanto en el marco normativo constitucional ecuatoriano como en el ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos, necesariamente es preciso respetar la existencia de una estructura propia con procedimientos internos en las comunidades, pueblos y nacionalidades, los cuales permitan resolver conflictos internos de conformidad con sus saberes ancestrales que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

Lo manifestado en líneas precedentes, constituyen un aporte fundamental en lo referente a la tutela de derechos colectivos, no solo por el análisis que realizó la Corte Constitucional en el caso La Cocha, sino además por aportar al debate del pluralismo jurídico y democracia comunitaria como conceptos en proceso aún en construcción. Se entiende por pluralismo jurídico:

El “pluralismo jurídico” es entendido generalmente -por falta de consenso en su definición- como la coexistencia en un mismo espacio político y social de dos o más sistemas jurídicos, y que puede ser tanto a nivel infraestatal como supraestatal. 1 De otro lado, se entiende por “monismo jurídico” la doctrina jurídica imperante propia del modelo de Estado-nación moderno por la cual el Derecho estatal es el único posible y legítimo.¹²¹

Previo a abordar el análisis del caso de la Comunidad La Toglla, es preciso considerar el derecho colectivo referente a la libre determinación, autonomía o autogobierno de las comunas, según lo dispuesto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada el 13 de septiembre de 2007, que en el artículo 4, establece “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”¹²²

La libre determinación o también conocido como derecho a la autodeterminación de las comunas, pueblos y nacionalidades, ha sido ya abordada en un Dictamen No. 16-19-CP/20, referente al Caso No. 16-19-CP, en el cual la Corte Constitucional señala que “La justicia indígena sujeta a las condiciones propias de organismos estatales, como el nombramiento de jueces o juezas o la asignación de partidas, alteraría y condicionaría el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas”¹²³

¹²¹ Yesica Álvarez, “Pluralismo jurídico posdesarrollista en la Constitución de Montecristi”, in *FORO, Revista de Derecho*, (2020): 2, DOI: 10.32719/26312484.2020.34.1.

¹²² ONU Asamblea General. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 13 de septiembre de 2007, https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

¹²³ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Caso n.º: 16-19-CP*, 08 de enero de 2020, párr. 21.

Al momento de abordar la autonomía o autogobierno es importante desatacar lo que señala la Corte Constitucional en la Sentencia No. 004-14-SCN-CC, referente al caso No. 0072-14-CN, de fecha 06 de agosto de 2014:

para una adecuada y verdadera administración de justicia, más aún la constitucional, se deben observar "principios con perspectiva intercultural"; entre estos principios están:
a) El de la Continuidad Histórica: el cual plasma que los pueblos y nacionalidades indígenas, no obstante su colonización, sus secuelas estructurales, están presentes con sus identidades diferenciadas del resto de las sociedades nacionales, haciendo uso de sus costumbres, culturas, normas, instituciones jurídico-política-religiosas, nociones filosóficas e idiomas, asentados en territorios indígenas en los cuales ejercen el autogobierno comunitario.¹²⁴

La Sentencia No. 134-13-EP/20, referente al Caso No. 0134-13-EP, de fecha 22 de julio de 2020, que señala:

Al estar de por medio una decisión de la autoridad indígena, correspondía a los jueces ordinarios analizar la aplicación del artículo 171 de la Constitución mediante el cual se garantiza el respeto a las decisiones de la jurisdicción indígena. Así mismo, los jueces de la jurisdicción ordinaria debían aplicar el artículo 344 literal d) del COFJ que, desarrollando la norma constitucional, establece que en caso de duda entre jurisdicción ordinaria y justicia indígena se preferirá a esta última, de tal manera que se asegure su mayor autonomía y la menor intervención posible.¹²⁵

Así también en el Dictamen No. 1-20-RC/20, referente al Caso No. 1-20-RC, de fecha 08 de julio de 2020, la Corte Constitucional señala:

La democracia, en este contexto constitucional, debe entenderse a partir de la idea de autogobierno. Esto significa que todas las personas tienen derecho a ser parte de los procesos decisorios que atañen a la comunidad que integran. Una comunidad mejora sus probabilidades de ser verdaderamente autogobernada cuando todos intervienen en la adopción de decisiones públicas, que terminan afectando a todos sus miembros, como es el caso de la elección de los representantes políticos.¹²⁶

La Constitución de Montecristi, a través de los pronunciamientos de la Corte Constitucional ha permitido ir desarrollando jurisprudencia que nos permite comprender de mejor manera el alcance de los derechos colectivos encaminados a fortalecer la democracia comunitaria y el pluralismo jurídico.

La Sentencia No. 1779-18-EP/21, referente al caso No. 1779 -18-EP, de fecha 28 de julio de 2021, permitió dar un gran avance en la comprensión de los gobiernos

¹²⁴ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, "Sentencia", en Caso n.º: 0072-14-CN, 06 de agosto de 2014, pág. 19.

¹²⁵ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, "Sentencia", en Caso n.º: 134-13-EP, 22 de julio de 2020, párr. 49.

¹²⁶ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, "Sentencia", en Caso n.º: 1-20-RC, 08 de julio de 2020, párr. 23.

comunitarios, como es el caso de la comunidad La Toglla, que es comuna indígena, situada parroquia rural de Guangopolo, al borde periférico de la ciudad de Quito, dejando en claro que al ser considerada una comuna, no estuvo exenta de conflictos de tierra.

La comunidad ancestral de La Toglla es parte del pueblo originario Kitu Kara, abarca alrededor de 150 familias y en total, cuenta con una población aproximada de 600 a 700 habitantes que viven en la parte baja del cráter del cerro Ilaló y alrededor de la Vía Intervalles, que cruza la comunidad. Los y las habitantes de La Toglla se enorgullecen de su organización comunitaria, su historia y su cosmogonía: «Se dice que somos ancestrales porque se han encontrado vestigios desde hace diez mil años. En algunos sectores todavía existen nombres originarios. Se dice que nosotros ni siquiera fuimos conquistados por los Incas y tampoco entró la hacienda, siempre fuimos indios libres», cuenta Sebastián Cabrera, dirigente de Salud y Nutrición de la Comuna La Toglla y dirigente de salud de Ecuarunari, organización indígena regional que agrupa a las organizaciones de base de la Sierra, que son parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).¹²⁷

La sentencia aborda el caso de la comunidad La Toglla y su proceso de elecciones en diciembre del año 2017, a fin de dar cumplimiento al procedimiento establecido en la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, que dispone que “el día de la elección constituidos los concurrentes, cualquiera que sea su número, en asamblea general, presididos por el Teniente Político de la parroquia, un miembro del cabildo y un ciudadano elegido por este, los hombres y mujeres mayores de edad votarán para elegir el cabildo”¹²⁸

La comunidad La Toglla, dentro del Juicio No. 17371- 2018- 00920 que se sustanció en la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, argumentó:

el Ministerio de Agricultura y Ganadería, no ha dado cumplimiento a lo ordenado por el CODENP, es decir no ha remitido el expediente de la Comunidad La Toglla al CODENP. Este hecho es aprovechado por extraños a la comunidad que han encontrado como aliados a una familia de la comunidad y de esta forma aprovecharse de las tierra comunitarias y ello provoca enfrentamiento, el MAG no solo incumplió con el mandado del CODENPE...Además en franca violación a los derechos constitucionales interviene en la comunidad La Toglla, realiza acciones que provocan enfrentamiento e incluso reconoce como autoridad de la comunidad a personas que no los son.¹²⁹

¹²⁷ Camila Albuja y José Mosquera, “Comunidad La Toglla, lucha popular entre gases lacrimógenos y humo de sahumero”, *Wambra medio digital comunitario*, (2020): 2, <https://wambra.ec/comunidad-la-toglla/>

¹²⁸ Ecuador, Ley de Organización y Régimen de las Comunas, art. 12.

¹²⁹ Ecuador Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 17371- 2018- 00920*, 04 de abril de 2018, foja 26v.

Al ser negada la acción de protección propuesta por la comunidad La Toglla en las dos instancias, procedieron a interponer acción extraordinaria de protección, en la cual alegaban que el Ministerio de Agricultura ordenó que se eligiera un cabildo, perpetrándose una intromisión a la autonomía de la comunidad.

La sentencia en su párrafo 41 menciona que la autodeterminación implica que los pueblos indígenas establecen sus propias formas de organización política, económica, social y cultural. La Constitución reconoce el derecho a mantener, desarrollar y fortalecer “libremente su identidad, sentidos de pertenencia... sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral... su derecho propio o consuetudinario”¹³⁰

La Constitución actual reconoce el derecho a la autodeterminación, y por lo tanto las comunas, a partir del año 2008, no deberían depender administrativamente del Ministerio de Agricultura, tal cual así lo establece el artículo 4 de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, que dispone a las comunas depender administrativamente del Ministerio, sin embargo en el caso de la comunidad La Toglla, se evidenció todo lo contrario. Así ya lo ha ratificado la Corte Constitucional en otra de sus sentencias, estableciendo que “el reconocimiento de la personalidad jurídica no constituye un prerequisite para el ejercicio o tutela de los derechos, por el contrario, constituye una obligación del Estado ecuatoriano para garantizar adecuadamente la protección de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.”¹³¹

La decisión de la Corte Constitucional, es aceptar la acción extraordinaria de protección aclarando que el Ministerio de Agricultura no debe entrometerse en los procesos electorarios de la comunidad La Toglla, sino que además exhorta a la Asamblea Nacional para que adecue la Ley de Comunas a las normas y principios constitucionales y a la jurisprudencia desarrollada, lo cual ha resultado como tarea pendiente por parte del legislador hasta la presente fecha.

