

Quito, D.M., 27 de octubre de 2021

CASO No. 2-14-EI

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

SENTENCIA No. 2-14-EI /21

Tema: La Corte Constitucional resuelve la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena presentada por José Rafael Pérez Anrango y otros en contra de la resolución adoptada por la Asamblea General de la Comuna Tunibamba el 4 de septiembre de 2014. La Corte concluye que la decisión impugnada vulneró el derecho a la igualdad de los accionantes por excluirles del acceso a la tierra comunitaria, así como el derecho a la propiedad colectiva de la tierra por introducir divisiones que alteraron el carácter comunitario de la tierra.

Contenido

1. Antecedentes procesales	2
2. Alegaciones de los sujetos procesales	4
2.1. Fundamentos de la acción y pretensión	4
2.1.1. Sobre el derecho colectivo a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias	5
2.1.2. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación	7
2.2. Legitimados pasivos	8
2.3. Terceros interesados y amici curiae	9
2.3.1. Ministerio de Agricultura y Ganadería	9
2.3.2. Procuraduría General del Estado (PGE)	10
2.3.3. Luis Fernando Guandinango Sánchez	10
2.3.4. Fundación Pueblo Indio del Ecuador	11
3. Competencia	11
4. Contexto del caso	11
4.1. La Comuna Tunibamba de Bella Vista	12
4.2. La adjudicación de la Hacienda Tunibamba a la Comuna Tunibamba de Bella Vista	12
4.3. Los conflictos por la tierra comunitaria <i>Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama</i> ...	14
5. Análisis constitucional	16
5.1. Introducción a la causa y problemas jurídicos a resolver	16
5.2. ¿La resolución impugnada constituye una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales?	18
5.3. ¿La decisión impugnada vulneró el derecho a la igualdad por haberse excluido a un grupo de comuneros del acceso a la tierra comunitaria?	21
5.4. ¿La decisión impugnada vulneró el derecho a conservar la propiedad colectiva indivisible por introducir divisiones a la tierra comunitaria <i>Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama</i> ?	25

6. Reparaciones	30
7. Consideraciones adicionales.....	31
8. Decisión	31

1. Antecedentes procesales

1. El 4 de septiembre de 2014, en el cantón Cotacachi de la provincia de Imbabura, se reunió la Asamblea General de la Comuna Tunibamba de Bella Vista (en adelante, “Comuna Tunibamba” o “Comuna”) y tomó una serie de decisiones relativas a la administración de la tierra comunitaria propiedad de la Comuna.
2. El 18 de septiembre de 2014, José Rafael Pérez Anrango, Segundo Conejo Apuango y otros miembros¹ de la Comuna Tunibamba (en adelante, “los accionantes”), presentaron una acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena impugnando la resolución emitida el 4 de septiembre de 2014 por la Asamblea General de la Comuna Tunibamba.
3. El 18 de diciembre de 2014, Inés María Arroyo Zambrano, coordinadora general de asesoría jurídica del entonces denominado Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (en adelante, “MAG”), compareció al proceso solicitando ser tenido en cuenta en calidad de *amicus curiae*.
4. El 24 de noviembre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción.
5. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 16 de diciembre de 2015, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
6. El 20 de diciembre de 2017, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso, convocó a audiencia pública y dispuso que se notifique al presidente del Cabildo de la Comuna Tunibamba, a fin de que conteste la demanda. Asimismo, ordenó que se haga conocer del proceso al MAG y a la Procuraduría General del Estado.
7. El 11 de enero de 2018, a las 11h00, tuvo lugar la audiencia pública señalada en auto de 20 de diciembre de 2017².

¹ Luis Alfonso Guandinango Sánchez, Carlos Rogelio Guandinango Conejo, María Francisca Menacho Yaselga, Geovana Lanchimba Morales, Juan Raúl Farinango Guandinango, Wilson Javier Moran Farinango, Carlos Humberto Anrango, Damián Moran Farinango, Alicia Moran Farinango, Ñusta Moran Farinango, Wilmer Geovany Farinango, Bette Moran Farinango, Hilda González Sánchez, Luis Alejandro González Sánchez, Rumiñahui Atahualpa Pérez, María Alicia Liquinchana Morales, Tamia Sisapacha Pérez Menacho, Luis Cralos Perugachi y José Nicolás Anrango Taya.

