

Quito, D.M., 28 de julio de 2021

**CASO No. 1779-18-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias relacionadas a la comunidad ancestral La Toglla, en una demanda de acción de protección por vulneración al derecho a la motivación. Además, por cumplir los requisitos, hace mérito y declara la violación a derechos colectivos derivados del derecho a la autodeterminación.

**Contenido**

|  |    |
|--|----|
| I. Antecedentes y hechos del caso .....                      | 1  |
| II. Competencia de la Corte Constitucional.....              | 4  |
| III. Acto impugnado, argumentos y pretensión.....            | 4  |
| IV. Análisis constitucional .....                            | 5  |
| La motivación.....   | 5  |
| Análisis de mérito.....                                      | 7  |
| El derecho a la autodeterminación .....                      | 7  |
| La organización social y la designación de autoridades ..... | 12 |
| El territorio y su relación con la naturaleza.....           | 15 |
| Reparaciones .....   | 19 |
| V. Decisión .....  | 20 |

**I. Antecedentes y hechos del caso**

1. La Toglla es una comunidad indígena, perteneciente al pueblo Kitu Kara y a la nacionalidad Kichwa, asentada en el volcán Ilaló, que se autodefine como “Comunidad territorial ancestral autónoma de El Barrio o La Toglla” (en adelante “La Toglla”).<sup>1</sup>

2. El 15 de enero de 1923, mediante sentencia, se reconoció a La Toglla 551 hectáreas.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, causa No. 17371-2018-00920, foja 25.

<sup>2</sup> Jaime Augusto Paucar, presidente de la comunidad ancestral La Toglla, a la fecha de la presentación de la demanda de acción de protección, argumentó que “[e]l 15 de enero de 1923, mediante sentencia, el Alcalde Tercero Cantonal Antonio J. Quevedo de Quito, reconoció a todos los miembros de la Comunidad La Toglla 551 hectáreas...”. Anexó de la referida sentencia. Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, causa No. 17371-2018-00920, foja 25.

3. En 1937 se expidió la Ley de Organización y Régimen de las Comunas (“Ley de Comunas”), que consideró a los pueblos indígenas como comunas y reguló sus formas de organización.<sup>3</sup>
4. El 21 de septiembre de 1938, el Ministerio de Previsión Social cuyas atribuciones ahora son ejercidas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (“MAG”) otorgó personería jurídica a la comuna “La Toglla”.<sup>4</sup>
5. El 1 de mayo de 2003, la asamblea general de la comuna La Toglla ratificó que tienen propiedad de sus tierras comunitarias.
6. El 25 de marzo de 2004, la Comunidad La “Toglla” en asamblea general aprobó su estatuto, reafirmó su identidad y territorio ancestral, organizó el cabildo y la forma de designación de autoridades.
7. El 18 de diciembre de 2004, la asamblea general de la comunidad ancestral La Toglla aprobó la gestión del consejo de gobierno vigente a la época y resolvió solicitar al Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (“CODENPE”), entidad competente al momento, el registro de la nómina de la directiva y el estatuto de la comunidad.<sup>5</sup>
8. El 28 de enero de 2005, el CODENPE registró la nómina de la directiva y el estatuto de la comunidad ancestral La Toglla, y puso en conocimiento del MAG *“para que sea eliminado el nombre de la comuna El Barrio o La Toglla registrada en el archivo de esa entidad.”*<sup>6</sup>
9. El 4 de diciembre de 2017, el MAG solicitó al Teniente Político que participe en las elecciones de La Toglla.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Ley de Organización y Régimen de las Comunas, artículo 1 *“Todo poblado que no tenga categoría de Parroquia, que exista en la actualidad o que se estableciere en el futuro, y que es conocido con el nombre de Caserío, Anejo, Barrio, Partido, Comunidad, Parcialidad, o cualquier otra designación, llevará el nombre de “Comuna”, a más de nombre propio con el que ha existido o se fundare”*.

<sup>4</sup> El 21 de septiembre de 1938, el Ministerio de Previsión Social (actual Ministerio de Agricultura y Ganadería), mediante Acuerdo Ministerial No. 194 otorgó personería jurídica a la comuna “El Barrio o La Toglla”. Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 17.

<sup>5</sup> Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 11.

<sup>6</sup> Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 11v.

<sup>7</sup> El MAG requirió al Teniente Político de la parroquia Guangopolo que participe *“en el proceso eleccionario de la Comuna...el día sábado 09 de diciembre de 2017...dando cumplimiento a los dispuesto en el Art. 12 de la Ley de Organización y Régimen de Comunas, que textualmente dice... ‘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...’*. Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, causa No. 17371-2018-00920, foja 3.

10. El 13 de marzo de 2018, La Toglla presentó una demanda de acción de protección en contra del MAG.<sup>8</sup> Solicitó que se declare la vulneración de varios derechos colectivos y se repare a La Toglla.
11. El 4 de abril de 2018, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“la Unidad Judicial”) rechazó la demanda presentada. La Toglla apeló.
12. El 24 de mayo de 2018, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“la Corte Provincial”) confirmó la sentencia.
13. El 21 de junio 2018, La Toglla presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 4 de abril de 2018 dictada por la Unidad Judicial y de la sentencia del 24 de mayo de 2018 dictada por la Corte Provincial.
14. El 30 de mayo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.
15. El 28 de abril de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el tratamiento prioritario de la causa por considerar que podría interrumpir presuntas violaciones y para resolver asuntos de trascendencia constitucional por los derechos demandados.
16. El 4 de mayo de 2021, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento de la causa, solicitó informes motivados a la Unidad Judicial y a la Corte Provincial, convocó a las partes procesales y a los terceros con interés a la audiencia pública. Ni la Unidad Judicial ni la Corte Provincial presentaron los informes requeridos.
17. El 18 de mayo de 2021, tuvo lugar la audiencia pública.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> La Toglla argumentó que “*El Ministerio de Agricultura y Ganadería, no ha dado cumplimiento a lo ordenado por el CODENPE...es decir no ha remitido el expediente de la Comunidad La Toglla al CODENPE...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 enfrentamientos...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...*”. Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja. 26v.

<sup>9</sup> Comparecieron los legitimados activos: Nanci Aidita Simba Chalco, presidenta del Gobierno Comunitario de la Comunidad Territorial Ancestral Autónoma de El Barrio o La Toglla; y su abogado Raúl Llasag Hernández; **los terceros interesados:** por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería los abogados William Germán Castellano Chiriboga y Edison Alejandro Reyes Sánchez; **los amicus curiae:** Raquel Irigoyen Fajardo en representación del Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Jaime Augusto Paucar por sus propios derechos y en calidad de ex presidente del Consejo de Gobierno de La Toglla de la Parroquia de Guangopolo; Darío Javier Iza Pilaquina, dirigente y ex presidente del consejo de gobierno comunitario de La Toglla; Gloria Holguín Reyes, delegada del director ejecutivo y representante legal de la Fundación “FIAN Ecuador”; Roberto Augusto Veloz Navas y Edgar William Guatemal Campues, delegados provinciales de Pichincha de la Defensoría del Pueblo; José Pablo Bravo

## II. Competencia de la Corte Constitucional

18. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.<sup>10</sup>

## III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

19. Las decisiones impugnadas, expedidas por la Unidad Judicial el 4 de abril de 2018 y por la Corte Provincial el 24 de mayo de 2018, negaron la acción de protección de derechos.

20. La Toglla sostiene que las sentencias impugnadas vulneraron los derechos constitucionales a la organización social, ejercicio de autoridad en territorios comunitarios y el derecho propio, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación, y a la seguridad jurídica.<sup>11</sup> Solicitó que se acepte la demanda de acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales, y se ordene la reparación integral.