¹³⁰ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en Caso n.º: 1779-18-EP, 28 de julio de 2021, párr. 41.

¹³¹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en Caso n.º: 3-15-IA, 11 de noviembre de 2020, pág. 17, párr. 78.

Capítulo tercero

Jurisdicción Territorial Plurinacional: caso de la Comuna de Santa Clara de San Millán

1. Metodología

La metodología utilizada para la presente investigación, es un estudio de caso, alusivo a la Comuna de Santa Clara de San Millán, considerando que por su historia fue la primera comuna ancestral en ser reconocida jurídicamente en el año de 1911, lo cual le ha permitido ser hasta el día de hoy un referente de resistencia y lucha. Se debe considerar que Santa Clara por estar situada en la capital del Ecuador, no es la única por cuanto “en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), por ejemplo, existen entre 48 y 73 comunas, tres de las cuales permanecen activas en la zona oficialmente demarcada como urbana”.¹³²

La investigación fue posible, gracias a la colaboración de dos dirigentes comuneros autóctonos de Santa Clara de San Millán como son: Gonzalo Patricio Tumipamba, quien fue Presidente del Cabildo¹³³, y del señor José Llumipanta, comunero que ejerció el cargo de síndico en el cabildo por varios años hasta el día de su fallecimiento el 17 marzo del año 2020. Así mismo, se logró acceder a la información de índole histórico y jurídico que reposan en los archivos del Cabildo, que fueron utilizadas para saber a profundidad sobre el origen de la Comuna de Santa Clara, sus procesos de organización en sus territorios comunales, mecanismos de ejercer una justicia indígena o intercultural muy particular que le han permitido mantenerse vigente.

Finalmente los libros de actas que dentro de las Comunas constituyen documentos a manera de sentencias y que guardan una profunda historia y antecedente de cómo se mantuvo un equilibrio y defensa por su heredad territorial al momento de decidir en asamblea o los procedimientos establecidos para adjudicar a cada comunero el usufructo de una porción de tierra comunal que tiene como característica que tanto la propiedad y posesión tienen categoría de derechos colectivos.

¹³² Rayner, “Las Comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional”, 21.

¹³³ Ecuador MAG, *Resolución n.º 44-DDPICHINCHA*, 09 de abril de 2020.

“La comuna de Santa Clara de San Millán, ubicada en las faldas del Pichincha, al centro norte de la ciudad de Quito, celebró sus fiestas centenarias. Cien años se cumplieron desde que, en 1911, esta comuna fuera reconocida legalmente por el entonces presidente de la República, general Eloy Alfaro.”¹³⁴ Su ubicación en el centro norte del Distrito Metropolitano de Quito, la obliga con sus comuneros e historia a mantenerse vigente practicando sus tradiciones y costumbres propias de su Derecho propio, encaminadas a que las autoridades públicas y en especial las seccionales, respeten su autonomía como gobierno comunitario, logrando ampararse en la Ley de Comunas de 1937 y su codificación del 2004, la Constitución de 2008 y su normativa interna.

Así también lo que caracteriza a esta comunidad es su estrecha relación y compromiso con la tutela de los derechos colectivos, haciendo respetar su historia, la misma que le ha permitido aportar al proceso de construcción de entereza y lucha de las Comunas a nivel nacional.

Santa Clara de San Millán, caracterizada por su resistencia a ser disuelta o liquidada, ha demostrado a lo largo de su historia que a pesar de encontrarse en pleno centro norte del Distrito Metropolitano, se mantiene vigente y ejerciendo sobre su territorio comunal, su derecho propio o consuetudinario, logrando resistir a los constantes intentos por parte del Municipio de Quito, del Ministerio de Agricultura e incluso del ex presidente León Febres Cordero, que pretendió a través de decreto ejecutivo desaparecerla, lo cual la constituye en una Comuna con rasgos particulares en su democracia interna y la visión de administrar justicia en distintos temas.

A lo largo de su historia Santa Clara pudo evitar su liquidación en varias ocasiones, no obstante en la actualidad esto equivaldría a una vulneración al numeral 17 del artículo 57 de la Constitución, referente a que toda comunidad tiene el derecho a ser consultada antes de la adopción de una medida legislativa, y es quizá esta transgresión a la Comuna de Santa Clara a lo largo de su historia, una de las principales derechos colectivos a analizar.

Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos,

¹³⁴ Gabriela Vanessa Arguello Torres, “El centenario de la Comuna de Santa Clara de San Millán” (tesis para la obtención del título de magister, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2019), 9, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7141/1/SM276-Arg%C3%BCello-El%20centenario.pdf>.

convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

(...) 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.¹³⁵

Así también el Convenio 169 de la OIT en su artículo 6, numeral 2, establece que este tipo de consulta pre legislativa se la debe orientar a que “las consultas llevadas a cabo (...) deberán efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. De acuerdo a la OIT, la consulta no se limita ni se agota en un mero trámite formal o informativo, sino que debe concebirse como "un verdadero instrumento de participación"¹³⁶

Hay que aclarar que no se debe confundir a la consulta previa con la consulta pre legislativa, teniendo únicamente en común que son derechos colectivos consagrados en la Constitución, siendo su diferencia esencial que la consulta previa está orientada a Planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente.

2. Estudio de Caso: Comuna de Santa Clara de San Millán

Los límites ancestrales del territorio de la Comuna de Santa Clara de San Millán ubicada actualmente aproximadamente a 4 kilómetros hacia el norte del Centro Histórico de Quito y que antes de los tiempos de la época colonial, ya ocuparon los comuneros, los siguientes límites que fueron:

Por el norte, el Parque Arqueológico Rumipamba hasta el actual sector de Ñaquito y Chaupicruz; continuando por el este, con la avenida 9 de octubre, colindando con Guápulo y La Floresta; por el sur, con lo que hoy se conoce como el Parque El Ejido, La Alameda, el Colegio Mejía, Toctiuco, El Tejar, Cruz Loma, donde terminan las quebradas de Guangahuaycu y Chaupiguchi; y por el oeste, hasta colindar con la población de Mindo, donde continua el camino del pie del Inca.¹³⁷

El 26 de julio de 1911, mediante Decreto Ejecutivo 752, publicado en el Registro Oficial 1606 del 5 de agosto del mismo año, los indios del anejo de Santa Clara

¹³⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 57, núm. 17.

¹³⁶ OIT Conferencia Internacional del Trabajo, Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 27 de junio de 1989, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

¹³⁷ Ecuador, *Reglamento Interno de la Comuna de Santa Clara de San Millán*, Acuerdo Ministerial 026, 13 de enero de 1999, art. 6.

de San Millán, lograron que el Presidente de la República, Gral. Eloy Alfaro, les otorgue el reconocimiento jurídico de comunidad indígena, destacándose como la primera Comuna ancestral del Ecuador. Sin embargo, este suceso no constituye el origen de la población, ya que su existencia data de tiempos inmemoriales. Empero, para esta ocasión solo nos centraremos en el tiempo que enmarca su vida jurídica haciendo alusión al proceso que los propios comuneros lo han denominado como “lucha y resistencia del pueblo de la Comuna”,¹³⁸ que permite conocer y comprender las acciones establecidas por los comuneros y comuneras en defensa de su territorio e identidad frente a poderes locales y centrales, que buscan a toda costa liquidarla o transformarla en un barrio más de la ciudad durante el periodo 1911-1993.

Como antesala tenemos, que en el siglo XVI ya se señala la existencia en el ejido de Añaquito del asentamiento de Santa Clara de Añaquito, que estaba bajo el gobierno de los caciques Guamansara, apellido que hasta la actualidad es preponderante en la Comuna. En 1587, el Dr. Manuel Barros de San Millán, en su calidad de presidente de la Real Audiencia de Quito, se declara defensor de los indios, por lo que en su honor se le llama el Común de los Indígenas de la Virgen de Santa Clara de San Millán, denominación que ya utilizaron en el juicio por los pasos de servidumbre, límites y posesión de las tierras contra la dueña de la hacienda Juana del Mazo en 1857. “Santa Clara de San Millán mantiene un juicio de aguas y tierras con la familia Mazo Tejada que abarca buena parte del siglo pasado”.¹³⁹

La Comuna de Santa Clara, marca el camino para la lucha, resistencia y defensa de las demás comunas a nivel nacional. Fue hasta el año de 1937, que, amparándose en la Ley de Organización y Régimen de Comunas, que se inicia con el reconocimiento jurídico de todas las comunas en el Ecuador. Hasta 1940, Santa Clara fue considerada un asentamiento de la zona rural de Quito, sin embargo, su forma de vida era urbana consecuencia de la estrecha relación y cercanía con el centro de la ciudad tanto para comercializar sus productos agrícolas, como también los pundos, ladrillos y tejas vidriadas elaboradas en los hornos de adobe.