² A dicha audiencia comparecieron: por los legitimados activos, José Rafael Pérez Anrango y su abogado patrocinador Raúl Llasag Fernández. Por los legitimados pasivos, Luis Fernando Guandinango Sánchez, entonces presidente de la Comuna de Tunibamba, con su abogada patrocinadora Ximena Beatriz Cacuango. Por parte de los terceros interesados en la causa, comparecieron: Martha Cristina Tobar Secaira en

8. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019 el Pleno de Organismo sorteó la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. La jueza sustanciadora avocó conocimiento del proceso el 22 de noviembre de 2019.
9. Mediante auto de 12 de diciembre de 2019, la jueza sustanciadora Daniela Salazar Marín convocó a una nueva audiencia pública a celebrarse el día 23 de enero de 2020. En la fecha señalada tuvo lugar la audiencia con la comparecencia de los legitimados activos, a través de José Rafael Pérez Anrango y su abogado Raúl Llasag Fernández; y, de los legitimados pasivos a través de Milton Joel Guandinango, presidente del Cabildo de la Comuna de Tunibamba y su abogada Ximena Beatriz Cacuango. Comparecieron además Andrea Castillo y Martha Cristina Tobar Secaira en representación del MAG; Jenny Karola Samaniego Tello en representación de la Procuraduría General del Estado; Luis Fernando Guandinango Sánchez como expresidente del cabildo de la Comuna Tunibamba; y, Nidia Arrobo Rodas, en representación de la Fundación Pueblo Indio del Ecuador.
10. Durante la audiencia pública realizada el 23 de enero de 2020, las partes solicitaron a los jueces y juezas presentes que la Corte Constitucional realice una visita a la Comuna Tunibamba previo a resolver la presente causa. En la sesión ordinaria No. 022-E-CC-2020, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la solicitud de las partes.
11. El 2 de junio de 2020, se puso en conocimiento de las partes lo resuelto por el Pleno y se informó que, por disposición del Pleno, la visita se realizaría *“cuando se levanten las restricciones de movilidad impuestas como resultado de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 y existan las condiciones necesarias para garantizar la salud y seguridad de todas las personas involucradas”*.
12. El 15 de marzo de 2021, los accionantes ingresaron un escrito solicitando que, en atención al tiempo transcurrido y la dificultad de realizarse la visita debido a la persistencia de la pandemia del COVID-19, se resuelva el proceso sin realizar la visita solicitada.
13. El Pleno del Organismo conoció la solicitud de los accionantes en sesión ordinaria de 5 de mayo de 2021 y resolvió continuar la sustanciación de la causa en cuanto, a pesar del tiempo transcurrido, no existían las condiciones necesarias para realizar la visita garantizando la salud y seguridad de las personas involucradas.

representación del Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y Jenny Karola Samaniego Tello, en representación del Procurador General del Estado

2. Alegaciones de los sujetos procesales³

2.1. Fundamentos de la acción y pretensión

14. Los legitimados activos manifiestan que la acción se propone “*contra las decisiones de la Asamblea de la Comunidad Tunibamba Bellavista, de 4 de septiembre de 2014*”.
15. Sostienen que dicha resolución es impugnabile a través de esta acción al tratarse de una decisión emitida por una autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales. Indican que no se puede pretender asimilar las resoluciones de la justicia ordinaria con las de la justicia indígena, pues esto entraría en contradicción con el Estado plurinacional e intercultural. A su juicio, la valoración de si se trata de una resolución jurisdiccional de la comunidad no se debe hacer a partir del Código Orgánico de la Función Judicial, ya que esto implicaría negar las disposiciones constitucionales al respecto.
16. Por ende, afirman que lo que se debe verificar es la existencia de tres elementos: una autoridad, normas y procedimientos propios. En el caso, afirman que existió un conflicto interno respecto a cómo organizar la tierra comunitaria. Frente a ese conflicto, la comunidad convocada en Asamblea General se reunió y resolvió el conflicto dividiendo las tierras comunitarias. En consecuencia, consideran que se trata de una decisión de justicia indígena impugnabile mediante esta acción.
17. Los accionantes presentan antecedentes históricos relativos a la fundación de la Comuna Tunibamba y a la expropiación de la Hacienda Tunibamba y su posterior adjudicación a la Comuna Tunibamba. Continúan relatando los siguientes conflictos relacionados a la administración de la tierra comunitaria:
 - 17.1. Indican que las tierras siempre se administraron de forma comunitaria pero que, a finales del siglo anterior e inicio de este siglo, inició un primer conflicto respecto a la tierra comunitaria, el cual se resolvió con los siguientes acuerdos alcanzados el 27 de septiembre del año 2000:
 1. *Ratificar que las 123 hectáreas son tierras comunitarias y de patrimonio de la comunidad.*
 2. *Que la administración se realice únicamente por las autoridades de la comunidad.*
 3. *Que los comuneros que hayan sido excluidos y no han aportado para pagar las tierras, deben cancelar una cuota de 100 dólares pagados en 5 cuotas.*
 4. *Se exonera del pago a los adultos mayores y a las personas pobres.*
 - 17.2. El 3 de agosto de 2004, la comunidad aprobó su Reglamento Interno. En este reglamento se reitera la prohibición de fraccionamiento de la tierra comunal.

