



## DERECHO

Trabajo de investigación previo a la obtención del título de  
Abogado de los Tribunales y Juzgados

**AUTORES:**

MAXIURI LIZBETH AGUAYZA CATAGÑA

**TUTOR:**

DRA. VERÓNICA CECILIA MORALES RAMOS

***“APROXIMACION JURÍDICA A LAS COMUNAS DEL ECUADOR DESDE SU ORIGEN A LA ACTUALIDAD”***

*LEGAL APPROACH TO THE COMMUNES OF ECUADOR FROM ITS ORIGIN TO THE PRESENT*

Quito, Ecuador (Febrero - 2025)



### **Certificación de autoría**

Yo, Maxiuri Lizbeth Aguayza Catagña, declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi propia autoría; que no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional y que se ha consultado la bibliografía detallada.

Cedo mi derecho de propiedad intelectual a la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), para que sea publicado y divulgado en internet, según lo establecido en la Ley de Propiedad Intelectual, su reglamento y demás disposiciones legales.

Quito, 25 de febrero de 2025

-----  
**Maxiuri Lizbeth Aguayza Catagña**



### Autorización de Derechos de Propiedad Intelectual

Yo, Maxiuri Lizbeth Aguayza Catagña, en calidad de autor del trabajo de investigación titulado ***“APROXIMACION JURÍDICA A LAS COMUNAS DEL ECUADOR DESDE SU ORIGEN A LA ACTUALIDAD”***, autorizo a la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE) para hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen o de parte de los que contiene esta obra, con fines estrictamente académicos o de investigación. Los derechos que como autores nos corresponden, lo establecido en los artículos 5, 6, 8, 19 y demás pertinentes de la Ley de Propiedad Intelectual y su Reglamento en Ecuador.

Quito, 25 de febrero de 2025

---

**Maxiuri Lizbeth Aguayza Catagña**



## Acuerdo de confidencialidad

La Biblioteca de la Universidad Internacional del Ecuador se compromete a:

1. No divulgar, utilizar ni revelar a otros la **información confidencial** obtenida en el presente trabajo, ya sea intencionalmente o por falta de cuidado en su manejo, en forma personal o bien a través de sus empleados.
2. Manejar la **información confidencial** de la misma manera en que se maneja la información propia de carácter confidencial, la cual bajo ninguna circunstancia podrá estar por debajo de los estándares aceptables de debida diligencia y prudencia.

-----  
**Decano de la Facultad de  
isprudencia, Ciencias Sociales y Humanidades,**

Dr. Jorge Hernán Baeza

-----  
**Tutor/a de Investigación**

Dra. Verónica Cecilia Morales Ramos



### Aprobación del/a Tutor/a

Yo, **Verónica Cecilia Morales Ramos**, Certifico que conozco al autor del presente trabajo siendo responsable exclusivo, tanto de su originalidad y autenticidad, como de su contenido.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Verónica C. Morales Ramos', is shown above a horizontal line.

Dra. Verónica Cecilia Morales Ramos  
**Tutor/a de Investigación**



## DEDICATORIA

A mis padres; Cesar y Bertha

A mi hermano; Fernando

A mi tío; Geovanny

A mi primo; Milan

A mis abuelitos paternos y maternos

A mis dos angelitos; Mayra y Piedad

A mis mejores amigas; Karen G., Karen P.

Este logro es por y para ustedes, por cada uno de los esfuerzos. Gracias por siempre estar.



## AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios y a mi virgencita de Guadalupe por que sin ellos no hubiera logrado esto, sin las fuerzas y bendiciones que derrama sobre mi familia nada de esto hubiera pasada.

A mi papá (mi Don Cesitar), por ser ese padre que día a día lucha por siempre ser el mejor, por nunca dejarme sola y ser esa estrellita que siempre ilumina mi camino y mi vida, porque cada esfuerzo que hizo y hace día a día para que yo pueda seguir persiguiendo cada sueño mío, le agradezco por siempre caminar de mi mano y seguir cumpliendo sueños juntos.

A mi mamá (mi señora Bertita), por ser ese pilar que día a día se levanta para seguir construyendo un futuro junto a mí, por siempre apoyarme en cada locura o decisión que tomo, por impulsarme cada día a ser una mejor persona y ser humano, por enseñarme cada uno de los valores, por ayudarme a cumplir cada uno de mis sueños, gracias mami.

A mi hermano, que es mi constante motor y apoyo diario en cada cosa que hago.

A mi tío, que siempre fue ese hermano mayor que me impulso a cada día seguir luchando por las cosas que quiero, quien siempre me ha dado un SI en cada decisión que tomo.

A mi primito, que desde el día uno que llego a mi vida fue esa estrellita y mi inspiración a seguir luchando.

A mis abuelitos, que siempre me han recibido con un abrazo y me han apoyado.