Los comuneros tuvieron que enfrentar varios conflictos tanto con los poderes locales como con el ejecutivo, a fin de hacer respetar su derecho al usufructo de los

¹³⁸ José Llumipanta, comunero ex síndico del Cabildo durante los años 1985-1993, entrevistado por el autor, 11 de agosto de 2018. Entrevista inédita que permitió conocer que la Comuna tiene orígenes más antiguos a los establecidos en 1911, recalando que la familia Llumipanta es una de las más autóctonas de la comuna y que es más antigua que la misma ciudad de Quito.

¹³⁹ Teodoro Bustamante et al., *Quito: Comunas y Parroquias* (Quito: Dirección de Planificación, I. Municipio de Quito, 1992), 34.

recursos naturales que se encontraban en su territorio como fue el agua, bosques y caminos, lo que les motivo a fortalecer su democracia interna al momento de tomar decisiones por el máximo organismo comunal: la Asamblea General, y mantener su figura comunal en una urbe que los desprecia y excluye, aduciendo que son ilegales o que su existencia no corresponde con la modernidad de la ciudad.

Entre algunos sucesos tenemos el juicio contra el Banco del Pichincha que se extendió de 1936 a 1942 por el uso del agua proveniente de las vertientes de Chusalongo, territorio de la Comuna, donde se intentaba prohibir a los comuneros y comuneras la construcción de una acequia que permitía dotar de agua de riego a la Comuna, problema en el que intervino el Municipio de Quito con el fin de favorecer a la entidad bancaria, pero el caso fue ganado por la Comuna.¹⁴⁰

Entre 1955 y 1958, Santa Clara entro en litigio con la Universidad Central del Ecuador, institución que requería un paso de servidumbre para el uso del agua de la Comuna, para las obras que estaba ejecutando en su nuevo campus universitario.

En este caso, tanto la Comuna como la universidad entraron en un proceso de negociación, el mismo que no fue fructífero al no responder a los intereses de los comuneros; es así, que la Universidad se apoyó en el Ministerio de Previsión Social para ordenar a los comuneros que entreguen el agua, frente a esta decisión no tuvieron otra opción que aceptar las condiciones de la Universidad Central.

Entre los años 50 y 70 además tuvieron que enfrentar el asedio constante del Municipio de Quito, ya que el proceso de expansión urbana con criterios homogenizadores buscaban eliminar el pasado y mirar hacia el futuro, como fue el sentido del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, que exigía que la Comuna deje a un lado actividades como la ganadería, la agricultura y la alfarería, e imponía una forma de urbanización ajena y no consensuada con la población, así se exigió la apertura y ampliación de caminos, desapareció el cementerio, se construyeron muros para dividir terrenos, entre otros.

Un caso a destacar es la construcción de la avenida Occidental o también denominada actualmente Mariscal Sucre, de norte a sur, en 1976, que en su diseño atravesaba el territorio comunal. Proyecto vial que si bien se constituía en hito histórico para la ciudad, pero por otro lado segmentaba a la comuna, lo cual derivó en que con

¹⁴⁰ Ecuador Comuna de Santa Clara de San Millán, *Libro de actas de asamblea comunal*: 1944 (Quito: Comuna de Santa Clara de San Millán, 1944). Acta de asamblea comunitaria, donde se debatía si era necesario legalizar los pasos de servidumbre a los propios comuneros o a extraños a la comuna, pero por decisión mayoritaria solicitan apoyo técnico al Municipio de Quito.

esta vía, la Comuna quedara dividida en dos partes: la comuna baja, ubicada al Este, que era la más habitable respecto de la construcción de viviendas, acceso a servicios básicos, calles de primer orden, entre otros, y la comuna alta, ubicada al Oeste sobre la avenida, donde se conservó prácticas agrarias de manera incipientes, difícil acceso a servicios básicos, y con un elemento adicional, que la gran parte de las tierras comunitarias por estar sobre las faldas del Pichincha, fueron declaradas como zona de protección ambiental en 1983.

Entre 1973 a 1986, Santa Clara de San Millán, soportó una de las etapas más tensas, ya que los diferentes gobiernos de turno buscaron disolverla a toda costa. Para este tiempo, Ecuador vivía el auge petrolero, el poder fue tomado por las dictaduras militares, que gobernaron la etapa de bonanza económica que produjo la demanda internacional del petróleo y permitió impulsar la producción agrícola, y una mayor participación del país en el mercado mundial, aunque el auge fue relativo, ya que a finales de los años 70 e inicios de los años 80 se produjo el desplome del valor del barril del oro negro, que coincidió con el retorno de los gobiernos democráticos.

Este periodo implicó para Quito un aceleramiento de su proceso de urbanización, teniendo proyectos habitacionales intensivos por parte de instituciones privadas y públicas. En este contexto, la figura de comuna era resistida cada vez con más complicaciones en la ciudad, entre las que se destacan el cobro de tasas, contribuciones e impuestos a los territorios comunales, el proceso masivo de compra-venta de terrenos comunales a través de sus respectivas liquidaciones, por señalar algunos de los conflictos más latentes, trayendo como consecuencia la transformación de las comunas en barrios, sin embargo Santa Clara de San Millán y sus comuneros resistieron.

Ante la decisión que tomó Santa Clara, produjo que el 25 de febrero de 1973, el Ministerio de Previsión Social, teniendo una errada idea de considerar a las comunas como sinónimo de retraso de la urbanidad ante lo rural, entidad ministerial que propuso insólitamente la disolución comunal, hecho que fue combatido por los comuneros a través de la desobediencia, es decir no cumplir con los pedidos de la cartera de Estado, que pretendía cumplir con la disolución. Para el año de 1974, las comunas pasaron a ser regentadas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería tras la desaparición del Ministerio de Previsión Social, quedando el intento de disolución sin validez.¹⁴¹

¹⁴¹ Ecuador Comuna de Santa Clara de San Millán, *Libro de actas de asamblea comunal: 1975-1979* (Quito: Comuna de Santa Clara de San Millán, 1975). Acta mediante la cual se hace constar al

El 3 de julio de 1979 cuando el Ministerio de Agricultura y Ganadería, mediante Acuerdo Ministerial 273, decide nuevamente emprender la disolución y liquidar a la Comuna de manera unilateral, retirando la personería jurídica al Cabildo de la Comuna de Santa Clara de San Millán. Los comuneros en su desesperada preocupación sometieron a decisión de la Asamblea General el rechazo a las acciones ministeriales. El argumento incongruente era que la expansión urbana debía vencer a la ruralidad y por consiguiente Santa Clara de San Millán era una comuna rebelde que no obedecía al supuesto progreso de la ciudad de Quito. Sin embargo, los comuneros se acogieron nuevamente a la desobediencia y no cumplieron con lo que les ordenaban. Ante estas circunstancias, se detuvo la disolución y se restituyó “la personería jurídica a la Comuna de Santa Clara de San Millán en 1983”.¹⁴²

El tercer intento de disolución de Santa Clara, que merece una mayor explicación por sus características que sentaron un precedente, inició el 4 de noviembre de 1985, con la promulgación del Reglamento de Disolución y Liquidación de Comunas Campesinas. Los discursos del Ing. León Febres Cordero no eran inclusivos y por el contrario promovía al reglamento como un instrumento de progreso y desarrollo urbano para las ciudades.

En el caso específico de la Comuna de Santa Clara de San Millán, el tercer intento de disolución se plasmó en febrero de 1986 cuando el Ministerio de Agricultura y Ganadería basándose en el Decreto Ejecutivo 1250, emitió el Acuerdo Ministerial 0059 en cuyo contenido se autoriza la disolución y liquidación, argumentando que no cabe la existencia de una comuna en la zona urbana.

Declararon este intento como un fehaciente golpe arbitrario a los derechos de la comuna por parte de un gobierno de estirpe autoritario, levantando su voz de protesta y rechazar el proceso de disolución, que buscaba desaparecer el territorio comunitario, autonomía y autoridad de la Asamblea comunal; lo cual provocó que la comunidad se apoyara en gente de confianza, como abogados y congresistas de la época, logrando acudir finalmente a la justicia constitucional para denunciar el atropello, llamando incluso la atención de la prensa nacional; al momento de ocultar los libros comunales,

MAG nuevamente como dependencia administrativa y Ministerio ante el cual ha de tramitarse los nombramientos de cabildos.