³ En la presente sección se incluye una síntesis de los argumentos presentados por los sujetos procesales tanto por escrito como durante las audiencias públicas realizadas el 11 de enero de 2018 y el 23 de enero de 2020.

- 17.3. A partir del año 2007 se dio un nuevo conflicto con relación a la tierra comunitaria y al interior de la comunidad se empezó a dividir a sus miembros en dos grupos: una parte autodenominada “*socios de las tierras comunitarias*” y otra parte a personas denominadas “*no socios*” que son miembros de la comunidad, pero no tienen derechos sobre la tierra comunitaria.
- 17.4. En la Asamblea General realizada el 9 de febrero de 2013, se dio un nuevo intento de fraccionamiento de la tierra comunitaria en el que 36 comuneros que representan menos del 10% de comuneros, resolvieron crear 3 organizaciones agrícolas para administrar la tierra comunitaria⁴. Además, en dicha asamblea se estableció el pago de un valor para el ingreso de a la tierra comunitaria: USD 1.500 para los hijos de los socios y USD 2.000 para los demás comuneros, que luego se incrementó a 3.000 dólares.
- 17.5. En la Asamblea realizada el 4 de septiembre de 2014, 54 comuneros decidieron: (i) fraccionar y dividir las tierras comunitarias entre los 66 autodenominados socios de la tierra comunitaria y adjudicar media hectárea a cada uno; (ii) prohibir la entrada a la tierra comunitaria a 299 comuneros mayores de 18 años, a los menores de edad y a las futuras generaciones; y, (iii) prohibir el derecho de participación con voz y voto para los comuneros excluidos.
- 17.6. El 14 de octubre de 2014, el presidente de la comuna solicitó al Secretario de Tierras del MAGAP que se le otorgue una garantía de propiedad de la tierra a favor de los 66 autodenominados socios, aduciendo que se pretende invadir la tierra.
18. Con base en estos hechos, los accionantes consideran que la Asamblea General vulneró su derecho a la igualdad y no discriminación y su derecho colectivo a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias y que estas permanezcan como inalienables, inembargables e indivisibles⁵.

2.1.1. Sobre el derecho colectivo a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias

19. Los accionantes señalan que las decisiones tomadas por la Asamblea el 4 de septiembre de 2014 constituyen una violación del derecho constitucional de todos los comuneros a conservar la propiedad indivisible de sus tierras comunitarias.
20. Fundamentan esta alegación resaltando el valor que la tierra tiene para su comunidad, en la que, a diferencia del derecho civil, la tierra no es una cosa, sino la *alta mama*, es

⁴ Señalan que se crearon las siguientes asociaciones: Asociación agrícola No. 1: denominada Hatun Pampa, va desde el camino vía Imantag hasta la acequia Alambuela y posee 12 hectáreas. Asociación agrícola 2: es denominada Pukyu uray kinray washay, también llamado Serafina y Upa pukyu y posee 10 hectáreas. Asociación agrícola No. 3: denominados Torre, reservorio Aturumi, pucumo torre y pucumo kuchu y posee 15 hectáreas.

⁵ Derechos reconocidos en los artículos 11 numeral 2 y 57 numeral 4 de la Constitución.

un ser vivo que da vida. Por ello, afirman, no se puede dividir a la tierra comunitaria porque, si se la divide, pierde su capacidad de generar vida.