A mis dos angelitos, que yo se que desde donde estén siempre me cuidan y me ayudan, que a pesar de que ya no están conmigo siempre los recuerdo por lo buenas que fueron conmigo, por el apoyo que me dieron desde el día uno que entre a la universidad me ayudaron con palabras muy lindas.

A mi Karen Guacha, mi mejor amiga que siempre que sentía que ya no podía me escuchaba y me apoyaba en cada deber que no entendía, a la que me ayudo en todo momento y nunca me dejo sola a pesar de todo.

A mi Karen Paillacho, que hasta el día de hoy no me deja sola desde el primer día que le conocí en admisiones, mi mejor amiga que la universidad me pudo dar.

A Verito Morales, quien fue la primera persona que confió en mi sin conocerme, quien me abrió las puertas de su estudio jurídico y me enseñó muchas cosas nuevas para mí en la vida profesional, y a pesar de ya no trabajar con ella no me ha saltado ni dejado sola desde el primer momento de conocernos, siempre atrás mío impulsando y aconsejándome.



**Título: APROXIMACIÓN JURÍDICA A LAS COMUNAS DEL ECUADOR DESDE SU  
ORIGEN A LA ACTUALIDAD**

**Title: *LEGAL APPROACH TO THE COMMUNES OF ECUADOR FROM ITS ORIGIN TO THE  
PRESENT***

**Nombre de los Autores:**

- Dra. Verónica Cecilia Morales Ramos
- Maxiuri Lizbeth Aguayza Catagña

**Resumen:**

Las comunas en el Ecuador fueron reconocidas en una norma legal en 1937 con la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, en donde, se la reconoce como una nueva forma de propiedad territorial que tiene autonomía propia dentro de su espacio. Las constituciones de 1998 y 2008 ya las reconocen dentro de estos textos legales, y ahí nace un gran avance para estos territorios. Por este motivo, el objetivo principal y central de este trabajo investigativo es dar a conocer como es la creación legal y cuál ha sido el avance y proceso que se ha llevado a cabo con respecto a la titulación de las tierras comunales en el Ecuador. Para abordar esta investigación realizamos una metodología cualitativa, es decir se realizó investigación en normativa nacional, en bibliografía nacional y a más de eso se complementó con una entrevista a uno de los actores principales de uno de los cambios o avance que se le dio a la creación del reconocimiento jurídico de las comunas.

**Palabras Clave:**

**Comunas, territorio, avances, propiedad, autonomía, jurídica, comunidades, ancestrales, democracia.**

**Abstract:**

The communes in Ecuador were recognized in a legal norm in 1937 with the Law of Organization and Regime of the Communes, where it is recognized as a new form of territorial property that has its own autonomy within its space. The constitutions of 1998 and 2008 already recognize them within these legal texts, and there is a great advance for these territories. For this reason, the main





and central objective of this investigative work is to make known how the legal creation is and what has been the progress and process that has been carried out with respect to the titling of communal lands in Ecuador. To approach this research we carried out a qualitative methodology, that is, research was carried out in national regulations, in national bibliography and in addition to that it was complemented with an interview with one of the main actors of one of the changes or advances that was given to the creation of the legal recognition of the communes.

**Keywords:**

Communes, territory, progress, property, autonomy, legal, communities, ancestral, democracy.



## INTRODUCCIÓN

A partir de la promulgación de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas en 1937, se crea mediante un ejercicio de ficción jurídica la inclusión de una nueva y distinta forma de propiedad, con el propósito de incluir dentro de la lógica estatal una distinta forma de tenencia, cuidado, convivencia, usufructo, y delimitación de la tierra, que permeaba en un estado casi incapaz de gestionar las formas de propiedad generadas por relaciones sociales devenidas del abya-yala<sup>1</sup> y las instauradas en el régimen colonial.

Esta nueva forma de propiedad mantiene un aparente reto, refiriéndose al vínculo necesario que debe existir entre las lógicas jurídicas positivas relativas a la propiedad y las lógicas jurídicas preexistentes al estado ecuatoriano.

La Ley de Comunas de 1937 tiene consigo ya instaurado un esquema de organización básica, sin embargo, las prácticas que se mantienen de los gobiernos difieren mucho a lo que se encuentra establecido en la mencionada ley, por lo tanto, esta figura de comunas se emplea de manera exitosa únicamente para mantener autonomías territoriales.