¹⁴² Ecuador, *Acuerdo Ministerial 243*, Registro Oficial 558, 17 de agosto de 1983.

que se constituyeron como la herramienta necesaria para que los liquidadores procedan.¹⁴³

De esta forma interpusieron una solicitud de “declaratoria de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales”, no solo del Acuerdo Ministerial 0059 que disponía su disolución, sino también del Decreto Ejecutivo 1250 ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Respecto de este suceso algunos comuneros señalan lo siguiente:

Después de varios meses de negociaciones, comunicados en prensa, seguimiento de los procesos, temores de represalias, Santa Clara de San Millán obtuvo la derogación del Acuerdo Ministerial que aprobó su disolución, y la suspensión de los efectos del Reglamento por ser inconstitucionales. Esta acción favoreció a todas las comunas del Ecuador, ya que el veredicto constitucional determinó que no se puede poner a la venta el patrimonio comunal e impulsar la propiedad individual, como era las intenciones de aquel gobierno, ya que violaba el “precepto constitucional que consagra el derecho a la propiedad en cualquiera de sus formas”. Esto también tuvo sus consecuencias en el Municipio de Quito que, para finales de 1988 reconoció en su Plan de Ordenamiento Territorial la existencia de las comunas.¹⁴⁴

El presente caso constituye un precedente constitucional, tal es así que para el año 2019, la Corte Constitucional avoca conocimiento del caso 69-12-IS, en cuyo pronunciamiento, específicamente al referirse a los antecedentes, procedimiento y determinación del cumplimiento de sentencia, en su parte pertinente establece:

La resolución del ex Tribunal de Garantías Constitucionales, en sesión de 17 de julio de 1986 dentro del caso N°. 54-86, expresamente determinó:[...] Es innegable que el decreto 1250 es inconstitucional por el fondo dado que mediante reglamento se altera el contenido y esencia de la ley de régimen de las comunas y del estatuto jurídico de las comunidades campesinas, al disponer que se liquide el patrimonio de las comunidades mediante venta a los mismos comuneros y a terceras personas que pudieran estar en posesión de parcelas pertenecientes al patrimonio comunal y que el fruto de dicha venta se destine a obras de infraestructura, se viola el precepto constitucional que consagra el respeto a la propiedad en cualquiera de las formas que la Constitución señala. Por lo expuesto y siendo competente el Tribunal de Garantías Constitucionales, suspende de oficio los efectos del decreto 1250 que contiene el Reglamento de Disolución y Liquidación de las Comunidades Campesinas expedido por el señor Presidente de la República el 25 de octubre de 1985 [...]. Por otra parte de conformidad con lo que prescribe el artículo 141, numeral 2

¹⁴³ Ecuador Comuna de Santa Clara de San Millán, *Libro de actas de asamblea comunal: 1991-1993* (Quito: Comuna de Santa Clara de San Millán, 1993). Acta donde se da a conocer que los directivos por oponerse a la liquidación de la comuna fueron encarcelados por alrededor de 3 semanas, hasta que confiesen donde escondieron los libros comunales y su no entrega al liquidador del Ministerio, siendo esta la causa de su aprehensión.

¹⁴⁴ Patricio Tumipamba, comunero ex Presidente de la Comuna, entrevistado por el autor, 5 de marzo de 2019. Entrevista inédita, en la cual explica cómo fue el temor de toda una comunidad de perder sus tierras por causa de la liquidación ordenada por el Ministerio de Agricultura, sin embargo por amistades con abogados lograron ganar ante el Tribunal Constitucional.

de la Constitución y el Art. 18 de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, el Tribunal resuelve observar el acuerdo 0059 expedido por el señor ministro de agricultura el 19 de febrero de 1986, por haber sido expedido con violación de los arts. 46, 47 y 48 de la Constitución y de los arts, 1, 3 y 17, literal f) de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas (en el original texto en mayúsculas). [...] que es la comuna de Santa Clara de San Millán, esta comuna lógicamente vive porque así lo ordenó el señor juez constitucional de aquel entonces [...]¹⁴⁵

Por lo expuesto, es importante destacar que los justificativos del Reglamento de Disolución y Liquidación de Comunas Campesinas, en 1985, iban encaminados al desarrollo territorial excluyendo a las poblaciones indígenas y campesinas, catalogadas como inferiores o rurales; por consiguiente se suprimía a las comunas situadas en las zonas urbanas, un elemental derecho a ser consultados, ya que el Ministerio de Agricultura y Ganadería anticipo criterio de existencia o no de una comuna al momento de aplicar dicho reglamento. Santa Clara, no ha claudicado ante los intentos del Ministerio de Agricultura y de la Presidencia para impulsar su disolución y ha sido la resistencia entre 1979 y 1986, lo que le permitió que incluso la Corte Constitucional se pronunciara a favor de la comuna.

El contenido del reglamento justificaba la disolución y liquidación de la Comuna “por encontrarse dentro del perímetro urbano” haciéndose notorio hasta cierto punto un exceso de poder estatal hacia las comunas, por cuanto al considerarlas como rurales no encajaban en el desarrollo territorial propuesto por el gobierno, por ser espacios comunitarios sinónimos de atraso.

El cabildo comunal de Santa Clara de San Millán, al momento de tener conocimiento de éste reglamento y su inminente aplicación, convocó a una asamblea general de comuneros, a fin de tomar decisiones frente a la decisión Ministerial y Presidencial. Es menester destacar que en aquel entonces el señor Luis Guamanzara en su calidad de presidente del cabildo comunal y ante la coyuntura política que enfrentaba claramente a dos partidos políticos como fueron el Partido Social Cristiano que estaba ostentado el poder en la Presidencia de la República y el Partido Izquierda Democrática quienes hacían oposición al gobierno. Siendo este singular aspecto de clima político de aquella época el que permitió que se realizara un acercamiento con los dirigentes del partido político Izquierda Democrática, obteniendo una guía para actuar por parte de la comunidad para solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

¹⁴⁵ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Caso n.º: 69-12-IS/19*, 11 de septiembre de 2019, párr. 17.

Finalmente, luego de una ardua lucha por parte de los dirigentes comunales, “Santa Clara obtuvo la derogación del acuerdo ministerial que aprobó su disolución, y la suspensión de los efectos del reglamento por ser inconstitucionales”.¹⁴⁶ Resulta interesante, observar la resistencia de una comunidad a través de sus dirigentes, permitió que el beneficio de derogar los instrumentos legales de disolución y liquidación, se hiciera extensivo hacia todas las comunas del Ecuador, por cuanto la resolución constitucional dispuso claramente la prohibición de liquidar el patrimonio comunal con el justificativo de desarrollar la propiedad individual, esto, debido a que vulneraba el mandato constitucional que amparaba el derecho a la propiedad en cualquiera de sus manifestaciones. Consecutivamente, la Presidencia de la República pretendió la revocatoria del fallo; no obstante no prospero dicha intención.

Como hemos podido constatar, el caso de la Comuna de Santa Clara de San Millán está orientado al análisis de como a través de los diferentes instrumentos legales de los gobiernos de turno, se ha vulnerado lo que hoy se denomina la consulta pre legislativa, la misma que está encaminada a que en el día de hoy si la Asamblea Nacional al momento de emitir leyes, o un Ministerio emita acuerdos o el Municipio emita ordenanzas que afecten derechos colectivos de una comunidad, estarían impedidos si primero no se realiza la consulta a la comunidad.

Así como el pronunciamiento de una comuna, a través de su Asamblea comunitaria como máxima instancia de decisión, es de suma importancia para dar cumplimiento a los derechos colectivos sean de consulta pre legislativa o consulta previa, así también estas decisiones de las autoridades comunitarias u asambleas comunales deben enmarcarse en lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 171 de la Constitución, establece que las decisiones de las autoridades comunitarias son de carácter jurisdiccional, sin embargo están sujetas al control de constitucionalidad. Un caso relevante se dio a través de la Sentencia No. 2-14-EI/21, 17 de octubre de 2021, que trataba en sí en la Asamblea de la Comuna Tunibamba, como se han de distribuir las tierras.

En la Asamblea General realizada el 9 de febrero de 2013, se dio un nuevo intento de fraccionamiento de la tierra comunitaria en el que 36 comuneros que representan menos del 10% de comuneros, resolvieron crear 3 organizaciones agrícolas para administrar la tierra comunitaria⁴. Además, en dicha asamblea se estableció el pago de un valor para el

¹⁴⁶ Víctor Jácome, *El proceso fallido de disolución de las comunas urbanas en Ecuador: el caso de Santa Clara de San Millán, 1973-1986*. (Quito: IAEN, 2019), 131.

ingreso de a la tierra comunitaria: USD 1.500 para los hijos de los socios y USD 2.000 para los demás comuneros, que luego se incrementó a 3.000 dólares.¹⁴⁷

Por lo expuesto, quedó de manifiesto que unas pocas personas terminaron beneficiándose al momento de tomar una decisión para distribuirse las tierras y lo que es más lesivo colocaron precio por dicha distribución. Para la Corte Constitucional, se vulneró claramente los derechos colectivos sobre la tierra comunitaria, por lo que en su pronunciamiento orienta a que se respete cuatro garantías:

118.1. La garantía de imprescriptibilidad impide que el derecho de propiedad sobre las tierras comunitarias pueda ser extinguido o alterado por el paso del tiempo. Como señala el artículo 23 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, las tierras comunitarias deben ser adjudicadas a perpetuidad.

118.2. La garantía de inalienabilidad implica que el derecho colectivo sobre las tierras comunitarias no puede ser privado bajo ningún concepto. El Estado no puede, bajo ningún pretexto, revocar la adjudicación o tomar cualquier otra acción que implique privar a sus titulares del acceso y goce de las tierras comunitarias.

Asimismo, en virtud de esta garantía, se limita la capacidad de enajenar, ceder o transmitir la tierra comunitaria a terceros.

118.3. La garantía de inembargabilidad impide que las tierras comunitarias puedan ser objeto de orden de embargo, así como tampoco de cualquier otro mecanismo de ejecución judicial.

118.4. La garantía de indivisibilidad protege principalmente a la tierra comunitaria “frente a todas las formas de fraccionamiento o división privada reconocidas en el ordenamiento jurídico para la propiedad individual de la tierra”. Esta garantía impide tanto el fraccionamiento material como el fraccionamiento jurídico a través de instituciones tales como distribución en cuotas o el régimen de propiedad horizontal.¹⁴⁸

Como decisión la Corte Constitucional, declaró que la decisión por la Asamblea de la Comuna de Tunibamba vulneró el derecho de los accionantes a la propiedad colectiva de la tierra y a la igualdad y no discriminación, y que la Comuna debe tomar decisiones sobre la distribución de su tierra respetando su carácter comunitario constitucionalmente garantizado.