21. Respecto de la tutela judicial efectiva, La Toglla explicó que el juez de la Unidad Judicial y la Corte Provincial se negaron a prohibir la intromisión en la designación de autoridades y administración de territorios comunitarios por parte del MAG. Inobservaron que el proceder del MAG no solo causó daño grave a la vida comunitaria, sino que alentó que personas extrañas ingresen a la comunidad y tomen posesión de territorios comunitarios.<sup>12</sup>

---

Muñoz estudiante de la Escuela de Derecho de la Universidad Internacional del Ecuador; Luis Xavier Solís Tenesaca, asesor jurídico de la Comuna Quichua El Edén; José Valenzuela Rosero y Camila Cedeño Dávila, en representación del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Luisa María Villacís Carrillo en representación de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos-INREDH, Víctor Conchambay, presidente (e) del Consejo de Gobierno del Pueblo Kitu Kara; Marcelo Mena, miembro del Pueblo Kitu Kara de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador; Aquiles Hervas Parra, representante del Grupo de Investigación en Pluralismo Jurídico del Ecuador; Adriana Rodríguez Caguana, docente de la Universidad Andina Simón Bolívar; Elizabeth Bravo y Esperanza Martínez, representantes de la oficina Naturaleza con Derechos; Blanca Chancosa, ex presidenta del Consejo de Gobierno de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador la ECUARUNARI; Leonidas Iza Salazar, presidente del movimiento indígena y campesino de Cotopaxi; Carlos Sucuzhañay, presidente del Consejo de Gobierno de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador ECUARUNARI; Apawki Castro, dirigente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador-CONAIE.

<sup>10</sup> Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales (LOGJCC), artículo 58.

<sup>11</sup> Constitución, artículos 57 (1) (9) y (10), 75, 76 (1), y 82 respectivamente.

<sup>12</sup> “...los señores jueces, rehúyen en analizar el asunto de fondo, esto es, analizar la vulneración de los derechos...la Comunidad Territorial Autónoma de El Barrio o La Toglla, tiene sus autoridades legítima y democráticamente electas y debidamente registradas en la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, tiene sus normas internas, tiene su territorio...pero, DE PRONTO EL MAG EMITE ACTOS ADMINISTRATIVOS ordenado que se elija ‘el Cabildo’ de la Comuna El Barrio o la Toglla...Estos actos del MAG no solo causa daño grave a la vida comunitaria, porque no solo desestabiliza la vida y orden interno, sino además alienta a las personas extrañas para que ingresen a la comunidad e invadan tierras

22. Sobre el derecho a la motivación, el accionante manifestó que los jueces no analizaron los hechos que ocasionaron la vulneración de los derechos constitucionales, y que enunciaron normas inadecuadas para la resolución del caso en concreto.<sup>13</sup>

23. En cuanto a la seguridad jurídica señaló que los jueces omitieron aplicar los preceptos constitucionales relacionados con los derechos colectivos de los pueblos indígenas establecidos en la Constitución.<sup>14</sup>

#### IV. Análisis constitucional

24. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.<sup>15</sup>

25. De la lectura integral de la demanda, se observa que La Toglla alegó varias vulneraciones a derechos colectivos y a derechos a la tutela efectiva, motivación y seguridad jurídica (párrafo 20).

26. La Corte ha sostenido que una argumentación es completa, si reúne al menos una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica.<sup>16</sup> El accionante alude a derechos que no pueden ser justiciables mediante acción extraordinaria de protección por no ser los jueces o juezas quienes provocaron dicha violación, a menos que se haga análisis de mérito. Y ofrece argumentos completos solo en relación al derecho al debido proceso en su garantía de motivación.

#### *La motivación*

---

*comunitarias, y obviamente provocan enfrentamiento físicos y verbales...El rehuir a analizar esos actos del MAG...lleva a los señores jueces a sostener que no hay violación...esa falta de análisis evidentemente es una violación al derecho a la tutela efectiva...*” (énfasis en el original). Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, juicio No. 17371- 2018- 00920, fojas 23 y 25.

<sup>13</sup> “La motivación es una garantía del debido proceso, especificado en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución...el cual prescribe que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas: siendo indispensable que la resolución señale el conjunto de normas jurídicas o principios que se utilizaron para fundamentar su decisión; pero esas normas y principios tiene que ser pertinentes a cada uno de los antecedentes de hecho presentados...En el presente caso...se rehúye a analizar el tema de fondo que provoca la violación de derechos constitucionales y para ellos se centran en normas procedimientos y descontextualizado de los actos del MAG que generan violación de los derechos...”. Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 25v.

<sup>14</sup> Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 26: “[e]n este caso, los derechos contemplados en los numerales 1, 9 y 10 del artículo 57 de la Constitución...”.

<sup>15</sup> Constitución, artículo 94.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafos 18 y 21.



27. La Constitución establece que *“no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.”*<sup>17</sup>

28. Los juzgadores cuando conocen garantías jurisdiccionales en la sentencia deben, principalmente, i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron; ii) explicar de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, además, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos.<sup>18</sup>

29. La Unidad Judicial cita normas y también argumenta sobre la pertinencia de las normas. Sin embargo, no realiza un análisis respecto de los derechos constitucionales alegados por La Toglla. El juez argumentó que *“ni de los relatos de los hechos, así como tampoco de los medios probatorios y alegatos expresados en esta audiencia se logra determinar, o al menos inferir, alguna vulneración a dichos derechos dado que se habla de conflictos internos de la comunidad supuestamente provocados por la inacción de entidades estatales, situación que es un contrasentido con el propio mandado constitucional”*.<sup>19</sup>

30. Por su parte, los jueces de la Corte Provincial citan normas y también argumentan sobre la pertinencia de esas normas. Sin embargo, con relación al tercer elemento de la motivación, en acción de protección, el umbral de argumentación para las autoridades judiciales es alto y exigente cuando se esgrimen derechos que, a primera vista (*prima facie*), no tienen vía ordinaria, como cuando se demanda la violación de derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

31. En el caso, la Corte Provincial indicó que *“...el legitimado activo en la calidad en la que comparece... no ha justificado que se haya violentado los derechos constitucionales; pues, si el legitimado activo considera que los actos relacionados con los trámites que corresponde a su representada, no son atendidos por el Ministerio de Agricultura... éstas tienen su acción por la vía prevista en el procedimiento ordinario...”*.<sup>20</sup>

32. La argumentación de la Corte Provincial es insuficiente porque no analiza derecho alguno y centra su atención en el órgano estatal y en los trámites, desnaturaliza así la función de una garantía constitucional al limitarse a un mero análisis procedimental.

33. En consecuencia, las sentencias emitidas por la Unidad Judicial y la Corte Provincial vulneraron el derecho a la motivación.

---

<sup>17</sup> Constitución, artículo 76 (6) (I).

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1285-13-EP/19, párrafo 28.

<sup>19</sup> Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 155v.

<sup>20</sup> Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 9v.

### *Análisis de mérito*

**34.** La Corte estableció que para emitir una sentencia de mérito y resolver el fondo del caso, se debe determinar el cumplimiento de cuatro requisitos: (i) la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) los hechos, a primera vista (*prima facie*), que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y (iv) el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.<sup>21</sup>

**35.** En el caso se ha vulnerado el derecho al debido proceso en su garantía de motivación por lo que se cumple el primer requisito. Los hechos del caso podrían constituir, a primera vista, una vulneración a los derechos colectivos a la organización social, al ejercicio de autoridad en territorios comunitarios y el derecho propio, por lo que se cumple el segundo requisito. El caso no ha sido seleccionado para revisión y se cumple el tercer requisito. Finalmente, el caso es relevante porque permitiría desarrollar, en un Estado que se declara plurinacional e intercultural, el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación y precisar, en circunstancias análogas al caso, las relaciones entre las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y el MAG.

**36.** Por lo tanto, la Corte verifica que se cumplen los requisitos para proceder con el análisis de mérito.

**37.** La Corte considera el siguiente problema jurídico: ¿la intervención en un proceso eleccionario por parte de las autoridades del MAG y la falta de entrega de los archivos del MAG a la autoridad competente violan el derecho a la autodeterminación? Para dar respuesta al problema se atenderá los derechos esgrimidos por el accionante. Se analizará, entonces, el derecho a la autodeterminación, a la autodefinición, al derecho propio, a la organización social y la designación de autoridades, y el derecho al territorio.