Las constituciones de 1998 y 2008, es uno de los principales logros que tienen las comunidades indígenas dentro del estado ecuatoriano, debido a que en esta se hace el otorgamiento de derechos, garantías y obligaciones; este reconocimiento hace que exista una Afiliación de nuestro

---

<sup>1</sup> Abya-yala: el término utilizado por los Kuna, pueblo originario que habita en Colombia y Panamá, para designar al territorio comprendido por el Continente Americano. El término Abya Yala es un símbolo de identidad y respeto hacia las raíces de los pueblos originarios; y en ese sentido, el poema Abya Yala Wawgeykuna (Hermanos Americanos), originario del pueblo Quechua de Argentina, hace un llamado a la unidad de los pueblos a mantener presente su origen y a continuar su camino siguiendo las huellas de sus ancestros. Carrera Maldonado, B., & Ruiz Romero, Z. (2014, Noviembre 18). *La Escuela de Estudios Hispano-Americanos (CSIC)*. Retrieved from Área de Historia del Arte de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.: <https://www.upo.es/investiga/enredars/wp-content/uploads/2017/03/Pr%C3%B3logo.pdf>.



país a los tratados y convenios internacionales en materia de derechos de pueblos y nacionalidades indígenas. El decrepito respeto por las respectivas autoridades al derecho propio dentro de los territorios comunales, hace que existieran vulneraciones de derechos que son reconocidos por la constitución.

Para graficar esta creación legal, se puede entender los procesos de titulación de las tierras comunales en el Ecuador en cuatro momentos: el primero durante la época colonial, con los edictos declarados por las autoridades españolas que reconocen la propiedad comunal; el segundo en 1911, cuando Eloy Alfaro reconoció vía decreto presidencial a varias organizaciones asentadas en un territorio más o menos determinado; un tercer momento con la aparición de la Ley de Comunas en 1937; y finalmente en las décadas de 1960 y 1970 que corresponden al momento de influencia de la reforma agraria. (Morales et al .,2015)

En cuanto a otros países sin importar los aspectos institucionales las interacciones parecidas, mencionando que en México se encuentran los ejidos<sup>2</sup>, tienen grandes articulaciones de propiedad particular que ponen en peculiaridad categórica de pensamientos liberales que han intentado acoplarse en vez de oponerse a las formas liberales de propiedad.

Las leyes o normativas que se expidieron a partir del 2008 con la nueva Asamblea Constituyente consigo trajo un impacto equívoco en cuanto nos referimos a la autonomía de las comunas. Rayner (2019) se refiere a que El Código Orgánico de Organización Territorial (Cootad) del 2010

---

<sup>2</sup> Los Ejidos de México: Es una de las modalidades de tenencia de la tierra que configuran lo que es la propiedad social agraria, la otra es la tenencia comunal. Ramírez, R. C. (2019). La relevancia de los ejidos y las comunidades rurales en la estructura social de México. México D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.



generalmente fracasa al momento de que realiza el reconocimiento a las comunas como autoridades territoriales.

Los términos a los que nos referimos, en conjunto delimitan una versión de soberanía popular distinta a la versión liberal que describe Balibar (1994), sobre todo en la subordinación de “Derechos de Propiedad” individual a la preservación de la comunidad, pero que promueve formas de participación, deliberación y debate que se aproximan más a los ideales clásicos de la sociedad civil que de la sociedad política que describe Chatterjee (2004).

En este trabajo se desarrollará mediante una metodología cualitativa, debido a que se realizó entrevistas, revisión de documentos, investigaciones y análisis de la figura jurídica de comunas haciendo alusión a la parte de organización social, política y territorial del Ecuador sucedidas desde su aparición hasta el último Acuerdo SGDPN-2022-002<sup>3</sup>, que mantiene los requisitos necesarios para otorgar la personería jurídica a las comunas ancestrales.

Este ejercicio de revisión de tipo histórico legal, parte del estudio de una figura de propiedad vigente en el marco normativo ecuatoriano por 88 años y presenta un análisis del tratamiento jurídico que se le ha dado a esta forma colectiva de gestión del territorio.

---

3 ACUERDO No. SGDPN-2022-001, (REGLAMENTO PARA OTORGAR LA PERSONERÍA JURÍDICA Y EL REGISTRO A LAS COMUNAS ANCESTRALES, COMUNIDADES, PUEBLOS, NACIONALIDADES Y ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO DE LOS PUEBLOS Y NACIONALIDADES)

## DESARROLLO

### 1. CREACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA: ¿QUÉ RECONOCE LA FORMA DE ORGANIZACIÓN COMUNAL?

#### 2.1 Autonomía comunal

Es el derecho y la capacidad de las comunas ancestrales para autogobernarse y tomar decisiones sobre asuntos que les conciernen directamente, sin interferencia externa. Algunos aspectos importantes de la autonomía comunal incluyen:

- **Autogobierno:** Las comunas ancestrales tienen la facultad de establecer sus propias normas, instituciones y procesos de toma de decisiones, de acuerdo con sus tradiciones, costumbres y valores culturales (Andrade, 2016).
- **Gestión de Recursos:** Las comunas tienen el derecho de gestionar y administrar sus recursos naturales, territorios y patrimonio cultural de manera sostenible, en beneficio de la comunidad y en armonía con el entorno (Andrade, 2016).
- **Participación Ciudadana:** La autonomía comunal promueve la participación activa de todos los miembros de la comunidad en la vida política, social y económica de la comuna, garantizando la inclusión y representación de todas las voces (Andrade, 2016).
- **Respeto a la Diversidad:** La autonomía comunal reconoce y respeta la diversidad cultural, étnica y social de sus miembros, garantizando el ejercicio de los derechos colectivos y la preservación de la identidad cultural de la comunidad (Andrade, 2016).
- **Relación con el estado:** La autonomía comunal no implica aislamiento, sino una relación de coordinación y colaboración con el estado y otras instancias gubernamentales, respetando la autonomía y las decisiones de las comunas en el marco de la legalidad. (Andrade, 2016)