Haciendo referencia esta sentencia, a lo que ha venido sucediendo en Santa Clara de San Millán, la Corte Constitucional marca un precedente, por cuanto no importaría de donde emane la decisión y pronunciamiento normativo o administrativo, sea de la Comuna o de un Ministerio o del Municipio, sino lo que realmente interesa es que éstas decisiones traducidas en decretos, acuerdos ministeriales, ordenanzas, actos

¹⁴⁷ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Caso n.º: 2-14-EI*, 27 de octubre de 2021, párr. 17.4.

¹⁴⁸ “Sentencia”, en *Caso n.º: 2-14-EI*, 27 de octubre de 2021, párr. 118.1-118-4.

normativos, deben respetar el carácter comunitario que tienen las tierras comunales, es decir no vulnerar su inalienabilidad, inembargabilidad e indivisibilidad.

Para el comunero Patricio Tumipamba, es lamentable que a pesar que los derechos colectivos están consagrados en la Constitución, se suscitó un caso reciente en el cual el Ministerio de Agricultura en el año 2021, irrespetó la autodeterminación que tiene la comuna para elegir a sus autoridades. Se refiere a la acción de protección interpuesta en contra de la resolución emitida por el MAG para nombrar a las autoridades del Cabildo utilizando un mecanismo que hasta ahora la comunidad rechaza, el cual fue un sorteo en una de las oficinas del Ministerio de Agricultura, en donde los funcionarios públicos impusieron un cabildo a la Comuna de Santa Clara.

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA por improcedente, se desecha la Acción de Protección presentada por GONZALO PATRICIO TUMIPAMBA SIMBAÑA, OSCAR DARIO JARA VINUEZA, ANA LUCIA MOYON AMAYA, DORIS LORENA MONTUFAR TUMIPANTA, SILVIA PATRICIA ANRANGO CADILEJO, por verificarse que no existe violación de derechos constitucionales.¹⁴⁹

No obstante, ante tan errada decisión para la comunidad, se interpuso recurso de apelación, recayendo en la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Pichincha, sin embargo, a pesar de estar conformado por el “Dr. Buenaño Loja Richard Ivan (Ponente), Doctor Coronel Barrezueta Jannet Estelita, Dra. Lema Otavalo Maria Mercedes”,¹⁵⁰ siendo incluso la Doctora Lema oriunda del cantón Otavalo por ser indígena, al momento de resolver, rechazaron el recurso de apelación, pronunciándose únicamente el Juez ponente, mediante voto salvado, de la siguiente manera:

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta el recurso planteado por la legitimada activa, y declarando como vulnerados los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, así como, al derecho a la autodeterminación de la Comuna de Santa Clara de Millán, y dispone de acuerdo a lo preceptuado al Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como medidas de reparación integral lo siguiente: 1) Que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, respete las atribuciones de los habitantes de la Comuna de

¹⁴⁹ Ecuador Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, “Sentencia”, en *Caso n.º: 17230202104956*, 25 de marzo de 2021.

¹⁵⁰ Ecuador Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Pichincha, “Acta de sorteo”, en *Caso n.º: 17230202104956*, 27 de mayo de 2021.

Santa Clara de Millán, determinados en la Constitución, así como lo dispuesto en la Sentencia de la Corte Constitucional No.1779-18-EP721.¹⁵¹

Debe quedar claro, que en el año 2021, la Corte Constitucional del Ecuador emitió la sentencia del caso la Toglla, pronunciamiento jurisprudencial que fue aplicado en su voto salvado por el Juez Richard Buenaño, que dio la razón a la Comuna de Santa Clara de San Millán, sin embargo este pronunciamiento jurisprudencial no fue tomado en cuenta por las dos juezas que conformaban la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Pichincha.

Finalmente con fecha 23 de septiembre de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador se pronunció de la siguiente manera:

14. Por las razones expuestas, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, resuelve INADMITIR a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1935-22-EP.

15. Considerando que este caso podría ser objeto de pronunciamiento de la Corte que constituya jurisprudencia vinculante conforme lo previsto en los artículos 86 numeral 5 y 436 numeral 6 de la Constitución y artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, remítase el proceso a la Sala de Selección correspondiente.

16. Esta decisión no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.¹⁵²

Una crítica constructiva a la Corte Constitucional, es que a pesar que en el caso mencionado se cumplió con todos los requisitos establecidos por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, aún queda pendiente que si para la Corte no se trató de un caso relevante, a pesar de tratarse de los derechos de una comunidad, quedará pendiente en algún momento si la Corte considera al caso de Santa Clara como análisis para una futura jurisprudencia.

Antecedentes nefastos como los mencionados, no deben volver a repetirse, y que quizá es lo que la Comuna de Santa Clara debe continuar en pie de lucha, ya que si bien la Sala de Admisión de la Corte Constitucional no consideró un caso relevante a los derechos vulnerados de la comunidad, debe quedar claro que el derecho constitucional está mutando constantemente a través de los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, es responsabilidad tanto de comuneros como de servidores y autoridades públicas, no vulnerar el ordenamiento jurídico constitucional establecido para tutelar y

¹⁵¹ Ecuador Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Pichincha, “Voto Salvado”, en Caso n.º: 17230202104956, 27 de mayo de 2021.

¹⁵² Ecuador Corte Constitucional, “Auto de inadmisión”, en Caso n.º: 1935-22-EP, 23 de septiembre de 2022.

garantizar los derechos colectivos de las comunas, pueblos y nacionalidades, además la Comuna de Santa Clara, por su ubicación en pleno Distrito Metropolitano de Quito, debe procurar a través de la Constitución y la jurisprudencia hacer respetar su territorio y el ejercicio pleno de sus derechos colectivos que no pueden sucumbir ante las ordenanzas o actos administrativos que intenten transgredir su democracia comunitaria, siendo una de las pocas comunas que aún siguen practicando sus tradiciones, derecho propio pero sobre todo que aún mantiene como propiedad comunitaria su territorio.

Conclusiones

Las comunas que aún se mantienen vigentes, promueven los siguientes ejes discursivos centrales:

- 1) Hablar de la noción de lo que son las comunas, equivale a destacar sus características y elementos esenciales que van desde como ejerce un sistema de gobierno comunitario, arraigados a su territorio, y siempre en constante construcción de su propia democracia comunitaria, ya sea en la toma de decisiones a través de las asambleas comunales o ejerciendo cada una de sus autoridades que conforman el cabildo sus actuaciones con jurisdicción. La comunidad está vinculada y continua fortaleciendo el tejido comunitario al momento de encontrarse en una minga, donde se comparte solidariamente el trabajo en beneficio de todos. Lo expuesto, nos permite sustentar que una comuna ejerce un autogobierno, autodeterminación, pero sobre todo una verdadera legitimidad colectiva de sus actuaciones, resistencia, derecho propio para resolución de conflictos y sobre todo vivir en comunidad, son sin temor a equivocarnos una de las estructuras más complejas de comprender pero necesarias para seguir fortaleciendo el Estado plurinacional e intercultural.
- 2) El Ecuador a lo largo de su historia se caracterizó por que su territorio estuvo arraigado a disputas para su explotación, y los territorios comunitarios no fueron la excepción, ya que vemos que la organización de los comuneros promovió fuertes resistencias ante los excesos de poder por parte del Estado, al pretender siempre expropiar sus territorios a través de mecanismos legales impuestos por la fuerza o simplemente aprovechándose del desconocimiento de los comuneros.
- 3) Ante la promulgación de la Ley de Comunas en 1937 y el Código de Trabajo de 1938, se convirtieron en instrumentos mediante los cuales el Estado pretendía mantener controlado tanto a los sectores indígenas como campesinos. No obstante, la intención de control por parte del Estado, promovió el surgimiento de movimientos sociales como la Federación Ecuatoriana de Indios en 1944, que tenían la misión de levantar su voz de protesta por una redistribución más equitativa de la tierra y de jornadas laborales más justas.

- 4) La reforma agraria, para los gobiernos de turno fue siempre una bomba de tiempo que no le permitía gobernar sin causar tensiones entre las élites y las clases sociales obreras, campesinas e indígenas, lo cual siempre estuvo latente las movilizaciones de organizaciones campesinas, comunas e incluso obreros.
- 5) La figura de la Comuna, estuvo siempre en discusión durante la década de los 70 y 80, llegando incluso a promulgarse decretos ejecutivos o acuerdos ministeriales, encaminados a liquidar y disolver esta unidad básica comunitaria denominada comuna. Fueron organizaciones de base y su agrupación denominada la CONAIE que se constituyó en preparar el camino para lo que significaría uno de los hitos más relevantes a inicios de los años 90.
- 6) El levantamiento indígena de 1990, no fue un hecho que se suscitó de la noche a la mañana, al contrario, fue el resultado de las luchas y sacrificio de muchos comuneros indígenas que dejaron incluso sus vidas al momento de defender sus territorios comunales y que significó cambiar la noción organizativa para demandar sus peticiones al gobierno de Rodrigo Borja, obligándolo a que se sienten en mesas de diálogo para exigir la autonomía de sus territorios, educación bilingüe y defensa de su derecho propio y autogobierno dentro de sus comunidades.
- 7) La categoría de gobierno comunitario que fue puesta en el debate, se dio a partir de la promulgación de la Constitución de Montecristi, pero sobre todo al momento que la Corte Constitucional empezó a analizar casos como los de La Cocha, La Toggla y Santa Clara, que permitieron evidenciar que la Asamblea Nacional del Ecuador debe de manera urgente adecuar la Ley de Organización y Régimen de las Comunas y armonizarla con los principios constitucionales y la jurisprudencia vinculante que la Corte va emitiendo, como producto de su rol protagónico en el Estado constitucional y derechos y justicia social.
- 8) En el caso de la Comuna de Santa Clara, su vigencia se debe no solo a su resistencia y lucha constante, sino también que hasta la presente fecha hace valer en la práctica sus decisiones a través de su Asamblea comunitaria y cabildo, que si bien mantiene tensiones latentes con el Municipio de Quito y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, al momento de hacer cumplir sus decisiones jurisdiccionales comunitarias frente a las ordenanzas y acuerdos ministeriales, que son emitidos vulnerando constantemente el derecho colectivo de ser

consultados ante de la adopción de una medida legislativa e incluso de índole administrativo.