21. Señalan que, al tratarse de tierras comunitarias, no son propietarias las personas individuales –ni solo el grupo de 66 personas ni solamente los mayores de 18 años– sino que son propietarias todas las personas que nacieron en la comunidad: niños, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, mujeres y, no solo ellos, sino que además, según la concepción indígena, el derecho a la tierra lo tienen también las futuras generaciones y quienes ya se fueron.
22. Argumentan que el derecho a la tierra comunitaria es el soporte desde donde pueden desarrollarse un conjunto de otros derechos que dan lugar a la construcción de la identidad. Al negárseles el acceso a la tierra comunitaria, quienes han sido excluidos tampoco pueden ejercer otros derechos colectivos como mantener y fortalecer su identidad, participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras, mantener y desarrollar sus conocimientos y cosmovisiones colectivos y a conservar sus propias prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural reconocidos en los numerales 1, 4, 5 y 9 del artículo 57 de la Constitución.
23. Alegan que la decisión de la Asamblea excluyó de la posesión de la tierra comunal a los comuneros que, por su situación de pobreza, no podían pagar 1.500, 2.000 o 3.800 dólares. Consideran que, en la práctica, este requisito impone una barrera insuperable para muchos comuneros, especialmente para quienes tienen tres o más hijos jóvenes y que quieren trabajar en la tierra comunal. Afirman que esta exclusión genera un riesgo real para la vida y para el buen vivir de estos comuneros, que da como resultado la emigración y abandono de la comuna de los más jóvenes porque no encuentran medios de trabajo en su tierra.
24. Por ello, consideran que esto impuso una limitación para que los comuneros puedan usar, usufructuar, administrar y conservar los recursos que se hallan en la tierra comunal. Además, consideran que la fijación de los valores antes mencionados implicó una transgresión a diferentes normas establecidas en el Reglamento Interno de la Comuna Tunibamba, que establecen como objetivo para la tenencia de la tierra comunitaria, el mantener la unidad de la producción agropecuaria y cultural y participar todos los comuneros en las actividades agropecuarias.
25. Por ello señalan que, si se rompe el carácter comunitario de la tierra, se pierde el entorno en donde se desarrollan los demás derechos colectivos y el fraccionamiento pone en riesgo los derechos colectivos de las futuras generaciones.
26. Indican que jóvenes, comuneros no socios, enfermos, personas con discapacidad y adultos mayores están siendo sistemáticamente discriminados desde 2007 por un grupo de llamados “*socios activos*”, que actúan como accionistas de una sociedad mercantil expropiando a los demás comuneros sus derechos de participación política comunitaria.

2.1.2. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación

27. Los accionantes afirman que la resolución impugnada, al establecer el fraccionamiento de la tierra comunitaria, vulneró el derecho a la igualdad al haber favorecido únicamente a 66 comuneros, excluyendo a otros 299 comuneros que provienen de los sectores más vulnerables de la comunidad. Así, sostienen que se ha

...excluí[do] de facto de la condición de miembro de la Comuna a los menores de 18 años, así como al excluir de las decisiones sobre la tierra comunitaria a los jóvenes menores de 18 años, quienes no son 'socios', a los adultos mayores de 65 años, a los comuneros que nacieron en la comunidad y allí vivieron su infancia pero que por las condiciones de pobreza económica se vieron forzados a salir de la comunidad y residir en otros lugares, reservándose la voz y voto para los llamados 'socios activos'.

28. En opinión de los accionantes, no hay duda de que la autoridad de la Comuna Tunibamba ha vulnerado el derecho a la igualdad, al haber discriminado dentro de la comunidad entre quienes son socios y tienen derecho a la tierra comunitaria y quienes son miembros de la comunidad pero no tienen derecho a la tierra comunitaria.
29. Consideran que el Cabildo no actuó adecuadamente al no convocar a la Asamblea General a todos los miembros de la comunidad y solamente convocar a las 67 personas que se autodenominan socios de la tierra.
30. Finalmente, manifiestan que no discuten la facultad del Cabildo para administrar la tierra sino la forma cómo se ha administrado, incurriendo en discriminación contra los denominados no socios de la tierra comunitaria.
31. Los accionantes solicitan que se acepte su acción y en sentencia se declare la vulneración de los derechos alegados; además pretenden que se ordene lo siguiente:

(1) Que se deje sin efecto la resolución de 4 de septiembre de 2014 y actos de la Asamblea referidos;

(2) se repare el daño causado por la violación de los derechos constitucionales de los comuneros abriendo el acceso a la propiedad, posesión, uso, disfrute y administración a todos los comuneros sin discriminación alguna de minoría de edad, enfermedad, discapacidad, adultez, situación económica, etc.;

(3) que la compensación a la Comuna de los nuevos comuneros en edad laboral (entre 18 y 65 años) por el dinero pagado por los primeros comuneros en razón de indemnización por la expropiación se haga en todo caso con 43 días de trabajo. La compensación de días de trabajo podrá pagarse en dinero si el comunero lo desea;

(4) que no se imponga carga alguna, sea días de trabajo, contribución económica, o de otra clase, a los menores de edad, enfermos, discapacitados, y mayores de 65 años que quieran ejercer la titularidad comunal, poseer, usar, disfrutar y participar en la administración de la tierra comunal de la Comuna Tunibamba;

(5) Que se derogue el Reglamento Interno Vigente y se elabore un nuevo Reglamento Interno en acuerdo con la Constitución de 2008;

(6) Que la Asamblea habilite talleres bianuales de una semana sobre la naturaleza comunal de la tierra comunitaria de Tunibamba; los derechos constitucionales de los

comuneros; sus deberes y obligaciones; y a la historia e importancia de la tierra comunal para vida y la identidad de la comunidad como pueblo originario kichwa Otavalo (sic).