## 2. DEFINICIÓN DE COMUNA

Las comunas son formas de organización territorial y social que existen en varios países, especialmente en América Latina. En el contexto de Ecuador y específicamente en Quito, las comunas son áreas de tierra comunal administradas por comuneros, que son miembros de la comunidad que comparten colectivamente la propiedad y el uso de la tierra.

En este sentido, la comuna como institución se ha formado a partir de una larga y compleja serie de negociaciones con el estado nacional, a menudo se ha interesado en expandir el dominio de su gobierno sobre comunidades rurales explotadas y étnicamente diferenciadas, es así que varios autores (Bazurco 2006; Becker 1999; Bustamante 1992; IEE 2014) argumentan que la forma jurídica de la comuna como la conocemos actualmente viene de un intento del estado poco formado para extender su aparato administrativo sobre poblaciones campesinas, enmarcando sobre todo a poblaciones indígenas.

El derecho aplicado para las comunas ancestrales se basa en el reconocimiento de sus derechos colectivos sobre sus territorios ancestrales. En este sentido, se hace referencia al Convenio Nro. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes<sup>4</sup> el cual establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan. (Andrade, 2016)

Además, la Constitución de la República del Ecuador reconoce a las comunas como sujetos titulares de derechos colectivos, garantizándoles una protección exorbitante de sus territorios ancestrales. Este reconocimiento constitucional implica que las comunas tienen el derecho a

---

<sup>4</sup> Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas., 2015.



mantener sus prácticas sociales, culturales y espirituales propias, así como a asumir una autoidentidad de descendientes de poblaciones prehispánicas.

Por medio de la ley de la oferta y la demanda es una de las maneras que se logra evidenciar la vida comunitaria que tiene una decadente relación con sus territorios, arrastrando a que se viva en un modelo capitalista.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos expone lo siguiente:

Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras". "(L)a 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.<sup>5</sup> (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, Serie C Nro. 125, párr.154)

La comuna tiene extensas implicaciones por lo que debe ser analizada en su especificidad, las relaciones de propiedad que tienden a tener más complejidad en cuanto a acceso a la tierra, crédito bancario y vivienda, es porque ya cuando se lo lleva a la práctica no tiene un buen reconocimiento por la ley y aun peor por los observadores. A su vez, juegan un papel clave en la

---

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencias de 17 de junio de 2005. Serie C Nro. 125, párr. 154.



posibilidad de mantener la permanencia y coherencia territorial de algunas comunidades ancestrales. (Rayner & Mérida, 2019)

### 3.1. ¿Qué se entiende por Comunidades?

Es la agrupación de personas que se encuentran dentro de un mismo lugar geográfico o territorio delimitado y delimitable, cuyos miembros tienen titularidad de derechos colectivos; y se tienden a identificarse entre sí mismos por compartir interés o afinidades culturales, sociales o profesionales, buscando cumplir con su objetivo de satisfacer y buscar solución a las necesidades relevantes de su comunidad.

Osorio (2023) expone lo siguiente:

Las comunidades tienen elementos propios que hace que sean identificables e inherente a lo que se conoce como comunidad: 1) un conjunto de personas que comparten un territorio, una lengua y una herencia social que despliega tradiciones; 2) la pertenencia a un pueblo o a una etnia que compromete identidad, sentimientos de pertenencia, intereses, normas y valores; 3) un tipo de conciencia colectiva que se traduce en una red de relaciones recíprocas que identifican psicológicamente a los pertenecientes a la comunidad. (Osorio & Universidad Autónoma de Tlaxcala, Facultad de Trabajo Social, Sociología y Psicología, 2023)

Existen las comunidades indígenas que, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), son aquellos pueblos que, con base en su identidad cultural, territorial y social, han ido manteniendo durante el tiempo sus costumbres, idiomas, religiones, instituciones y formas de organización y que se consideran distintos de las sociedades dominantes en el país o región en la que habitan. (p. 28)





La definición de comunidades se la podría entender desde dos puntos: el primero que se lo interpreta por la suma de las personas que tienen el fin de formar uno solo; el segundo se lo entiende por las conexiones mutuamente dependientes de elementos que hay en una estructura de entidad.