Por consiguiente, las comunas en la actualidad si desean mantenerse vigentes y no ser liquidadas o disueltas, sus dirigentes deben propender a prepararse y levantar su voz de protesta, ya que el manejo adecuado de la Constitución, la Ley de Comunas y las sentencias de la Corte Constitucional, permiten consolidar herramientas para no permitir vulneraciones de derechos colectivos por parte del Estado. Una comuna, está considerada como una unidad básica dentro de la estructura de la cosmovisión indígena, tanto desde la teoría y más aún desde la práctica, teniendo en claro que las comunidades, pueblos y nacionalidades en el Ecuador permiten mantener latente la plurinacionalidad e interculturalidad como Estado.

Las luchas por la defensa de las comunas implica la memoria comunitaria de un pueblo originario que promueve principios, valores, identidad y planes de vida, relaciones que busquen la armonía más que el castigo, y no dé como resultado ganadores y perdedores, sino más bien buscar un equilibrio tanto dentro de la comunidad como sus relaciones con otras comunidades, lo cual resulta en establecer un sentido de pertenencia por los beneficios de sentirse identificado y arraigado con el territorio por lasos de consanguinidad, los cuales deben ser respetados en cada una de las actuaciones que los comuneros ejerzan dentro y fuera de sus territorios comunitarios ancestrales.

Sin embargo, el ideario que se ha mencionado es lo que nos permite comprender a una comuna como organización territorial pero en la práctica, los pueblos y comunidades originarias del país han tenido que atravesar por un proceso de resistencia e incluso de derramamiento de sangre de sus pueblos para poder preservar los conocimientos ancestrales que los caracterizan y que lamentablemente ante una agresiva política que viene desde el Estado y gobiernos de turno que al desconocer el sistema comunitario, intentan eliminar o someter el ideario de las comunas a estructuras rígidas y jerárquicas, tanto es así que muchos de las comunidades han perdido o modificado sus propias tradiciones, conocimientos y saberes ancestrales, lo cual sigue siendo un motivo para que aún se resistan a sucumbir.

Finalmente la justicia constitucional ecuatoriana, tiene una responsabilidad abrumante frente a las innumerables transgresiones de los derechos colectivos que en el día a día aun las comunas son susceptible, ante el ojo perplejo y crítico de la sociedad

ecuatoriana. En la actualidad la lucha para las comunas continua no solo en las calles sino ahora más que nunca su lucha se ha trasladado a las salas de audiencias constitucionales, donde los jueces y operadores de justicia, tiene la obligación y responsabilidad de tener en cuenta que cada una de sus actuaciones debe propender a no vulnerar derechos constitucionales, ya sea por el desconocimiento de la justicia intercultural o por el miedo a no atreverse a aplicar no solo la norma constitucional sino también poner en la práctica los criterios jurisprudenciales que permiten seguir construyendo y fortaleciendo un pluralismo jurídico en el Estado constitucional, plurinacional e intercultural.

Recomendaciones

Consideramos que el mayor reto, está en adentrarnos más en el estudio y práctica de nuestra actual Constitución, específicamente en comprender la verdadera esencia y alcance de los derechos colectivos consagrados a favor de las comunas, pueblos y nacionalidades, texto constitucional caracterizado por ser garantista y participativo, y por consiguiente no deja de ser un instrumento susceptible de ser aplicado categóricamente en favor de las comunas, no obstante al ser aún considerado un proceso en construcción, el desafío recae en todos quienes conformamos el sistema de administración de justicia, que respetando el pluralismo jurídico no deja de ser aún polémico y controversial evidenciar que las comunas ejercen su derecho propio o consuetudinario.

La iniciativa de las comunas, pueblos y nacionalidades que es en donde nace la verdadera participación democrática comunitaria, donde en realidad se respetan los derechos a través de la reflexión, de crítica, pero exhortando siempre a que sea desde una perspectiva comunitaria, dejando de lado esta infiltrada politización de las mismas.

Finalmente, en lo referente a la democracia comunitaria, al ser un mecanismo de participación en la cual todavía el Estado no ha tomado la decisión de fortalecer su esencia, respetando los conocimientos y saberes ancestrales, es decir a pesar que la Constitución la menciona únicamente en el artículo 95 sin definirla, a nuestro criterio existen instituciones estatales que deberían promocionar el ejercicio de estos derechos colectivos de las comunas, pueblos y nacionalidades y a la vez de supervisar su cumplimiento, pero este enfoque no puede ser direccionado solo a ciertos sectores que apoyen un régimen de turno, sino que el reto está en llegar a un consenso y equilibrio de respeto a dicha institucionalidad y su accionar tanto de promoción del ejercicio de estos derechos a favor de todas las comunas, pueblos y nacionalidades sin discriminación alguna de sus conocimientos y saberes ancestrales, ya que a un criterio muy personal, es en estos espacios comunitarios, donde se trabaja directamente con las personas en sus territorios permitiendo conocer el pluralismo del Estado.

Es importante destacar que este tipo de democracia comunitaria se caracteriza por ser horizontal, es decir la toma de decisiones en los pueblos, nacionalidades y comunidades se lo realiza respetando la participación y saberes ancestrales de todos y cada uno de los que conforman este tipo de colectivos, respetando su imaginario que nace desde el territorio y su cosmovisión de tradiciones y costumbres que inclusive los

llevan a desarrollar su derecho propio o consuetudinario reconocido por la Constitución y que debe ser socializada y respetada por todos los ciudadanos como una muestra de respeto al pluralismo.

Sigue siendo una tarea pendiente armonizar el ordenamiento jurídico a la Constitución de la República del Ecuador, lo cual incluye que el legislador debe atreverse a criticar y debatir la Ley de Organización y Régimen de las Comunas vigente, instrumento que ha sido analizado en la presente investigación, siendo evidente que armonizar y adecuar esta normativa con la Constitución, permitiría alivianar el trabajo de los operadores de justicia pero sobre todo serviría de instrumento para fortalecer el aprendizaje constante que debe ejercitarse dentro de las comunidades y las generaciones de nuevos comuneros que serán los encargados de defender los derechos colectivos logrados a través de la historia.

Finalmente un verdadero reto al momento de elaborar un cuerpo normativo, es que no quede su contenido impávido frente a una realidad que demanda soluciones urgentes que permita seguir construyendo el Estado constitucional de derechos, plurinacional e intercultural, no excluyendo a nadie, no obstante, hasta que el legislador tome la decisión de tomar la iniciativa, le corresponde a las comunidades activar mecanismos como los que se ha venido ejerciendo, como es el derecho constitucional a la resistencia y lucha, que ha permitido obtener logros como ha quedado demostrado pero sobre todo dar pasos y dejar precedentes a lo largo del camino cuya cosmovisión está aún lleno de aprendizajes en este proceso tan complejo pero fascinante que es construir un verdadero Estado plurinacional e intercultural.

Bibliografía

- Abad, Gonzalo. “El proceso de lucha por el poder en Ecuador”. En *50 años de Reforma Agraria: Cuestiones pendientes y miradas alternativas*, editado por Francisco Rhon Dávila y Carlos Pastor Pazmiño, 95-116. Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador / Ediciones La Tierra, 2016.
- Albuja, Camila, y Mosquera, José. “Comunidad La Toglla, lucha popular entre gases lacrimógenos y humo de sahumerio”. *Wambra medio digital comunitario*, (2020): 2. <https://wambra.ec/comunidad-la-toglla/>
- Altmann, Philipp, Andrea Madrid, Santiago Vallejo, Janeth Taco, Katy Machoa, Amanda Haro y Nila Chávez. *Democracia Comunitaria en el Estado Plurinacional e Intercultural Ecuatoriano*. Quito: Instituto de la Democracia, 2022.
- . “Una breve historia de las organizaciones del Movimiento Indígena del Ecuador”. Accedido 25 de octubre de 2023. <file:///C:/Users/HP/Downloads/Dialnet-UnaBreveHistoriaDeLasOrganizacionesDelMovimientoIn-7587104.pdf>.
- Álvarez, Silvia. “Territorio comunal en la costa de Ecuador: buscando caminos de entendimiento entre el buen vivir y el principio de bien común”. *Revista de Antropología Social* 26, n.º 2 (2017): 355-378. doi: 0.5209/RASO.57610.
- Álvarez, Yesica. “Pluralismo jurídico posdesarrollista en la Constitución de Montecristi”. in *FORO, Revista de Derecho*, (2020): 2. DOI: 10.32719/26312484.2020.34.1.
- . *Etnicidades en la costa ecuatoriana*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2002.
- Arguello Torres, Gabriela Vanessa. “El centenario de la Comuna de Santa Clara de San Millán”. Tesis para la obtención del título de magister, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2019. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7141/1/SM276-Arg%C3%BCello-El%20centenario.pdf>.
- Ayala, Enrique. *Resumen de Historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editorial Nacional, 2008.
- . “La Interculturalidad: El camino para el Ecuador”. *Ecuador Intercultural*, 65 (2014): 9-58. <https://www.uazuay.edu.ec/bibliotecas/publicaciones/UV-65.pdf>.