### *El derecho a la autodeterminación*

**38.** La Constitución reconoce que el Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional.<sup>22</sup>

**39.** La Corte ha establecido que “[l]a interculturalidad reconoce el entramado de relaciones que tiene lugar entre las diversas culturas y propicia su convivencia sobre la base de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad. En tanto que, la plurinacionalidad reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, políticas, jurídicas que deben coexistir, sin jerarquización, bajo un

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 176-14-EP/19.

<sup>22</sup> Constitución, artículo 1.

*proyecto político común que es el Estado constitucional.*<sup>23</sup> Estos principios complementarios reconocen la diversidad política y cultural en el marco de la unidad que supone el Estado constitucional, deben asegurar el fortalecimiento, el respeto y garantía del ejercicio de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

**40.** Las diversas formas de organización social, política y jurídicas, que la plurinacionalidad garantiza, entre otras, se materializan en el derecho colectivo a la autodeterminación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

**41.** 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”*<sup>24</sup>

**42.** El derecho a la autodeterminación se manifiesta, entre otras características, en i) la autodefinición; ii) el derecho propio; iii) la organización social y la designación de las autoridades; y iv) el territorio y su relación con la naturaleza.

**43.** El Estado tiene tres obligaciones generales frente a los derechos: respetar cuando se están ejerciendo, garantizar cuando se obstaculiza o impide el ejercicio de derechos y promover el ejercicio progresivo de derechos.<sup>25</sup>

**44.** Por la *autodefinición*, una comunidad, pueblo o nacionalidad define su identidad, desarrolla un relato propio de su historia (pasado), mantiene los elementos que les caracterizan como colectividad (presente), tales como su lengua, conocimientos, cosmovisión, tradiciones y normas, y que le permiten, desde su forma cíclica de concebir el tiempo, sobrevivir y planificar (futuro).<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 134-13-EP, párrafo 33.

<sup>24</sup> Constitución, artículo 57 (1), (9) y (10); Convención No. 169 de la OIT, artículo 7: *“derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”*; Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículos 3, 4 y 5: por este derecho *“determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural... tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales... tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales...”*.

<sup>25</sup> Constitución, artículo 11.

<sup>26</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, 17 de julio de 2019, párrafo 19.



**45.** El Estado tiene la obligación de respetar y, cuando lo soliciten las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, reconocer su identidad.

**46.** La autodefinición no es una simple modificación de nombres. El cambio de identificación permite reconstituir sus raíces ancestrales, relatar su propia historia, conservar su cosmovisión, fortalecer sus conocimientos y saberes ancestrales, vivir como una comunidad diversa y fortalecer la vida de la comunidad.

**47.** La comunidad ancestral La Toglla pertenece al pueblo Kitu Kara, nacionalidad Kichwa, desciende *“de los Jilas asentado en el volcán Ilaló, un pueblo que no fue conquistado por los Inkas y tampoco fue invadido por los españoles...”*<sup>27</sup>.

**48.** El 25 de marzo de 2004, La Toglla se autoidentificó como “Comunidad Territorial Ancestral Autónoma de El Barrio o La Toglla.”<sup>28</sup>

**49.** La entidad competente al momento, el CODENPE, el 28 de enero de 2005 registró la nómina de la directiva y el estatuto.<sup>29</sup>

**50.** El Estado, en función de garantizar el derecho a la autodeterminación, tiene la obligación de reconocer las formas en que las comunidades, pueblos y nacionalidades hayan autodefinido su identidad, así como su forma de organización, gobierno y demás elementos que las caracterizan. De tal suerte, que el Estado, a través de su institucionalidad, debe establecer mecanismos administrativos efectivos para asegurar el reconocimiento. El Estado simplemente registra y no reconoce ni define la identidad. El ejercicio de los derechos colectivos por parte de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no proviene ni depende del reconocimiento del Estado.

**51.** El Estado, en el tiempo, ha designado a varias entidades estatales para registrar a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Uno de ellos es el establecido, en el año 1937, en la Ley de Comunas y que dispuso la dependencia administrativa al MAG<sup>30</sup>, que no tuvo perspectiva de derechos ni tampoco intercultural. Desde el año 1998, el CODENPE tuvo la atribución de registrar la constitución de pueblos y nacionalidades y de registrar sus estatutos.<sup>31</sup> En el año 2013 creó la Secretaría Nacional

---

<sup>27</sup> Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 25.

<sup>28</sup> Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 11.

<sup>29</sup> Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 11v.

<sup>30</sup> Ley de Organización y Régimen de las Comunas, artículo 4.

<sup>31</sup> Decreto Ejecutivo N. 386, R.O. N. 86 del 11 de diciembre de 1998; Decreto Ejecutivo N. 1833, R.O. N. 378 de 15 de agosto de 2004.

de la Política.<sup>32</sup> Actualmente esta competencia la tiene la Secretaría de Derechos Humanos.<sup>33</sup>

**52.** Al respecto, el MAG afirmó que *“las competencias del referido CODENPE, eran únicamente el registro y legalización de las directivas, y, las del MAG, la concesión de personería jurídica, y, por tanto, la aprobación de estatutos.”*<sup>34</sup> Además, el MAG, invocando la ley, enfatiza que **“los derechos que esta Ley concede a las comunas estarán supervisadas y dirigidos por el indicado Ministerio”**<sup>35</sup> (énfasis en el original).

**53.** En el caso el problema se suscita por el ejercicio de una competencia del MAG para intervenir en comunas, anterior al reconocimiento constitucional de derechos colectivos (Constitución del año 1998 y del año 2008). Efectivamente, la Ley de Comunas sigue vigente y *“administrativamente las comunas dependen del Ministerio de Agricultura y Ganadería.”*<sup>36</sup>

**54.** Desde que la Constitución reconoce el derecho a la autodeterminación, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades no dependen administrativamente del MAG. La Corte ha establecido que éstas tienen personalidad jurídica y que el Estado debe respetarlo:

*“El reconocimiento de la personalidad jurídica no constituye un prerrequisito 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”.*<sup>37</sup>

**55.** Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no requieren concesión de personería jurídica por parte de una entidad estatal. La Constitución les reconoce como sujetos de derechos<sup>38</sup> y, en consecuencia, no dependen de un otorgamiento adicional por parte de una entidad estatal para el ejercicio de los derechos colectivos. En un Estado plurinacional e intercultural las relaciones entre Estado y comunas, comunidades, pueblos indígenas y nacionalidades deben ser armónicas y estar encaminadas al respeto, promoción y garantía de derechos.

**56.** La comuna El Barrio o La Toglla exige que sea la Secretaría de Derechos Humanos y no el MAG quien registre y tenga los archivos de la comunidad, para evitar en el futuro hechos como los sucedidos en el año 2017 y para evitar que el MAG entienda que le corresponde como parte de sus atribuciones legales, el supervisar y dirigir a las comunidades y pueblos indígenas (párrafo 52). La forma de efectivizar esta demanda es,

<sup>32</sup> Decreto Ejecutivo N. 1522, R.O. Suplemento N. 13, 12 de junio de 2013.

<sup>33</sup> Decreto Ejecutivo N. 560, 14 de noviembre de 2018; Resolución N. SDH-SDH-2021-0001-R, 13 de enero de 2021, artículo 8.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 290.

<sup>35</sup> Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 290v.

<sup>36</sup> Ley de Organización y Régimen de las Comunas, artículo 4.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 3-15-IA/20, párrafo 78.

<sup>38</sup> Constitución, artículos 10 y 57.

según los demandantes, mediante la remisión de todo el expediente al CODENPE hoy Secretaría de Derechos Humanos.

**57.** El MAG, por el hecho de haber tenido archivos sobre La Toglla, no tiene competencia para establecer requisitos para la determinación de comunidad, conceder personería jurídica, registrar, participar en la designación de autoridades o aprobar estatutos.