#### **4. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA ECUATORIANA DE LA FIGURA DE COMUNAS**

##### **4.1 Ley de Organización y Régimen de las Comunas 1937**

El 6 de agosto de 1937 Federico Páez Chiriboga (ex presidente del Ecuador) promulgo la LORC, siendo una nueva categoría o dando inicio jurídico a los asentamientos que no se encontraban reconocidos en las leyes ya existentes de aquel año, es una nueva forma de categorización para que todas las poblaciones que no se encontraban dentro del sistema administrativo vigente, sientan y comprendan que desde aquel momento ya se consideraban o tenían un valor jurídico sus territorios.

La ley consistente con el proyecto regional de “aculturar” a las comunidades indígenas dentro de una cultura nacional mestiza, preservando al mismo tiempo la solidaridad comunitaria que muchos representantes del estado consideraron positivas, con el objetivo de integrar a las comunidades dentro de un existente marco administrativo, así mismo, permitiendo que existieran otras formas de gobierno y relaciones de propiedad. (Rayner, 2019)

La ley se creó con el objetivo de establecer y reconocer derechos y obligaciones inherentes a las comunas, para con esto marcar o empezar un desarrollo social, sin embargo, la misma se encuentra inconsistente y no tienen un gran beneficio dentro de principios constitucionales, autonomía comunal, desarrollo de productividad, derechos colectivos de pueblos indígenas, funciones y tiempo del cabildo.

A lo largo de 88 años de existencia de la Ley de Comunas de 1937 continúa vigente hasta su actualidad, ha sido sujeta a variaciones e intentos fallidos de dejarla insubsistente.

#### 4.2 Ordenanza AIER (Área Especial de Intervención Ambiental) Ilaló-Lumbisí

El nuevo aeropuerto de Quito y la Ruta Viva, aceleró dentro de las zonas comunales la expansión de lo urbano, probando conflictos dentro de la ocupación de los suelos que son cercanos al Ilaló y todo lo que viene a formar parte de su territorio, el cambio que existió por motivos de las nuevas construcciones que se desarrollaron en las laderas del Ilaló que dan hacia Tumbaco y la Merced, causaron graves problemas en suelos productivos. Mejía (2021) menciona que, la presión por fragmentar el suelo, busca aumentar su precio al poder venderlo en parcelas más pequeñas o legalizar el espacio horizontal para alzar condominios.

##### Ilustración 1

*Sistema de IRM donde se aprecia un predio individual*



**Nota.** Esta figura muestra la captura de pantalla de la visión de un predio individual. Tomado de *Bitácora Ambiental*, por Mejía, 2021.

La Ordenanza AIER llega a mitigar las afectaciones de la Comuna de Ilaló - Lumbisí y a otras comunas cercanas al volcán Ilaló, en las afueras de Quito; por lo que, se encarga de regular el uso del suelo en la zona, lo que ha generado preocupación y oposición por parte de los comuneros.



La AIER ha sido objeto de protestas y conflictos debido a que los comuneros consideran que restringe su capacidad de utilizar la tierra para actividades agrícolas, de vivienda y de preservación cultural. Los comuneros argumentan que la AIER favorece a promotores privados en detrimento de sus derechos territoriales y de autogobierno. (Rayner, 2022, pp. 29-30)

La Comuna de Lumbisí y otras comunas afectadas han expresado su oposición a la AIER, defendiendo su derecho a la tierra, su autonomía y su forma de vida tradicional. Consideran que la ordenanza vulnera su derecho a la autogestión y a la toma de decisiones sobre su territorio, garantizado por la Constitución.

Las autoridades Municipales tiene como principal objetivo la disolución de las comunas y convertirlas en barrios, una vez que no se logra que se disuelvan, sucede que las peticiones de los comuneros no son escuchadas ni tomadas en cuenta; por el hecho de que se cree o pretende hacerse creer que la autonomía comunal afecta a los municipios de forma política al momento de que se busca que los miembros municipales respeten las decisiones que se toman por parte de los líderes o autoridades comunales dentro de todo lo que abarca sus límites territoriales.

Los cambios de suelo y la expansión urbana afectan a todas las comunas que están alrededor del Ilaló, el mismo que sobrevive a la "lógica municipal", y el gozar la aceptación de sus derechos colectivos como comuna según el Art.169 de la OIT y el no pagar impuestos en el SRI según lo estipula la ley.

Simbaña (2001) menciona que:

No ha sido fácil luchar en contra de detractores de la propia comuna quienes "impulsaron acciones nefastas por traficantes de tierras con interés de fragmentar la comuna y lotizar". A pesar de todo, estas disputas han fortalecido el sistema de ordenamiento territorial comunitario



que se organiza en tres partes: una para los asentamientos, otro para regeneración y otra para conservación. (Simbaña, 2001)

#### **4.3 ANÁLISIS ACUERDO Nro. SGDPN-2022-001: (Dr. Milton Llasag Fernández)**

Mediante la entrevista que se realizó al Dr. Milton Llasag Fernández (Ex Secretario de Gestión y Desarrollo de pueblos y Nacionalidades Indígenas) menciona que, como antecedente que la invención de la Secretaria de Gestión Y desarrollo de Pueblos y Nacionales, quien tenía la competencia de entregar la personalidad jurídica y el registro de organizaciones de pueblos y nacionalidades indígenas fue la Secretaria de Derechos Humanos quien se encarga de verificar el cumplimiento de los requisitos para la entrega de la personería jurídica.