- . “Interculturalidad en el Ecuador”. *Universidad Andina Simón Bolívar*. 2014. https://clasev.com/pluginfile.php/21023/mod_resource/content/2/Interculturalidad%20en%20el%20Ecuador.pdf.
- . *Ecuador Patria de todos Identidad nacional, interculturalidad e integración*. Quito EC: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2017. <file:///C:/Users/HP/Downloads/Ayala%20Ecuador%20patria%20de%20todos.pdf>.
- Barsky, Osvaldo. *La Reforma Agraria Ecuatoriana*. Quito: Editorial Trama, 1984.
- Basantes, Félix, Cesar Silva y Hugo Villavicencio. *La situación indígena en el Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 1992-1993.
- Becker, Marc, y Tuttilo Silvia. *Historia agraria y social de Cayambe*. Quito, EC: FLACSO, sede Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2009.
- . “Levantamientos”. En *¡Así encendimos la mecha! Treinta años del levantamiento indígena en Ecuador: una historia permanente*, editado por Mateo Martínez Abarca, 195-209. Quito, EC: Ediciones Abya-Yala / UASB, 2020.
- . “Comunistas, indigenistas e indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios y el Instituto Indigenista Ecuatoriano”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 27 (2007): 135-144. <https://www.yachana.org/research/iconos.pdf>.
- Bustamante, Teodoro, Eduardo Kingman, Luis Echeverría, Rodrigo del Castillo, Pericles Carofilis, Luis Burbano, Francisco Villaroel y Rodrigo Calvo. *Quito: Comunas y Parroquias*. Quito: Dirección de Planificación, I. Municipio de Quito, 1992.
- Caicedo, Danilo. “Criminalización de las comunidades indígenas”. En *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, editado por Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva Jiménez, 207-242. Quito, EC: Fundación Rosa Luxemburg/AbyaYala, 2012.
- Cárdenas, Esthefania. “Territorialidad comunal afro en Esmeraldas: un imaginario en peligro”. *El outsider revista USFQ*, (2022): 15-28. DOI: <http://doi.org/10.18272/eo.v7i.2445>.
- Carrión, Patricia. “Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador”. *Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental / Fundación Konrad Adenauer*. Diciembre 2012. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54028.pdf>.

- Cevallos, Víctor. *Consecuencias políticas de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria en el Ecuador* (Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 1983).
- Chile Naciones Unidas, “Manuales de la CEPAL N° 1 La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar”, *Naciones Unidas*, 2015. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cd9c99d5-a80a-465d-ad68-2975f3c02a8d/content>.
- Coronel, Valeria, “El discurso civilizatorio y el lugar del trabajo en la nación poscolonial”, de Valeria Coronel y Mercedes Prieto, *Celebraciones centenarias y negociaciones por la nación ecuatoriana*, FLACSO, 1ª edición (2010), <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52522.pdf>.
- . *La última guerra del Siglo de las Luces. Revolución Liberal y republicanismo popular en Ecuador*. Quito: Editorial FLACSO Ecuador, 2022.
- . “Orígenes de una Democracia Corporativa: estrategias para la ciudadanización del campesinado indígena, partidos políticos y reforma territorial en Ecuador (1925-1944)”. En *Historia social urbana. Espacios y flujos*, compilado por Eduardo Kingman Garcés, 323-364. Quito, EC: FLACSO, sede Ecuador / Ministerio de Cultura del Ecuador, 2009.
- Corte IDH. “Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, 17 de junio de 2005.
- Díaz, Eduardo. “El derecho alternativo en el pluralismo jurídico ecuatoriano”. *Revista Lex de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, n.º 20 (2017): 17-43. <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v15i20.1434>.
- Ecuador. *Acuerdo Ministerial 243*. Registro Oficial 558, 17 de agosto de 1983.
- . *Codificación a la Ley de Organización y Régimen de las Comunas*. Registro Oficial 186, 5 de octubre de 1976.
- . *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.
- . Consejo de la Judicatura. *Guía para la transversalización del principio de interculturalidad en la justicia ordinaria*. Quito: Consejo de la Judicatura, 2016.
- . *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 262, 24 de diciembre de 1906.
- . *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 138, 26 de Marzo de 1929.
- . *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 133, 25 de mayo de 1967.

- . *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 800, 27 de marzo de 1979.
- . *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Decreto Ejecutivo 752*. Registro Oficial 1606, 5 de agosto de 1911.
- . *Decreto Ejecutivo 1250. Reglamento de Disolución y Liquidación de las Comunidades Campesinas*. Registro Oficial 306, 4 de noviembre de 1985.
- . *Decreto Supremo 462*. Registro Oficial 550, 10 de mayo de 1974.
- . *Decreto Supremo 1089*. Registro Oficial 968, 08 de enero de 1976.
- . *Decreto 1395-A*. Registro Oficial 196, 01 de diciembre de 1972.
- Ecuador MAG, Resolución n.º 44-DDPICHINCHA, 09 de abril de 2020
- . 2021. “Sentencia”. En Caso n.º: 1779-18-EP. 28 de julio.
- . 2021. “Sentencia”, en Caso n.º: 2-14-EI, 27 de octubre.
- . Corte Constitucional del Ecuador. “Sentencia”. En *Caso n.º: 14-11-IN/20*. 20 de enero de 2020.
- . 2020. “Sentencia”. En Caso n.º: 16-19-CP. 08 de enero.
- . 2020. “Sentencia”. En Caso n.º: 20-12-IN. 01 de julio.
- . 2020. “Sentencia”. En Caso n.º: 1-20-RC, 08 de julio.
- . 2020. “Sentencia”. En *Caso n.º: 134-13-EP/20*. 22 de julio.
- . 2020. “Sentencia”. En Caso n.º: 3-15-IA, 11 de noviembre.
- . 2020. “Sentencia”. En Caso n.º: 36-12-IN/20. 09 de diciembre.
- . 2019. “Sentencia”. En *Caso n.º: 69-12-IS/19*. 11 de septiembre.
- . 2015. “Sentencia”. En Caso n.º: 0056-10-EP. 23 de septiembre.
- . 2014. “Sentencia”. En *Caso n.º: 0731-10*. 30 de julio.
- . 2014. “Sentencia”. En *Caso n.º: 0072-14-CN*. 06 de agosto.
- . 2021. “Sentencia”. En Caso n.º: 17230202104956. 25 de marzo.
- Ecuador Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, “Sentencia”, en Juicio n.º: 17371- 2018- 00920, 04 de abril de 2018, foja 26v.
- . Laboratorio de Interculturalidad FLACSO – CARE Ecuador. *Etnohistoria de los pueblos y nacionalidades originarias de Ecuador*. Quito: FLACSO – CARE Ecuador, 2016.
- . *Ley de División Territorial decretada por la Asamblea Nacional*. Registro Oficial 350, 22 de abril de 1897.

- . *Ley de Elecciones*. Registro Oficial 60, 27 de junio de 1929.
- . *Ley de Organización y Régimen de las Comunas*. Registro Oficial 558, 6 de agosto de 1937.
- . *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. Registro Oficial 444, 10 de mayo de 2011.
- . Comuna de Santa Clara de San Millán. *Libro de actas de asamblea comunal: 1944*. Quito: Comuna de Santa Clara de San Millán, 1944.
- . *Reglamento Interno de la Comuna de Santa Clara de San Millán*. Acuerdo Ministerial 026, 13 de enero de 1999.
- . Ministerio de Telecomunicaciones, Ministerio de Educación y Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. 2018. *Ecuador Intercultural*. Quito: Senescyt, 30.
- . Ministerio de Finanzas. *Glosario Eje: Interculturalidad*. Quito: Ministerio de Finanzas, 2013.
- Egas, Fanny, Ingrid Nazareno y Luz Cifuentes. “Afectaciones sobre las propiedades colectivas en las comunas ancestrales de Ecuador”. *RCS Revista de Ciencias Sociales*, n.º 4 (2021): 259-276. <https://www.redalyc.org/journal/280/28069360019/html/>
- Gaitán Villavicencio Loor, “Pluriculturalidad e interculturalidad en el Ecuador. El reconocimiento constitucional de la justicia indígena”. En *Justicia Indígena. Aportes para el debate*, compilado por Judith Salgado, 37-48. Quito: Ediciones Abya – Yala, 2012.
- García Serrano, Fernando. “No se aloquen, no vayan a carrera de caballo, vayan a carrera de burro”. En *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, editado por Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva Jiménez, 1: 501-549. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2012.
- Grijalva, Agustín, y Exeni Rodríguez José Luis. “Coordinación entre justicias, ese desafío”. En *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*, editado por Boaventura de Sousa Santos y José Luis Exeni Rodríguez, 700-732. La Paz: Bolivia: Fundación Rosa Luxemburg / Abya-Yala, 2012.
- González, Ángel. “Somos ecuatorianos, somos infelices, somos indios i pleno derecho tenemos de la protección”: prácticas populares de propiedad y justicia en la provincia de Loja entre 1925-1945”. *Proceso Revista Ecuatoriana de Historia*, n° 56 (2022): 123-147. <https://doi.org/10.29078/procesos.v.n56.2022.3398>.