**58.** El MAG no remitió la documentación de La Toglla bajo el argumento de que “*la rectoría de las comunas sigue bajo esta Cartera de Estado...*”<sup>39</sup>, esto al amparo Ley de Comunas, norma que junto con otras deberá ser interpretada y adecuada conforme con la Constitución. El MAG no tiene rectoría sobre las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Los archivos y expedientes de La Toglla en el MAG no puede ser una razón para intervenir. El registro de las comunas y comunidades únicamente se podrá mantener a efectos de los derechos y obligaciones que se contemplan en la Ley de Comunas.

**59.** El MAG tiene la obligación de respetar la autodefinición y en consecuencia remitirá el expediente original y se quedará con una copia certificada de todos los documentos relacionados con la comunidad La Toglla a la Secretaría de Derechos Humanos.

**60.** Cuando existan dudas en la aplicación de la Ley de Comunas y conflictos con los derechos colectivos, o superposición de competencias entre las establecidas en la Ley de Comunas y derechos de los pueblos indígenas, se estará a lo más favorable a los derechos colectivos.

### **El derecho propio**

**61.** La Constitución reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades el derecho a “*crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario*”.<sup>40</sup> Por este derecho:

*Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.*<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 291.

<sup>40</sup> Constitución, artículo 57 (10).

<sup>41</sup> Constitución, artículo 171.

**62.** Las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tienen normas (principios, valores, reglas) y procedimientos, muchas veces escritos y que se reflejan en sus estatutos y en las actas de asamblea, y otras veces se manifiestan en prácticas sociales, que les permiten organizarse y convivir.<sup>42</sup>

**63.** Por el derecho propio, las comunidades, pueblos y nacionalidades regulan la organización social, designan autoridades, resuelven conflictos internos, definen derechos y obligaciones de los miembros, modifican, adaptan y crean sus normas, con base en su cultura y costumbres.

**64.** En el presente caso, el 25 de marzo de 2004 la comunidad La Toggla elaboró y aprobó sus normas de gobierno, mediante Asamblea General de la Comunidad, que fueron reformadas el 28 de mayo de 2011, y que las denominó “Estatuto autonómico del Gobierno comunitario de la comunidad ancestral autónoma de el Barrio o la Toggla” (“el Estatuto”).

**65.** El Estatuto regula la organización y los fines de la comunidad, el patrimonio territorial de la comunidad, los miembros de la comunidad, las obligaciones, el Consejo de Gobierno Comunitario, las sanciones y las reformas al estatuto. En el siguiente acápite se describe la forma cómo la Comunidad La Toggla reguló la organización social y la designación de autoridades.

#### ***La organización social y la designación de autoridades***

**66.** Las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tienen derecho a desarrollar sus propias formas de organización social, que incluye designar y ejercer la autoridad.

**67.** Por el ejercicio de la autoridad, las comunidades, pueblos y nacionalidades definen su estructura de gobierno y la forma de designación de autoridades. Los niveles de gobiernos podrían ser cabildos, asambleas generales, congresos, representantes, presidentes o simplemente autoridad indígena, con funciones y atribuciones definidas de acuerdo a las realidades, las costumbres y las prácticas ancestrales. El respeto a las formas en que tradicionalmente han determinado su organización y la elección de sus autoridades asegura la legitimidad y el reconocimiento de sus miembros.

**68.** La Constitución establece que “[l]as personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales”.<sup>43</sup> Cuando las comunidades deciden autogobernarse y designar sus autoridades, las comunidades, pueblos y nacionalidades no requieren representantes, apoderados o administradores designados por el Estado o por terceras personas ajenas a la comunidad.

---

<sup>42</sup> Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, causa No. 17371-2018-00920, fojas 17 al 24.

<sup>43</sup> Constitución, artículo 10.

**69.** El Estado debe respetar las formas de organización social y debe, cuando lo solicita la autoridad indígena competente, garantizar que no existan injerencias indebidas de terceras personas, sean privadas o estatales, ajenas a su autodeterminación, que interfieren de forma indebida en la toma de decisiones.

**70.** La injerencia de terceras personas, ajenas a la comunidad, pueblo o nacionalidad, vulnera la autodeterminación. En este sentido, a decir de una autoridad indígena:

*Las comunidades indígenas en el ejercicio del derecho a la organización social deben elegir a las autoridades que lideren al interior de la comunidad y velen por la protección de los derechos individuales y colectivos y a su vez los representen frente al Estado. Por lo tanto, ninguna autoridad del Estado puede liderar procesos de designación de las autoridades de una comuna, comunidades, pueblos y nacionalidades, ni directa o indirectamente, pues estaría incurriendo en vulneración de los derechos colectivos.<sup>44</sup>*

*Debe existir el resto a las distintas formas de autogobierno que tenemos en las diferentes comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. El irrespeto a nuestras formas de elección de los gobiernos comunitarios, provoca vulneración de los derechos constitucionales, como el derecho a libre determinación y a los procesos de autogobierno.<sup>45</sup>*

**71.** La Toglla se gobierna mediante lo que denomina “*Consejo de Gobierno Comunitario*”. Este Consejo está conformado por el Presidente, el Secretario, el Tesorero, los Dirigentes de gestión de desarrollo productivo, educación, ciencia, tecnología, salud, conocimiento ancestral, territorio, recursos naturales, justicia indígena, seguridad ciudadana y comunitaria, familia y religión, deporte y recreación, arte y cultura, y comunicación y difusión.<sup>46</sup>

**72.** El mecanismo de designación determinado por La Toglla para todas sus autoridades es mediante elección:

*El Consejo de Gobierno Comunitario de la Comunidad, serán elegidos en Asamblea General que se realizará en la última semana del mes de Diciembre de cada dos años, previa convocatoria efectuada por el Presidente y Secretario del Consejo de Gobierno Comunitario de el “Barrio” o la Toglla.<sup>47</sup>*

---

<sup>44</sup> Carlos Sucuzhañay, presidenta de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador ECUARUNARI: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

<sup>45</sup> Apawki Castro, dirigente de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

<sup>46</sup> Estatuto de La Toglla, Capítulo V, artículos 15 al 37.

<sup>47</sup> Estatuto de La Toglla, artículo 8.



*La comunidad cuenta con autoridades electas previa convocatoria de las autoridades salientes en observancia a los procedimientos internos y costumbres. En este evento participan las autoridades del pueblo Kitu Kara del cual somos parte.<sup>48</sup>*

**73.** El estatuto y las autoridades se encuentra registrado en el CODENPE desde el año 2005.<sup>49</sup>

**74.** Desde aquel año, La Toglla ha designado las autoridades, conforme su estatuto, cada dos años:

*Conforme el nombramiento registrado por el CODENPE desde el 2004 hasta el 2017 la comunidad vivió en paz ejerciendo el derecho a la autonomía y facultades jurisdiccionales.<sup>50</sup>*

**75.** El 4 de diciembre de 2017, basado en la Ley de Organización y Régimen de Comunas,<sup>51</sup> “mediante un acto de simple administración... el MAG pidió al señor Teniente Político de la parroquia pertinente, participe de las elecciones del Cabildo de la Comuna de el Barrio o la Toglla, que servirían para elegir a las autoridades para el período que iniciaba en el año 2018...”<sup>52</sup>.

**76.** Según la presidenta de La Toglla:

*El MAG convocó a una asamblea general de elecciones para nombrar una directiva paralela a la cual asistieron alrededor de seis familias de la comunidad y personas extrañas a la localidad. La asamblea entiendo se desarrolló en un domicilio privado. En la convocatoria a la asamblea general realizada por el MAG, entidad que no quiere respetar el derecho a la autodeterminación de la comunidad, participaron personas de la comunidad que tienen intereses privados y particulares.<sup>53</sup>*

**77.** El MAG dispuso la presencia del teniente político con sustento en el requerimiento presentado por Alcides Arnulfo Mendoza, que se presentó como dirigente de la

---

<sup>48</sup> Nanci Aidita Simba Chalco, presidenta de la comunidad ancestral La Toglla, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

<sup>49</sup> Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 11v: CODENPE, Acuerdo N.044, 28 de enero de 2005.