La falta de existencia de una normativa propia para el otorgamiento de la personería jurídica y reconocimiento de organizaciones sin fines de lucro de pueblos y nacionalidades indígenas, fue el motivo principal para que se desarrolle el mencionado acuerdo, tomando en cuenta siempre el reconocimiento de la constitución al estado intercultural y plurinacional.

Es importante hacer énfasis en uno de los requisitos fundamentales para que se haga la entrega de la personería jurídica a las comunas ancestrales que así lo requieran, para otorgar esta figura jurídica debe haber un total de 50 personas para la región sierra y costa que funjan como jefes o jefas de horas, mientras que para la región amazónica debe ser un total de 30 jefes o jefas de hogar; este requerimiento se motiva por los problemas que existen en la Amazonia ecuatoriana, en donde, se presentaban nóminas con 20 o 30 personas que era parte de una misma familia nuclear y entre ellos ya se conformaba una comunidad. Las políticas de empresas petroleras o mineras tienen la prohibición de negociar con familias, las negociaciones solo se lo realizasen cuando se haya conformado una comunidad; es importante mencionar, que al poner este requisito



se busca cuidar la titularidad de los derechos colectivos y que no se pierda la naturaleza de lo que es una comunidad ancestral.

#### **4.4 ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: (LA TOGLLA): RAÚL LLASAG**

La Toglla es una comuna que a partir del año de 2005 se reconoce por parte del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CODENPE), como un territorio ancestral, sin embargo, no fue sino hasta la Constitución del año de 2008 que se pudo disponer la autonomía de estas comunidades, incluyendo, La Toglla; previo a la obtención de dicho reconocimiento, es primordial comprender la existencia de conflictos de territorios, mismos que derivaron en diversos procesos, que a su vez ocasionaron problemáticas a nivel territorial; y, en el desempeño de las funciones administrativas de la comunidad. (Movimiento Regional por la Tierra, 2020)

El problema se centra en que por parte de las autoridades del derecho ordinario, esto es; se llevó a cabo una dualidad de elecciones, para escoger las autoridades de la comunidad, por un lado, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) convocó a asamblea para dichas elecciones y por otro, lo realizaron los miembros de la comunidad, lo cual desencadenó, en primer lugar, en una acción de protección ante la Unidad Judicial y la posterior apelación ante la Corte Provincial, dichas acciones impuestas por los representantes y miembros de la comunidad ante la inoportuna injerencia del MAG a pesar de existir el reconocimiento con autonomía de La Toglla, como una comunidad ancestral. (Rodríguez, 2017)

El problema se enfoca en la existencia de la vulneración al derecho de autodeterminación y autogobierno de la comunidad por parte del MAG, al haber interferido en la selección de autoridades de la comunidad y así mismo la falta de remisión del expediente de la comunidad a la



autoridad competente constituyeron una violación a los derechos colectivos de la comunidad derivada del derecho a la autodeterminación.

Además, se cuestiona la interpretación de los derechos colectivos de las comunidades indígenas en relación con el derecho a ejercer sus propios derechos y decidir sobre su territorio. Se destaca la importancia de reconocer que cada derecho colectivo tiene su propio contenido y alcance, y que no deben subsumirse bajo otro, respetando así la diversidad y autonomía de las comunidades indígenas en el ejercicio de sus derechos. (Caso de la comunidad indígena La Toglla, 2021)

La Corte Constitucional del Ecuador analizó diversos aspectos del derecho a la autodeterminación. Se determinó que el Ministerio de Agricultura y Ganadería interfirió en el proceso de elección de autoridades de La Toglla en 2018 y no envió el expediente de La Toglla a la autoridad competente, lo que violó el derecho de autodeterminación de la comunidad. Este derecho implica que las comunidades indígenas tienen derecho a gobernarse a sí mismas y decidir sobre sus asuntos internos de acuerdo con sus propias normas y tradiciones. (Caso de la comunidad indígena La Toglla, 2021)

#### **4.5 ANÁLISIS DE PROYECTOS DE LEY EN LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR**

Ricardo Ulcuango ex Asambleísta Nacional, en el 2022 presentó el “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE COMUNAS, COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS, PUEBLOS MONTUBIOS Y AFROECUATORIANOS”, con el objetivo de buscar que se garanticen derechos de propiedad, el reconocimiento y el respeto de las decisiones de la jurisdicción indígena y todo tipo de derecho colectivo de las comunas comunidades, pueblos y nacionalidades en el marco del estado intercultural y plurinacional; con el fin de que también fortalezca la autonomía organizativa de las comunas, u atribución en sus formas de organización y de gobierno acorde al



derecho propio garantizado en la Constitución y en los instrumentos internacionales. (Proyecto de Ley Orgánica de Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Pueblos Montubios y Afroecuatorianos, Memorando Nro. AN-PR-2022-0496-M, Asamblea Nacional del Ecuador, 2022)