2.2. Legitimados pasivos

32. Los legitimados pasivos señalan que, tras la expropiación de la Hacienda Tunibamba, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (en adelante “IERAC”) les dio un préstamo para poder realizar el pago de la expropiación, pero en el mismo decreto se estableció que la Comuna debía devolver el dinero al IERAC. Tras la dolarización, dicho pago se redujo a USD 18.000. Para devolver este dinero al Estado, los legitimados pasivos sostienen que solo 66 comuneros aportaron y no lo hicieron todos y, por ende, solo estos comuneros tienen derecho sobre la tierra comunitaria.
33. Indican que, para la Asamblea General realizada el 4 de septiembre de 2014, se convocó a toda la comunidad que vive dentro de la Comuna Tunibamba mediante el parlante comunitario y a través de la convocatoria. Afirman que, en dicha Asamblea, se resolvió que *“se votará por entrar gratuitamente o abonar la cantidad de los hijos socios trabajadores pagan 1500, 500 entrada y el resto con cuotas de 1 año. Los no hijos 2000, 500 entrada y el resto de las cuotas se pagan en periodo de 1 año sin interés”*.
34. Sostienen que, según el censo comunitario, en la Comuna existen 67 jefes de familia, los cuales tienen familias, por lo que sus votos en realidad benefician a 525 personas. Por lo anterior, indican que la nueva organización está beneficiando a más del 95% de la comunidad: *“Ha sido beneficioso porque antes cuando todos trabajaban en la tierra, no todos trabajaban y no había igualdad de trabajo. Con esta nueva organización ha mejorado la producción (...) son más o menos 500 personas que se están beneficiando de este sistema”*.
35. Señalan que los accionantes son personas que por mejorar su condición de vida se han ido a buscar trabajo en otros lugares, que han migrado y no se les ha excluido de la tierra comunitaria. Respecto a la creación de las tres organizaciones agrícolas, los legitimados pasivos alegan que estas asociaciones no tienen vida jurídica y únicamente se trata de organizaciones para mejorar la producción de la tierra comunitaria.
36. En cuanto a los valores que se han fijado para el ingreso a las tierras, sostienen que se han cobrado en virtud del artículo 17 de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas que establece como atribución del Cabildo de la Comuna lo siguiente:

g) Propender al mejoramiento moral, intelectual y material de los asociados. Es obligación primordial del cabildo aplicar a esta finalidad el rendimiento de los bienes colectivos; y,

h) Para cumplir la obligación impuesta en el literal anterior, el cabildo puede fijar una cuota mensual, anual o extraordinaria, obligatoria para todos los asociados, y cuya cuantía dependa de la capacidad económica de los habitantes, e imponer una contribución moderada por el uso de los bienes colectivos, previa aprobación del Ministro de Agricultura y Ganadería.

37. Manifiestan que están conscientes que, como tierra comunitaria, esta no puede ser fraccionada, pero alegan que sí se pueden tomar alternativas para mejorar la condición de vida del comunero y de la tierra comunitaria. Alegan que la resolución se tomó para que quienes participan en la tierra sean quienes sí quieren trabajar la tierra. Así, señalan que no se ha dado un fraccionamiento, sino que, *“lo que se ha tratado es dar al jefe de familia un espacio de 10 años que va a ser rotativo para valorar si de verdad le interesa trabajar la tierra comunitaria”*.
38. Indican que asignar predios para la agricultura familiar –*“es decir asignar lotes a cada uno de los gestores de la lucha para adquirir el territorio en el que habita la comunidad para ser aprovechados de mejor manera”*– es diferente a fraccionar el territorio. Los demandados manifiestan que los legitimados activos no han participado en el trabajo de la tierra comunitaria. Asimismo, sostienen que no ha ocurrido ninguna división de la tierra, sino tan solo una reorganización para mejorar la producción y que *“la propiedad sigue siendo de todos los comuneros, sin preferencia, ni exclusión alguna, porque todos tenemos el derecho al trabajo.”* Por ello, afirman que no ha existido discriminación sino una forma de organización para trabajar y variar la producción agrícola.
39. Con relación a la alegada discriminación entre comuneros, los legitimados pasivos alegan lo siguiente:

...si se revisa el reglamento interno, el artículo 16 literal j dice: recaudar las cuotas de los nuevos comuneros, socios, miembros de la comuna, el aporte económico fijado es un salario jornal vigente de 87 días mismos gastos económicos y los hijos comuneros luchadores por la recuperación de la tierra, con un valor de 43 días de trabajo. Solo se ha aplicado el reglamento interno en la resolución del 04 de septiembre de 2014 y se puso en conocimiento que se va a hacer el cobro de USD 1.500 para quienes son hijos de los socios y USD 2.000 para quienes no son socios. En este caso, está en la Acta reflejándose pero no se ha ejecutado ese valor sino se ha permitido el ingreso de forma gratuita.

40. En definitiva, los legitimados pasivos concluyen que no se ha vulnerado los derechos de los comuneros accionantes ni se les ha excluido, sino que únicamente se ha tratado de mejorar la producción y la agricultura familiar de forma más organizada.

2.3. Terceros interesados y *amici curiae*

2.3.1. Ministerio de Agricultura y Ganadería

41. El MAG compareció a esta causa solicitando ser tomado en cuenta en calidad de *amicus curiae*, en virtud del artículo 12 inciso primero de la LOGJCC. Manifestó que la Hacienda Tunibamba fue adjudicada por el Estado a la Comuna Tunibamba y que la división de tierras que es objeto de la presente causa implicó que la comuna ha incurrido en una de las cláusulas resolutorias del artículo 23 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización (ya derogada), en concordancia con el artículo 24 de dicha ley, que prescribía lo siguiente:

Art. 24.- Igualmente se declarará la reversión de las adjudicaciones efectuadas en favor de asociaciones de hecho o de derecho, en el caso de que desvirtuaren los propósitos para los cuales fueron creadas o violaren las prescripciones de la Ley de Tierras Baldías y Colonización o gravemente, las de sus Estatutos; y, además, cuando se comprobare que las adjudicaciones de tierras baldías hechas con anterioridad a esta Ley, hubieren sido otorgadas en perjuicio de poseedores a quienes debió preferirse.

42. El MAG afirma que le preocupan las decisiones tomadas para disponer de los bienes comunitarios ya que considera que, si bien estos bienes fueron adjudicados, tienen causales de reversión cuando no cumplen los fines para los cuales fueron adjudicados. Señala que la decisión de la Asamblea de la Comuna Tunibamba estableció el fraccionamiento privado de la tierra comunal y ello evidencia una vulneración a derechos constitucionales, a la normativa infraconstitucional y a tratados internacionales en la materia.
43. El MAG considera que la Corte Constitucional debe determinar si la decisión impugnada en este caso es una decisión jurisdiccional que permita el control de constitucionalidad. Y concluye señalando que se reserva el derecho de iniciar acciones de oficio para revertir la adjudicación de la tierra comunitaria.

2.3.2. Procuraduría General del Estado (PGE)

44. La PGE considera que es evidente que se trata de un problema derivado de la propiedad colectiva y del territorio y que la Corte Constitucional ya ha analizado este derecho estableciendo que en el nuevo marco constitucional se debe tutelar el derecho de las comunidades indígenas en atención al arraigo a su territorio. Asimismo hace referencia a jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto al derecho a la propiedad colectiva.
45. La PGE considera necesario que se realice un análisis profundo de las decisiones que se han tomado y se tutele el derecho de todos los comuneros. Indica además que la Corte debería utilizar esta oportunidad para desarrollar la naturaleza y alcance de la justicia indígena para que sea compatible con la norma constitucional.

2.3.3. Luis Fernando Guandinango Sánchez

46. Luis Fernando Guandinango Sánchez compareció al proceso como expresidente del Cabildo de la Comuna Tunibamba. Señala que ha participado en la lucha por la tierra por más de 20 años y que en 2014 ingresó a la directiva de la comuna como presidente. Explica que en ese año se convocó a todos los comuneros para analizar la agricultura familiar. Indica que en el censo de la comuna realizado ese año constaban 135 jefes de familia y que en la Asamblea de 4 de septiembre de 2014 participaron 117 jefes de familia.
47. Argumenta que la organización actual beneficia a la gran mayoría de los comuneros y que quienes presentan la acción son personas que abandonaron la comuna porque no querían trabajar.