<sup>50</sup> Jaime Augusto Paucar, ex presidente de la comunidad ancestral La Toglla, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

<sup>51</sup> Ley de Organización y Régimen de Comunas, artículo 24: “Procedimiento de la elección. - 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 éste, los hombres y mujeres mayores de edad votarán para elegir el cabildo...”.

<sup>52</sup> Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 289v; Oficio No. MAG-DFC-2017-0233-OF, del 4 de diciembre de 2017 y memorando No. MAG- CZ2- 2018-0374-M. Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, fojas 1, 2 y 3.

<sup>53</sup> Nanci Aidita Simba Chalco, presidenta de la comunidad ancestral La Toglla, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

comunidad<sup>54</sup> y sostuvo enfáticamente que “*NO REALIZÓ CONVOCATORIA ALGUNA*”<sup>55</sup> (énfasis en el original).

**78.** De los hechos del caso se desprende que La Toglla convocó a asamblea para designar autoridades y que Alcides Arnulfo Mendoza solicitó la intervención del MAG. Al ser La Toglla sujeto de derechos colectivos y estar registrada en el CODENPE en su momento y por la Secretaría de Derechos Humanos, que asumió sus competencias de registro, el MAG debió abstenerse de emitir el acto a través del cual dispuso la presencia del teniente político.

**79.** A pesar de la injerencia del MAG, la comunidad La Toglla aplicó su estatuto, eligió a sus autoridades y las registró ante la Secretaría Nacional de Gestión de la Política.<sup>56</sup>

**80.** El MAG, al aplicar las normas de la Ley de Organización y Régimen de Comunas y ordenar la presencia del teniente político, tuvo una injerencia indebida en la comunidad La Toglla y vulneró su derecho constitucionalmente reconocido a la organización social de la comunidad ancestral.<sup>57</sup>

#### *El territorio y su relación con la naturaleza*

**81.** La Constitución reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades el derecho a la “*generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y territorios comunitarios de posesión ancestral.*”<sup>58</sup>

**82.** El territorio es fundamental para la sobrevivencia de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. En el territorio los miembros de la comunidad tienen espacios para ejercer su derecho a la vivienda y la soberanía alimentaria (fuentes de agua, siembra, cosecha), para determinar lugares sagrados y fortalecer su espiritualidad, para desarrollar su especial vinculación con la Pacha Mama, para ejercer la autoridad y resolver sus conflictos.

**83.** Según una autoridad indígena:

*Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen una estrecha relación con la tierra, pues es el espacio de supervivencia y continuidad histórica, es en donde se*

---

<sup>54</sup> Oficio No. MAG-DFC-2017-0233-OF, del 4 de diciembre de 2017 y memorando No. MAG- CZ2- 2018-0374-M. Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, fojas 1, 2 y 3.

<sup>55</sup> Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 289v; Oficio No. MAG-DFC-2017-0233-OF, del 4 de diciembre de 2017 y memorando No. MAG- CZ2- 2018-0374-M. Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, fojas 1, 2 y 3.

<sup>56</sup> Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 290; Secretaría de la Política, Resolución N. SNGP-SPI-2018-0070, 12 de marzo de 2018.

<sup>57</sup> Constitución, artículo 57.9.

<sup>58</sup> Constitución, artículo 57. 9.

*desarrollan todos los derechos colectivos, y por tanto su administración y conservación se lo realiza desde la visión de propiedad comunitaria y no desde la lógica de propiedad individual en la cual una persona puede disponer de manera arbitraria del bien inmueble y despojarse de ella en el momento en que lo decida.<sup>59</sup>*

**84.** La administración de los territorios comunitarios por parte de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tiene, además, relación con la naturaleza.

**85.** La relación entre indígenas y la naturaleza tiene connotaciones espirituales:

*Para los pueblos indígenas la defensa de la naturaleza está unida a la defensa de las tierras y territorios, porque sin las tierras los indígenas no podríamos existir, somos parte de la pachamama. Los pueblos y las comunidades tenemos el derecho a nuestros territorios, junto a ellos los seres de la naturaleza existen y con ellos coexistimos. Para nosotros, los muertos no descansan, ellos trabajan el doble para preparar la vida de las plantas y los animales. Para nosotros, honrar a la pachamama es vital porque ahí están los aires, los espíritus de nuestros abuelos y abuelas, de la gente que estuvo antes de nosotros y por eso los pueblos originarios celebramos todos los días.... Nosotros oramos al taita Ilaló o Jilalo, como le conocen la comunidad La Toglla. Es como un templo sagrado para los pueblos y la comunidad, no pueden entrar extraños a la zona, pues sería una profanación a ese sitio sagrado. Los pueblos vivimos en la interdependencia con la naturaleza, pues son seres vivos, incluido la piedra es un ser vivo, el árbol es un ser vivo porque nos da la energía y con ella convivimos. Entendemos que esta concepción no es compartida por las personas que no son indígenas y los funcionarios del MAG. No comprenden que nosotros estamos unidos con la pachamama, entonces sólo tiene una mirada de un recurso al cual hay que aprovecharlo, hay que explotar y con esa mirada quizá han hecho algunos fallos que van en contra de esta vida de la comunidad, van en contra de la vida de la misma naturaleza... Si destruyen el Ilaló, si destruye un árbol sagrado y las vertientes del agua que existen en esa zona realmente es profanar y nos dejarían sin los espacios de donde vamos a honrar a la Pachamama, que eso es vital para los Ayllus, los espíritus de nuestros abuelos y abuelas. El cerro Ilaló tiene sitios sagrados para los pueblos son confidentes para nosotros, porque allí lloramos, ahí reímos, ahí nos da fortaleza y nos sentimos respaldados, garantizados la vida misma de la Comunidad.<sup>60</sup>*

**86.** El volcán Ilaló es considerado como un lugar sagrado por los miembros de la comunidad, que protege a la comunidad, actúa como una barrera natural de vientos, es una zona de recarga y fuente de agua, tiene funciones ecológicas que influyen en la regularización de temperaturas o la formación de microclimas que ofrece refugio de flora y fauna, protege los suelos y provee fuentes de alimentos a la comunidad.<sup>61</sup>

**87.** Por otro lado, en la concepción indígena, la propiedad colectiva prevalece sobre la concepción de propiedad individual:

<sup>59</sup> Carlos Sucuzhañay, presidenta de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador ECUARUNARI: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

<sup>60</sup> Blanca Chancosa, ex presidenta de la ECUARUNARI, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

<sup>61</sup> Elizabeth Bravo y Esperanza Martínez. Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, fojas 54 al 63.

*...por el valor colectivo de las tierras ancestrales ningún miembro de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, bajo el pretexto del ejercicio del derecho a la propiedad individual puede vender los terrenos a personas extrañas o personas que no sea miembros de la comunidad.*<sup>62</sup>

**88.** Por el contenido y el alcance de este derecho, la Constitución reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades el derecho a “[m]antener la posesión de las tierras y territorios ancestrales...”.<sup>63</sup> La Constitución reconoce, por ser colectividades de continuidad histórica, el derecho a administrar y vivir de manera libre en sus territorios<sup>64</sup>, que son la base fundamental de sus culturas. El territorio no es meramente una cuestión de posesión y reproducción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente.

**89.** Por esos vínculos con los territorios, el Estado y sus autoridades competentes:

*...deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación... Deberán reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan... deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión... Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.*<sup>65</sup>

**90.** El Estado tiene la obligación de prevenir e identificar todas las prácticas orientadas a restringir el ejercicio de los derechos al territorio, en particular cuando se trata de usos no tradicionales o que están conforme al derecho propio de cada comunidad, pueblo o nacionalidad.