Blanca Lucrecia Sacancela ex Asambleísta por Pichincha, en el 2022 presentó el “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE COMUNAS Y COMUNIDADES”, que tenía como objetivo que se salvaguarden los derechos colectivos, y la misma que encarga de acoger las reiteradas observaciones y exhortos a la Asamblea Nacional, para adecuarla a las normas y principios establecidos en la Constitución y a la jurisprudencia que ha desarrollado la Corte Constitucional; este proyecto de ley tenía como objetivo planteado establecer los principios y normas generales que se encargan de regular, desarrollar y fortalecer los derechos de las comunas y comunidades, en el marco del estado intercultural y plurinacional del Ecuador, para la consecución plena de los derechos del buen vivir – sumak kawsay. (Proyecto de Ley Orgánica de Comunas y Comunidades, Oficio No. PAN-SEJV-2023-060, Asamblea Nacional del Ecuador, 2022)

Dina Farinango ex Asambleísta por Pichincha, en el 2022 presentó el proyecto de “CÓDIGO ORGÁNICO DE COMUNAS, COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONALIDADES”, el objetivo principal fue buscar que se garanticen los derechos colectivos, y el estado asuma las obligaciones que le corresponden, así mismo, el derecho de las comunas, pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas deberían cumplirse con exigibilidad y aplicabilidad. Cumplir con lo que estaba dentro de este código nos llevaba a la construcción de un mejor estado intercultural y plurinacional, en donde, se promovía mejorar el respeto y garantías de los derechos individuales y colectivos de las personas más vulnerables dentro del estado, incluyendo a pueblos,



nacionalidades indígenas, montubios y afroecuatorianos. Este planteamiento del proyecto fue planteado una vez que se escuchó las necesidades y posturas de tres regiones del Ecuador (costa, sierra y oriente). (Proyecto de Código Orgánico de Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades, Asamblea Nacional del Ecuador, 2022)

## 5. EJERCICIO DEMOCRÁTICO

Es la manera en la que los miembros de las comunas ejercen su derecho democrático, mediante la participación activa en la toma de decisiones y gestión de asuntos, que pueden afectar o forman parte importante para el desarrollo, cuidado y seguridad de cada uno de sus territorios, siempre buscando el bienestar común.

Las comunas suelen tener una estructura de autogobierno, basada en los principios de la democracia directa, en la que las decisiones importantes se toman en forma de una estructura de autogobierno (Rayner, 2022).

En Ecuador no existe un gran avance con respecto al reconocimiento y garantías sobre las decisiones que se llegan a tomar a través de la democracia comunitaria. Es importante mencionar que la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, en la que se establece regulaciones sobre el manejo de la democracia y cómo funciona el método de elección, en el 2002 dentro de la mencionada ley se modifica el artículo 3, mientras que en el artículo 25 se anexa el numeral 25; en donde se menciona que, el estado tiene el compromiso de fomentar entre comunas, pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas la ejecución de la democracia comunitaria.

Aún queda camino por recorrer para la legitimación estatal real de la democracia comunitaria, y por lo tanto de un ejercicio intercultural de estas democracias plurales; en donde mínimamente se





requiere la eliminación de los elementos normativos e institucionales que impiden que el ejercicio de la democracia comunitaria sea un proceso de autogobierno y de autonomía. (Madrid, 2022)

Madrid (2022) expone lo siguiente:

El ejercicio de la democracia comunitaria se realiza de manera colectiva y ancestralmente al interior de las comunidades andinas. La instancia máxima en la que se ejecuta es la asamblea comunitaria en la que existe la participación de todos los miembros de la comunidad (comuneros) o los representantes de las unidades familiares, en tanto la familia, constituye la base de la organización social. Esta forma comunitaria de ejercer la democracia se constituye en la lógica cotidiana de organización social y de convivencia desde donde, de manera colectiva, se toman decisiones en torno al autogobierno, conflictos tanto internos como externos, en la familia o entre vecinos, manejo del agua, festividades, lineamientos comunitarios, justicia indígena, etc.

Los Jefes y Tenientes políticos de las parroquias, el Ministerio de Previsión Social y Trabajo (MPST), Secretaria de Derechos Humanos (SDH) y hoy en el presente la Secretaria de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades son quienes intervienen en la administración de la democracia comunal, en donde, el cabildo es quien se encarga de determinar sus estatutos y los lineamientos democráticos; de tal manera que buscan que las personas que se encargan de gobernar sean elegidas por participación ordenada y legítimamente.

La gubernamentalidad colonial tiene relación al modelo de política comuna que se construyó alrededor de ideales sobre propiedad, democracia y comunidad, son palabras que forman parte directa de cuando hablamos o mencionamos a los proyectos comunales que se ejecutan.