2.3.4. Fundación Pueblo Indio del Ecuador

48. La Fundación Pueblo Indio del Ecuador compareció al proceso través de Nidia Arrobo Rodas y solicitó ser tenida en cuenta en calidad de *amicus curiae*. La Fundación señala que participa en el proceso por la defensa de los pueblos indígenas del Ecuador y que, si se dividen las tierras comunitarias, se termina la esencia de la Comuna Tunibamba.
49. Relata que, como Fundación, han estado acompañando a la comunidad durante todo su proceso de lucha para obtener la adjudicación de sus tierras, así como durante los conflictos que se han generado respecto a las tierras. Señala que el IERAC no pagó el valor de las tierras, puesto que los 450 millones de sucres fueron pagados por la Fundación Pueblo Indio mediante un préstamo. Afirma que, al interior de las comunas, siempre que se generan conflictos de tierras, se termina generando división dentro de la comunidad. Señala que la división de tierras en la Comuna Tunibamba ha generado marginación, discriminación, mucho dolor y mucha hambre para quienes son considerados no socios.
50. Respecto a los accionantes, señala que *“Rafael Pérez siempre ha estado de lado de las luchas por la tierra comunitaria, el formaba parte de quienes lucharon por que las tierras se mantengan como comunitarias”*. Finaliza su intervención afirmando lo siguiente: *“invoco a la cosmovisión quichua, invoco al shungo, invoco que reconozcamos que la tierra es madre y no se la puede explotar”* y realizando *“un llamado a todos los comuneros a ver si podemos solucionar un problema que ya ha tomado demasiado tiempo”*.

3. Competencia

51. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena de conformidad con lo previsto por los artículos 171 de la Constitución y 65 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

4. Contexto del caso

52. Según el artículo 66 numeral 1 de la LOGJCC, en una acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, se debe garantizar una comprensión intercultural tanto de los hechos como de las normas y principios aplicables. Para garantizar el entendimiento intercultural, la Corte debe recabar toda la información necesaria sobre el conflicto resuelto por las autoridades indígenas.
53. El conflicto que origina la presente acción se refiere a la forma de organización y uso de la tierra comunitaria de la Comuna Tunibamba. Para una adecuada comprensión intercultural de los hechos, la Corte considera adecuado hacer referencia al contexto del conflicto, a la lucha histórica de la comuna Tunibamba para recuperar su tierra

comunitaria y a los procesos de organización de la tierra que derivaron en la resolución puesta en conocimiento de la Corte.

4.1. La Comuna Tunibamba de Bella Vista

54. La Comuna Tunibamba es una comunidad indígena ancestral, parte del pueblo Otavalo y de la nacionalidad Kichwa. Se encuentra ubicada en la parroquia El Sagrario del cantón Cotacachi, provincia de Imbabura. Fue reconocida por el Estado ecuatoriano el 15 de noviembre de 1937⁶.
55. La Comuna Tunibamba adoptó la estructura social establecida en la Ley de Organización y Regímenes de Comunidades⁷. Su administración interna está establecida en su Reglamento Interno y está conformada por:

55.1. La *Asamblea General*, máxima autoridad de la Comuna. Está integrada por los comuneros hombres y mujeres mayores de 18 años.

55.2. El *Cabildo*, organismo que representa legalmente a la Comuna. Está integrado por el Presidente, Vicepresidente, Síndico, Tesorero y Secretario.

55.3. Las *Comisiones especiales*, creadas para la ejecución de actividades específicas de la Comuna⁸.

4.2. La adjudicación de la Hacienda Tunibamba a la Comuna Tunibamba de Bella Vista

56. La Hacienda Tunibamba era un predio ubicado en el cantón Cotacachi con una extensión de 123,20 hectáreas, colindante a las tierras donde habitaba en ese momento la Comuna Tunibamba. Mediante auto protocolizado el 3 de enero de 1964, el predio había sido rematado por el Juzgado de Coactivas de la Junta Cantonal de Asistencia Social de Quito y adjudicado al señor Víctor Alejandro Jaramillo y la señora Virginia Rodríguez.
57. La Comuna Tunibamba buscó durante muchos años recuperar sus tierras ancestrales a través de la adjudicación de la Hacienda Tunibamba. El comunero Segundo Olmedo Flores lo relata de la siguiente manera:

⁶ Su constitución de acuerdo a la Ley de Organización y Régimen de Comunidades de 1937 fue aprobada mediante Acuerdo No. 454 de 10 de mayo de 1938 (fs. 6 y 7, expediente constitucional).