**91.** La comunidad ancestral La Toglla tiene propiedad y posesión ancestral reconocida por el Estado desde el año 1923 en una extensión de 551 hectáreas.<sup>66</sup> El 1 de mayo de 2003, la asamblea general de la comunidad ancestral La Toglla ratificó que las tierras

---

<sup>62</sup> Carlos Sucuzhañay, presidenta de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador ECUARUNARI: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

<sup>63</sup> Constitución, artículo 57 (5).

<sup>64</sup> Constitución, artículo 57 (9).

<sup>65</sup> Convención No. 169 de la OIT, artículo 8 (2); Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo 25.

<sup>66</sup> Nanci Aidita Simba Chalco, presidenta de la comunidad ancestral La Toglla. Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v; Sentencia dictada por el alcalde tercero del cantón Quito de 1923, mediante la que se adjudicó como propiedad colectiva 551 hectáreas. Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, artículo 3.- “*Posesión y Propiedad Ancestral. El espacio físico sobre el cual una comunidad, comuna, pueblo o nacionalidad de origen ancestral, ha generado históricamente una identidad a partir de la construcción social, cultural y espiritual, desarrollando actividades económicas y sus propias formas de producción en forma actual e ininterrumpida*”.

comunitarias de propiedad de la comunidad son imprescriptibles, inalienables e inembargables.<sup>67</sup>

*La comunidad es propietaria de 551 hectáreas mediante adjudicación pro indiviso. Nuestro territorio principalmente ha sido siempre nuestro, incluso desde antes de la invasión incásica, desde antes de la invasión española y nos hemos mantenido así hasta ahora con un territorio colectivo reconocido y registrado el 20 de enero de 1923.*<sup>68</sup>

**92.** La comunidad ancestral La Toglla, para poder conservar su propiedad ancestral, ejerce autoridad en sus territorios, estableció que sus tierras comunitarias son “*indivisibles, inembargables e imprescriptibles*”<sup>69</sup>, que todos los miembros de la comunidad tienen obligación de “*respetar y hacer respetar la posesión, uso, goce y dominio que conserva el común de varios indígenas de la sentencia del año de 1923...*”<sup>70</sup> y hasta que se pierde la condición de ser miembro de la comunidad “*por haber celebrado alguna escritura de enajenación, hipoteca o anticresis, o cualquier otro título traslativo de dominio que comprometa y altere el derecho de tenencia, posesión y dominio que posee o adquiera el común de varios indígenas de la sentencia del año de 1923...*”<sup>71</sup>.

**93.** Sin embargo, según las autoridades de La Toglla, algunos miembros piden la intervención del MAG por intereses individuales y particulares y en contra de las decisiones del Consejo de Gobierno de La Toglla:

*El señor Mendoza, por no acatar la resolución de la comunidad relacionada a que se prohíbe la venta de propiedad comunitaria, acudió al MAG con una queja. El MAG a pretexto de que los archivos originales de la comuna La Toglla se encuentra dentro de su cartera de Estado, indicó a Alcides Mendoza que si no se sentía indígena junto a algunas personas podía convocar a elecciones. Las personas que buscan vender las propiedades comunitarias a inmobiliarias y que cuentan con el respaldo del MAG, al no poder nombrar autoridades paralelas, se oponen a todos los proyectos de desarrollo de la comunidad ancestral La Toglla provocando daño a toda la colectividad.*<sup>72</sup>

*En la convocatoria a la asamblea general realizada por el MAG... participaron personas de la comunidad que tienen intereses privados y particulares. Intereses que difieren totalmente con los propósitos de la comunidad. Nosotros como comunidad o consejo de gobierno siempre estamos pensando en el bienestar colectivo, diseñamos proyectos de desarrollo que lamentablemente fueron suspendidos por presión de los pequeños grupos que tiene intereses económico particulares, como es la Hormigonera*

---

<sup>67</sup> Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 11.

<sup>68</sup> Jaime Augusto Paucar, ex presidente de la comunidad ancestral La Toglla, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

<sup>69</sup> Estatuto de La Toglla, artículo 3.

<sup>70</sup> Estatuto de La Toglla, artículo 13 (g).

<sup>71</sup> Estatuto de La Toglla, artículo 11 (e).

<sup>72</sup> Jaime Augusto Paucar, ex presidente de la comunidad ancestral La Toglla, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.



*Quito, quien pretende apropiarse de zonas de conservación natural. Los conflictos que se han generado entre los miembros de la comunidad e incluso con personas externas tiene su origen en las intervenciones realizadas por el MAG en las decisiones de la comunidad.*<sup>73</sup>

*Los pueblos indígenas tenemos derechos a ejercer nuestra autonomía, pero en el caso existe intervención del MAG en asuntos internos de la comunidad ancestral la Toglla, que afectan la vida comunitaria, la paz y la armonía.*<sup>74</sup>

**94.** El Estado debe fortalecer el ejercicio de autoridad indígena en los territorios ancestrales y garantizar la interrelación existente entre los pueblos y la naturaleza.

**95.** El MAG, para no debilitar la autoridad del Consejo de Gobierno de La Toglla, debe abstenerse de intervenir en sus asuntos internos que implican la administración de los territorios y tiene la obligación, si es que a futuro solicitan su intervención, de informar que no tiene competencia para intervenir en la autodeterminación de la comunidad La Toglla.

### **Reparaciones**

**96.** La Constitución establece que, cuando se declara una violación de derechos en sentencia, la jueza o juez debe ordenar la reparación integral.<sup>75</sup> Las modalidades y formas de reparación se encuentran desarrolladas en la ley.<sup>76</sup>

**97.** La Corte considera que las violaciones de derechos de La Toglla se produjeron por parte del MAG y, en lo que corresponde, a la Unidad Judicial y Corte Provincial quienes conocieron la acción de protección. En consecuencia, cabe la reparación integral.

**98.** La Corte para reparar los daños referidos, dispone que el MAG, en el plazo de seis meses:

- a.** Entregue el original del expediente de la comunidad a la Secretaría de Derechos Humanos o la autoridad competente determinada por el gobierno para el registro de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, y mantenga una copia certificada en sus archivos.
- b.** Otorgue disculpas a la comunidad ancestral La Toglla. Esto se efectuará mediante una comunicación dirigida y notificada a la comunidad beneficiaria de la medida en su domicilio con el siguiente contenido:

---

<sup>73</sup> Nanci Aidita Simba Chalco, presidenta de la comunidad ancestral La Toglla, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

<sup>74</sup> Jaime Augusto Paucar, ex presidente de la comunidad ancestral La Toglla, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

<sup>75</sup> Constitución, artículo 86 (3).

<sup>76</sup> LOGJCC, artículo 18.

*“El Ministerio de Agricultura y Ganadería pide disculpas a la comunidad ancestral La Toglla y a todos sus miembros, por no haber remitido el expediente de la comunidad a la Secretaría de Derechos Humanos y por haber interferido indebidamente en el proceso de designación de autoridades el año 2018. Además, se compromete en lo sucesivo a respetar las decisiones adoptadas por la comunidad en ejercicio de su derecho a la autodeterminación y de autoridad propia”.*

- c. Difunda el contenido de esta sentencia a su personal mediante un mensaje a los correos institucionales de las y los servidores, y a la ciudadanía en general mediante la publicación en su portal web institucional durante tres meses, con el objetivo de evitar la repetición de hechos como los sentenciados en este caso.
- d. Informe a la Corte, al término de los seis meses, sobre el cumplimiento de esta sentencia.

**99.** El Consejo la Judicatura deberá, como medida de no repetición, difundir la sentencia mediante oficio dirigido a las juezas y jueces con competencia para conocer y resolver acciones de protección en primera y segunda instancia. Además, deberá difundirla en su portal web institucional durante seis meses e informará a la Corte.

**100.** La Corte considera importante exhortar a la Asamblea Nacional para que adecúe la Ley de Comunas a las normas y principios establecidos en la Constitución y a la jurisprudencia que ha desarrollado esta Corte.