## CONCLUSIÓN

A partir de la investigación realizada se evidencia que existe falta de desarrollo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano cuando hablamos de este título de propiedad o territorio que se reconoce desde la constitución de 1998, pero se promulgó su primera ley en 1937 por el nombre de “Ley de Comunas”, que dentro de la misma se establecen el manejo interno dentro de estos territorios delimitados. Durante estos 88 años en la Asamblea Nacional se ha intentado promulgar leyes a favor de las comunas ancestrales, pueblos y nacionalidades indígenas, en donde, se haga un reconocimiento más a profundidad sobre su derecho propio en sus territorios pertenecientes, quedando solo en proyectos de Ley que no se han vuelto a tomar nuevamente una iniciativa desde el 2022.

El único avance en el ordenamiento jurídico ecuatoriano importante que se ha realizado en este tiempo es el ACUERDO Nro. SGDPN-2022-001 que tiene como objetivo regular los requisitos y procedimientos para otorgar la personería jurídica o constituir una comuna ancestral, y crear organizaciones sin fines de lucro de pueblos y nacionalidades indígenas, que en la actualidad este campo es responsabilidad de la Secretaria de Gestión y Desarrollo de pueblos y Nacionalidades Indígenas.

## BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO No. SGDPN-2022-001, (Reglamento para Otorgar la Personería Jurídica y el Registro a las Comunas Ancestrales, Comunidades, Pueblos, Nacionalidades y Organizaciones sin Fines de Lucro de los Pueblos y Nacionalidades)

Álvarez, S. (2016). LA IMPORTANCIA DE TENER NOMBRE: Identidad y derechos territoriales para las comunas de Santa Elena, Ecuador. *Revista de Antropología Experimental*, 16, 325-352. <https://doi.org/10.17561/rae.v0i16.2896>

Barth, F. (1969). Los grupos étnicos y sus fronteras. Centro de Recursos Interculturales, 9-49. <https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/los-grupos-%C3%A9tnicos-y-sus-fronteras-introducci%C3%B3n>

Caso de la comunidad indígena La Toglla, Sentencia No. 1779-18-EP/21 (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR 2021).

Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (2015, febrero 17). [Libro]. [http://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS\\_345065/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_345065/lang--es/index.htm)

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 febrero de 2008.

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparación y Costas. Serie C Nro. 125, párr. 154. Sentencia de 17 de junio de 2005.



- Díaz, H. (1991). Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios. Biblioteca América Latina: actualidad y perspectivas, Siglo XXI editores, México. [https://books.google.com.ec/books?id=gexLFHaFfxYC&source=gbp\\_navlinks\\_s](https://books.google.com.ec/books?id=gexLFHaFfxYC&source=gbp_navlinks_s)
- Farinango, D. (2022). Proyecto de Código Orgánico de Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades. Asamblea Nacional del Ecuador. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/77348-asambleista-dina-farinango-presento-el-proyecto-de-ley%C3%A1n-ilal%C3%B3>
- Madrid, A. (2022). Etnografiando la democracia comunitaria: sentidos culturales, procedimientos y encuentros con el Estado ecuatoriano. Antropologías hechas en Ecuador. El quehacer antropológico, 4, 441-456. [https://institutodemocracia.gob.ec/wpcontent/uploads/2022/08/Investigacion\\_AndreaMadrid\\_democraciacomunitaria.pdf](https://institutodemocracia.gob.ec/wpcontent/uploads/2022/08/Investigacion_AndreaMadrid_democraciacomunitaria.pdf)
- Mejía, E. (27 de marzo de 2021). Una guía para entender los enredos legales y técnicos que destruyen el volcán Ilaló. Bitácora Ambiental. <https://www.bitacoraec.com/post/una-gu%C3%ADa-para-entender-los-enredos-legales-y-t%C3%A9cnicos-que-destruyen-el-volc>
- Osorio Pérez, O. & Universidad Autónoma de Tlaxcala, Facultad de Trabajo Social, Sociología y Psicología. (2023). El concepto de comunidad en los proyectos de intervención comunitaria: Disonancias, opacidades y rupturas. Alteridades, 33(65), 61-72. <https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/2023v33n65/Osorio>



Rayner, J. (2022). Autonomía, centralidad y persistencia: Comunas, movimiento indígena y el derecho a la ciudad en Quito. Flacso Andes, 009(1),27-56.  
<http://hdl.handle.net/10469/18362>

Sacancela, B. (2022). Proyecto de Ley Orgánica de Comunas y Comunidades. Asamblea Nacional del Ecuador. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/blogs/blanca-sacancela/82989-presentacion-proyecto-de-la-ley-de>

Ulcuango, R. (2022). Proyecto de Ley Orgánica de Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Pueblos Montubios y Afroecuatorianos. Asamblea Nacional del Ecuador. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/83750-ricardo-ulcuango-presento-proyecto-favor-de-comunas>