- Herrán Pinzón, Omar Antonio, y Hernández, Guillermo García. “Identidad Judicial Indígena frente a la Jurisdicción Ordinaria actual en Colombia”. Artículo es un resultado parcial de la investigación denominada “Investigación, Procedimiento y Sanción en la Jurisdicción Indígena Frente a la Jurisdicción Penal actual en Colombia”, para optar por el título de magister, en Derecho Procesal Penal, Universidad Militar Nueva Granada, 2010. <file:///C:/Users/HP/Downloads/Dialnet-IdentidadJudicialIndigenaFrenteALaJurisdiccionOrdi-3698805.pdf>
- Houtart, François. “La agricultura campesina e indígena como una transición hacia el bien común de la humanidad: el caso de Ecuador”. *Desacatos Revista de Antropología Social*, n.º 56 (2018): 177-187. <https://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n56/2448-5144-desacatos-56-177.pdf>.
- Ibarra, Hernán. “Génesis y significado de la Reforma Agraria de 1964”. En *50 años de Reforma Agraria: Cuestiones pendientes y miradas alternativas*, editado por Francisco Rhon Dávila y Carlos Pastor Pazmiño, 21-62. Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador / Ediciones La Tierra, 2016.
- Jácome, Víctor. *El proceso fallido de disolución de las comunas urbanas en Ecuador: el caso de Santa Clara de San Millán, 1973-1986*. Quito: IAEN, 2019, 131.
- . “La lucha por el reconocimiento de las comunas indígenas urbanas de Quito El caso de Santa Clara de San Millán, 1911-1990”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2023. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9294/1/TD195-DHLA-Jacome-La%20lucha.pdf>.
- Lasso, Andrés. “No todo fue una quimera. 13 ensayos sobre la construcción del Ecuador”. *Con lágrimas en los ojos anuncio a usted la catástrofe tan temida: el uso arbitrario de la noción de civilización para invisibilizar al otro*. 21 de febrero de 2022. <https://www.planv.com.ec/historias/ensayo/con-lagrimas-ojos-anuncio-usted-la-catastrofe-tan-temida-el-uso-arbitrario-la>.
- Ilaquiche Licta, Raúl. “Ciudadanía y pueblos Indígenas”. *Boletín Instituto Científico de Culturas Indígenas*, n.º 22 (2001): 1-10. <http://icci.nativeweb.org/boletin/22/Ilaquiche.html>.
- Llasag, Raúl. “Justicia indígena ¿delito o construcción de la plurinacionalidad?: La Cocha”. En *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*,

- editado por Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva Jiménez, 321-372. Quito, EC: Fundación Rosa Luxemburg / AbyaYala, 2012.
- López, Francisco. “Principios filosóficos del Ñuú Savi”. *Umbral Revista de Derecho Constitucional / Corte Constitucional del Ecuador; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional; Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales*, n.º 4 (2014): 103-132. http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Revista_Umbral_no_4/Umbral_4_T-2_2014.pdf.
- Madrid, Andrea. “Etnografiando la democracia comunitaria: sentidos culturales, procedimientos y encuentros con el Estado ecuatoriano”. *En Antropologías hechas en Ecuador. El quehacer antropológico-Tomo IV*, editado por Tania González, Catalina Campo, José Juncosa y Fernando García, 441-456. Quito, EC: Asociación Latinoamericana de Antropología / editorial Abya-Yala / UPS / FLACSO, Sede Ecuador, 2022.
- . “Construyendo una democracia más sustantiva e integral en Ecuador: ¿Y si aprendemos de la democracia comunitaria?”. *Revista Antropológica del Sur*, n.º 18 (2022): 1-17. <http://dx.doi.org/10.25074/rantros.v9i18.2062>.
- Maldonado, Guillermo. “La reforma agraria en el Ecuador, una lucha por la justicia”. *Nueva Sociedad*, n.º 41 (1979): 1-20. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/543_1.pdf.
- Masapanta, Christian. “El Derecho indígena en el contexto constitucional ecuatoriano: Entre la exigibilidad de derechos y el reconocimiento del pluralismo jurídico”. *En Derechos Ancestrales Justicia en Contextos Plurinacionales*, editado por Carlos Espinosa Gallegos-Anda y Danilo Caicedo Tapia, 409-450. Quito, EC: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- Ocampo, Eduardo Díaz, y Antúnez Sánchez, Alcides. “El Conflicto de Competencia en la Justicia Indígena del Ecuador”. *Revista Temas Socio Jurídicos*, n.º 70 (2016): 95-117. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35496.pdf>.
- OIT Conferencia Internacional del Trabajo. *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. 27 de junio de 1989. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169.

- OIT *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*. 1989 (núm. 169). (SENGE/DF) 2006, GB.295/17; GB.304/14/7.
- ONU Asamblea General. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. 13 de septiembre de 2007. https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.
- Ortiz, Pablo. “20 años de movimiento indígena en Ecuador Entre la protesta y la construcción de un estado plurinacional”. En *Movimientos indígenas en América Latina Resistencia y nuevos modelos de integración*, editado por Ana Cecilia Betancur, 68-105. Dinamarca: Editorial IWGIA, 2011.
- Ortiz, Santiago. “Comuneros y revolución ciudadana: los casos de Otavalo y Cotacachi en Ecuador”. *Anthropologica del Departamento de Ciencias Sociales*, 31 (2013): 85, http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-92122013000100004.
- Palacios, Paulina. “Construyendo la diferencia en la diferencia: Mujeres Indígenas y Democracia Plurinacional”. *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia*, (2005): 318, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/davalos/CapPalacios.pdf>.
- Prieto, Mercedes. *Liberalismo y temor Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial 1895-1950*. Quito: FLACSO, sede Ecuador y Ediciones Abya-Yala, 2004.
- Puente, Eduardo. *El Estado y la interculturalidad en el Ecuador*. Quito: UASB / Ediciones Abya-Yala / Corporación Editora Nacional, 2005.
- Quintero, Rafael. *La Constitución del 2008 Un análisis político*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2008.
- Quito Municipio del Distrito Metropolitano. *Ordenanza n.º 0024*. 13 de noviembre de 2014.
- Rayner, Jeremy y De Veintimilla, Ana María. “Autonomía, centralidad y persistencia: comunas, movimiento indígena y el derecho a la ciudad en Quito”. *Mundos Plurales Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, n.º 1 (2022): 27-56. DOI: 10.17141/mundosplurales.1.2022.5369.
- Rayner, Jeremy. *La lucha por las comunas de Quito: negociando la propiedad y la ciudadanía en el Ecuador plurinacional y posneoliberal*. Quito: IAEN, 2019.
- Ron Erráez, Ximena. “La jurisdicción indígena frente al control de constitucionalidad en Ecuador ¿Pluralismo jurídico o judicialización de lo plural?”. Tesis para la

obtención del título de Magíster en Derecho, con mención en Derecho Constitucional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4908/1/SM177-Ron-La%20jurisdiccion.pdf>.

Rosero, José. *Una mirada histórica a la estadística del Ecuador*. Quito: El Telégrafo EP, 2015.

Salvatelli, Ana y Scheibler, Guillermo. “Las comunas: el desafío pendiente de una descentralización participativa”. En *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Edición Comentada*, editado por Enzo Pagani y Alejandro Fernández, 1267-1332. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ARG: Editorial Jusbaire, 2016.

Simbaña, Floresmilo. “Memorias del primer levantamiento de 1990”. En *¡Así encendimos la mecha! Treinta años del levantamiento indígena en Ecuador: una historia permanente*, editado por Mateo Martínez Abarca, 77-90. Quito, EC: Ediciones Abya-Yala / UASB, 2020.

Simbaña, Freddy Enrique. “Comunas ancestrales en los Andes quiteños”. En *Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía*, editado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda, 621-635. Quito, EC: FLACSO Sede Ecuador, 2021.

Ther Ríos, Francisco. “Antropología del Territorio”. *Polis Revista Latinoamericana*, n.º 32 (2012): 1-17. <https://journals.openedition.org/polis/6674>.

Tinel, François Xavier. “Las voces del silencio. Procesos de resistencia de los indígenas de Chimborazo durante el Gobierno de León Febres Cordero: 1984-1988”. Tesis de maestría, FLACSO, sede Ecuador, 2007. <http://hdl.handle.net/10469/15230>.

Tuaza, Luis. “Concepciones del Estado y demandas de las organizaciones campesinas e indígenas (1940-1960). En *Transiciones y rupturas El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, coordinado por Felipe Burbano de Lara, 465-513. Quito, EC: FLACSO, sede Ecuador: Ministerio de Cultura / Colección Bicentenario, 2010.