## V. Decisión

La Corte Constitucional, conforme lo dispuesto en el artículo 436 (6) de la Constitución, artículo 25 de la LOGJCC, resuelve:

1. Declarar que las sentencias emitidas por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, de fecha 4 de abril de 2018, y la sentencia de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de fecha 24 de mayo de 2018, dentro de la acción de protección No. 17371- 2018- 00920, vulneraron el derecho a la motivación, y se las deja sin efecto.
2. Declarar que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, al interferir en el proceso de elección de autoridades de La Toglla en el año 2018 y no remitir el expediente de La Toglla a la autoridad competente, vulneró el derecho a la autodeterminación de La Toglla.

3. Disponer, como reparación integral a favor de la comunidad ancestral La Toglla, que el MAG y el Consejo de la Judicatura cumplan con las medidas ordenadas en los párrafos 98 y 99.
4. Exhortar a la Asamblea Nacional para que adecúe la Ley de Organización y Régimen de las Comunas a las normas y principios constitucionales y a la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 1779-18-EP/21**

**VOTO CONCURRENTE**

**Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez**

**I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con nueve votos a favor, siendo uno de ellos mi voto concurrente, la sentencia correspondiente a la **acción extraordinaria de protección No. 1779-18-EP/21**. En dicha sentencia, la Corte declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y al verificarse los requisitos, procedió a realizar el análisis de mérito, en virtud del cual declaró la vulneración del derecho a la autodeterminación de comunidad indígena La Toglla.
2. En esta causa, estoy de acuerdo con la decisión adoptada por este Organismo, sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente.

**II. Análisis**

3. En la sentencia respecto de la cual formulo este razonamiento concurrente se analizó el derecho constitucional a la autodeterminación de comunidad indígena La Toglla, sobre el cual considero pertinente precisar los siguientes aspectos:

**1. Ley de Comunas, plurinacionalidad e interculturalidad**

4. En el análisis de la sentencia, era necesario dar mayor importancia a la problemática que se deriva de la manera cómo la Ley de Organización y Régimen de las Comunas (Ley de Comunas), que data de 1937 con algunas reformas posteriores<sup>1</sup>, estableció formas de organización y gobierno que no responden necesariamente a las que, en virtud del derecho a la autodeterminación, han adoptado históricamente las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
5. Las formas de organización determinadas por el Estado en la Ley de Comunas habrían posibilitado en su momento, y pese a sus limitaciones, cierto relacionamiento entre los pueblos indígenas con las autoridades estatales. Sin embargo, justamente casos como el de la comunidad La Toglla, ponen en evidencia que actualmente su aplicación podría devenir en injerencias que vulneran los derechos colectivos. Identificar este contexto, se hacía necesario como parte del análisis de los hechos ocurridos en el caso

---

<sup>1</sup> En 2004, el Congreso Nacional emitió la Codificación de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas sobre la base de la Ley s/n, publicada en el Registro Oficial 186 del 5 de octubre de 1937 y la Ley de Desarrollo Agrario Codificada, publicada en el Registro Oficial No. 55 del 30 de abril de 1997.

concreto, con mayor razón cuando, al haberse cumplido los requisitos, la Corte procedió a realizar el análisis de mérito de la acción de protección presentada por la comunidad.

6. La Ley de Comunas contempla al *cabildo* como la forma de representación, establece sus atribuciones y regula el procedimiento y los plazos para su elección.<sup>2</sup> Asimismo, esta Ley en el artículo 4 establece que “[a]dministrativamente las comunas dependen del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Los derechos que esta Ley concede a las comunas, *estarán supervisados y dirigidos por el indicado Ministerio.*” (énfasis añadido) Así también, determina deberes del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de apoyo directo a las comunas.<sup>3</sup> Las disposiciones de esta Ley no distinguen a las comunas indígenas de aquellas que podrían no identificarse como tales.

7. En el caso bajo análisis la Corte constató que en virtud del mencionado artículo 4 de la Ley de Comunas, el Ministerio de Agricultura convocó a una asamblea a los miembros de la La Toglla para elegir a las autoridades, vulnerando así el derecho constitucional a la autodeterminación de la comunidad indígena.

8. Al respecto, es necesario precisar que si bien el MAG actuó con base en una normativa vigente, erróneamente aplicó las disposiciones de la Ley de Comunas sin atender a los principios y derechos colectivos reconocidos a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en la Constitución y los instrumentos internacionales. Este proceder del MAG no puede ser admisible en el marco del Estado plurinacional e intercultural que propugna el respeto a las diversidades étnicas y culturales y reconoce el derecho a la autodeterminación.

## 2. Interdependencia de los derechos colectivos

9. En este sentido, la sentencia respecto de la cual se formula el presente voto concurrente examina los derechos colectivos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales vinculados a la autodeterminación de los pueblos indígenas y aplicables al caso concreto. Para ello, en los párrafos 61 al 95, la sentencia analiza el derecho a “*crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario*”<sup>4</sup>, posteriormente profundiza en el derecho a la organización social y designación de autoridades y, finalmente examina el derecho al ejercicio de la autoridad indígena en sus territorios.

10. Al respecto, estimo necesario precisar que si bien estos derechos son una expresión del derecho a la autodeterminación, cada uno ha sido reconocido constitucionalmente como un derecho en sí mismo con un contenido específico y obligaciones de respeto y garantía que deben ser cumplidas por el Estado para hacerlos efectivos.

---

<sup>2</sup> Ley de Organización y Régimen de las Comunas, artículos 14 al 17.

<sup>3</sup> *Ibíd.* Artículo 18.

<sup>4</sup> Constitución de la República del Ecuador, numeral 10 del artículo 57.



11. Lo dicho, no obsta de que en virtud del principio de interdependencia<sup>5</sup>, el ejercicio de un derecho se relacione y vincule al ejercicio de otro, de tal manera, que pueden existir afectaciones subsecuentes a otros derechos. De manera particular, el principio de interdependencia puede ser más evidente en el ejercicio de los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, tal como ocurre en el caso de La Toglla.

12. En efecto, la afectación directa por parte del MAG al derecho a organizarse y elegir las autoridades de La Toglla, derivó en afectaciones a ejercer su propio derecho y decidir sobre su territorio. Cabe realizar esta precisión, por cuanto, la manera como se estructuró el análisis de estos derechos en la sentencia<sup>6</sup>, podría dar lugar a la interpretación errónea de que los derechos a organizarse y a ejercer la autoridad sobre su territorio son componentes o derivan del derecho a ejercer el propio de derecho. Esta interpretación no sería adecuada, pues perdería de vista que, cada uno de los derechos colectivos tiene su propio contenido y alcance.

### 3. El reconocimiento constitucional de las comunas indígenas

13. Ahora bien, como parte del análisis del caso se debió considerar el contenido del segundo inciso del artículo 60 de la Constitución, en el cual, “[s]e reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial.” Esta norma integra el acápite que contiene el reconocimiento de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

14. La citada norma constitucional se encuentra en concordancia con el numeral 9 del artículo 57 de la Constitución, en el que se reconoce el derecho a “[c]onservar 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.”

15. En la resolución del caso concreto, el artículo 60 de la Constitución tiene relevancia especial, pues de manera expresa reconoce a la propiedad colectiva sobre las tierras de las comunas indígenas y, a la par, caracteriza a esa forma de organización como ancestral. De esta manera, su regulación ya se limita exclusivamente a la mencionada Ley, sino que alcanza una dimensión constitucional vinculada al ejercicio de los derechos colectivos de pueblos indígenas.

16. Este aspecto vuelve más evidente la injerencia en la que incurrió el MAG, pues La Toglla aun cuando se denomine o se haya registrado inicialmente bajo la denominación de comuna, su forma de organización debe considerarse como ancestral y por tanto, le

---

<sup>5</sup> Constitución de la República del Ecuador, numeral 6 del artículo 11.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el párrafo 63 de la sentencia afirma: “Por el derecho propio, las comunidades, pueblos y nacionalidades regulan la organización social, designan autoridades, resuelven conflictos internos, definen derechos y obligaciones de los miembros, modifican, adaptan y crean sus normas, con base en su cultura y costumbres.”

asiste la protección de los derechos colectivos reconocidos constitucionalmente y no pueden desconocerse bajo la justificación del cumplimiento de la Ley de Comunas.

#### **4. Medidas de no repetición como parte de la reparación integral**

**17.** En consideración a lo expuesto, considero que la sentencia debió incluir medidas orientadas a que no vuelvan ocurrir hechos similares como los del caso de la comunidad La Toglla. En este sentido, el MAG, a efectos de aplicar las normas de la Ley de Comunas está obligado a observar los siguientes parámetros:

i) El MAG está obligado a respetar los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Las disposiciones de la Ley de Comunas y la normativa infralegal que regulen las comunas indígenas deben ser aplicadas de manera condicionada a los derechos y preceptos constitucionales sobre pueblos y nacionalidades indígenas. En caso de duda entre las normas de la Ley de Comunas respecto de los derechos colectivos, es el ejercicio de estos últimos los que prevalecen.

ii) En los casos en que existan formas de organización propias de comunidades indígenas que coincidan en la circunscripción de las comunas, el MAG está obligado a reconocer dichas formas de organización, autoridades y formas de elección y no puede imponer otras aun cuando se hayan previsto en otras normas como la Ley de Comunas.

iii) El reconocimiento que hace el Estado de las formas de organización de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no tiene un carácter constitutivo sino meramente declarativo. Esto quiere decir que la existencia y la condición de sujetos colectivos de derechos no está condicionada a un acto administrativo de una entidad estatal. Bajo estas consideraciones:

a) El MAG puede registrar a las autoridades y estatutos de las comunas pertenecientes a comunidades indígenas, **únicamente** a efectos de la operativización de la Ley de Comunas, y en tanto tal aplicación no limite o sea contraria a los mencionados derechos colectivos.

b) En tanto que la Secretaría de Derechos Humanos, a través de la Subsecretaría de Nacionalidades, Pueblos y Movimientos Sociales, a efectos de facilitar y promover el ejercicio de los derechos constitucionales y de la formulación de política pública realiza el registro de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

**18.** Cabe señalar, que estos parámetros también deben ser observados por la Asamblea Nacional en el proceso de reforma a la Ley de Comunas que se encuentra en trámite, pues el caso de La Toglla denota la necesidad urgente de adecuar esta normativa a los

principios y derechos constitucionales, a efectos de hacer posible el Estado plurinacional e intercultural que propugna la Constitución ecuatoriana.

Dr. Agustín Grijalva Jiménez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 1779-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 06 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 09:01; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 1779-18-EP/21**

**VOTO SALVADO**

**Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 28 de julio de 2021 aprobó la Sentencia No. 1779-18-EP/21, en la cual se acepta la acción extraordinaria de protección planteada por la “Comunidad territorial ancestral autónoma de El Barrio o La Toglla” de la parroquia Guangopolo del cantón Quito de la provincia de Pichincha, por vulneración a la exigencia de la motivación en el fallo impugnado; habiéndose procedido al examen de mérito de la acción de protección, la cual se acepta, por lo que se declara la vulneración de los derechos a la autodeterminación, autodefinición y derecho propio de las comunidades y pueblos indígenas por parte del Ministerio de Agricultura (MAG), por haber participado y no haber remitido el expediente de la comunidad a la Secretaría de Derechos Humanos en el proceso de designación de autoridades del año 2018.
2. Es mi particular posición que el fallo impugnado no se encuentra inmotivado, por lo que tampoco incurre en violación al segundo momento de la tutela judicial efectiva vinculada al debido proceso; y, en tal virtud no era procedente el ejercicio del examen de mérito de la acción de protección, por lo que consigno mi voto salvado.
3. En la sentencia impugnada consta que el órgano jurisdiccional citó la Ley de Organización y Régimen de Comunas y explicó que el MAG ha actuado en ejercicio de una competencia legalmente atribuida, sin que se aprecie violación de derechos a la Comunidad La Toglla, por lo que negó la acción de protección.
4. Esta ley, que cuenta con una codificación promulgada el 16 de abril de 2004, dispone la participación del MAG en los procesos relacionados a las comunas, encontrándose vigente hasta la presente fecha.
5. Es así que en su momento no se declaró la incompatibilidad de esta ley con la Constitución publicada el 11 de agosto de 1998 (a cuyo amparo se emitió la antedicha codificación); ni se ha evidenciado su inconsistencia con la Constitución promulgada el 20 de octubre de 2008 (actualmente vigente).
6. Esta norma legal ha sido complementada por la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 711 de 14 de marzo de 2016, que en el Art. 42 determina: *“Art. 42.- Del registro. Constituye componente del Sistema de Información Pública Agropecuaria, bajo responsabilidad de la Autoridad Agraria Nacional, el Registro de Tierra Rural, instrumento que garantiza la seguridad jurídica en el ejercicio de las políticas públicas en materia de tierras rurales derivadas de la aplicación de esta Ley.”*

En el Registro de Tierra Rural deben constar las tierras rurales privadas, comunitarias y estatales; y de propiedad mixta, asociativa, cooperativa; las tierras transferidas o adjudicadas por el Estado, las tierras que, a cualquier título pasen a ser parte del patrimonio de tierras estatales rurales e información sobre propiedad o posesión, arrendamiento, usufructo o cualquier otra modalidad contractual, ubicación y extensión de los predios rurales. Forman parte del Registro de Tierra Rural, la información contenida en los registros de tierras que estuvieron a cargo del ex Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, el ex Instituto de Desarrollo Agrario y toda otra información de tierra rural del Estado. En el reglamento a esta Ley se establecerá la información que deberá contener el Registro de Tierra Rural” (énfasis agregado).

7. Esto se encuentra confirmado por el Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 920 de 11 de enero de 2017 que en el Art. 1 define a las comunas y en el Art. 13 letra f) número 3 establece el registro de sus tierras en el MAG, así : “Art. 1.- Glosario.- Para efectos de la aplicación de este reglamento, se entenderá por: Comuna.- Todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que existiera 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 cualquiera otra designación, llevará el nombre de comuna, a más del nombre propio con el que haya existido o con el que se fundare. Artículo 13.- Contenido del Registro de Tierras Rurales. - Corresponde a la Autoridad Agraria Nacional o su delegado, organizar y administrar el registro de tierra rural al que hace alusión el artículo 42 de la Ley, mismo que deberá contener la siguiente información: f) Datos de titular del predio. 3. Comunas y organizaciones campesinas: nombres y apellidos completos del representante legal; número de Registro Único de Contribuyentes (RUC) o del acuerdo ministerial que le otorga personalidad jurídica” (énfasis añadido).
8. En tal virtud, respetuosamente discrepo de la decisión de mayoría en la Sentencia No. 1779-18-EP/21, que luego de denotar la violación a la motivación del fallo impugnado; y, en ejercicio del examen de mérito de la acción de protección, aplica una forma de declaratoria de inconstitucionalidad a la Ley de Organización y Régimen de Comunas.
9. En este sentido establece que no debe darse ninguna participación del Ministerio de Agricultura en los procesos relacionados a las comunas que se autodefinan como ancestrales; cuando esta ley, que se encuentra vigente, establece esta actuación ministerial sin distinguir entre las organizaciones, es decir, sin exclusión alguna.
10. En normas complementarias se establece al Ministerio de Agricultura como la autoridad agraria nacional a cargo del registro de las tierras rurales de las



comunas, debiendo presentar al MAG el acuerdo ministerial que les otorgó personalidad jurídica y la designación de su representante legal.

11. Esto en garantía de la seguridad jurídica de las propias comunas y de terceros, evitando la indeterminación de su localización y eventuales conflictos al respecto; por lo que considero que resulta necesaria esta actuación del Ministerio de Agricultura, que ha sido eliminada en la Sentencia No. 1779-18-EP/21, al excluir los casos de la comuna que se autodefina como ancestral.

Dra. Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en la causa 1779-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 19:30 y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**