⁷ Como señaló esta Corte en la sentencia No. 1-15-EI/21, “*Las comunas fueron establecidas por la Ley de Organización y Régimen de Comunidades. La comuna es forma de organización campesina relacionada con la tenencia de la tierra y suelen ser centros poblados dentro de las parroquias, del tipo caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad, o cualquiera otra designación. Para los pueblos y nacionalidades, la comuna solo significa un instrumento jurídico que permite el reconocimiento como entidad social para acceder a servicios y recursos.*”

⁸ Reglamento Interno de la Comuna de Tunibamba de Bella Vista, aprobado en las Asambleas Generales de 25 de enero, 15 de febrero y 7 de marzo de 2004, artículos 5, 6, 10 y ss. (fs. 30-37)

La lucha por la recuperación de la Tierra Comunitaria se inició a partir del año 1978. Un abogado de Latacunga me regaló un libro de la Ley de Reforma Agraria y empecé a leer y encontré en donde la ley favorecía la posibilidad de hacer afectación legal a una hacienda que sea colindante con la comuna. Esto lo conversamos con el compañero comunero José María Morán Farinango hasta lograr convencernos. (...) En 1981 pedimos colaboración para crear el fondo comunitario con el fin a iniciar el trámite legal de afectación y ya contábamos con 70 comuneros convencidos.

58. Mediante Decreto Legislativo No. 111 de 8 de enero de 1991⁹, el Congreso Nacional ordenó la expropiación de la ex Hacienda Tunibamba a favor de la Comuna Tunibamba. Con esta expropiación, el predio de la Hacienda Tunibamba se constituyó en patrimonio comunitario de la Comuna Tunibamba y esta la denominó tierra comunitaria *Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama*.
59. Basándose en la legislación vigente en la época, el Decreto estableció que el justo precio por la expropiación sería acordado entre las partes e inicialmente cancelado por el Estado a través del IERAC, y que, *“por tratarse de una inversión del Estado, la Comuna Tunibamba de Bella Vista queda[ba] obligada a reintegrar al IERAC la totalidad del valor pagado por el predio expropiado”*¹⁰.
60. El 19 de abril de 1994, mediante acta transaccional celebrada entre María Virginia Rodríguez Dávila viuda de Jaramillo y el entonces presidente de la Comuna Tunibamba, Alfonso Mesías Guandinango Farinango, con la participación del IERAC, se acordó lo siguiente: (1) Se fijó el precio de las tierras en 450 millones de sucres, pagaderos inicialmente por el IERAC; (2) A pesar de tratarse de tierras comunitarias, el Estado requirió a la Comuna constituir una hipoteca sobre las tierras comunitarias a favor del IERAC, para asegurar el pago de los valores por parte de los comuneros; y, (3) se realizó la transferencia del predio denominado Tunibamba a favor de la Comuna Tunibamba¹¹.
61. El 30 de mayo de 1996, la Comuna de Tunibamba se acogió a la disposición transitoria séptima de la Ley de Desarrollo Agrario que permitía un descuento del 75% de las deudas pendientes con el IERAC por adjudicaciones de tierra, con ello el monto total de deuda se redujo a 112 millones de sucres. El 24 de junio de 1996, la Comuna de Tunibamba consignó la totalidad de la deuda pendiente mediante un préstamo otorgado por la Fundación Pueblo Indio del Ecuador¹².
62. El 14 de mayo del 2002, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (entidad sucesora del IERAC, en adelante “INDA”) aceptó el pago de la totalidad del precio y se canceló la hipoteca que pesaba sobre el predio Tunibamba¹³.

⁹ Publicado en el Registro Oficial No. 608 de 22 de enero de 1991.

¹⁰ Decreto Legislativo No. 111 de 8 de enero de 1991.

¹¹ El acta transaccional fue protocolizada ante el notario cuarto del cantón Ibarra el 19 de mayo de 1994 e inscrita ante el Registrador de la Propiedad del cantón Cotacachi, el 10 de junio del mismo año (fs. 10-16).

¹² Fs. 729, expediente constitucional.

¹³ Cancelación notariada e inscrita en el Registro de la Propiedad de cantón Cotacachi, el 14 de mayo de 2002 (fs. 17-20).

4.3. Los conflictos por la tierra comunitaria *Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama*

63. Desde la adjudicación de la tierra comunitaria *Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama* en favor de la Comuna Tunibamba, se han generado una serie de conflictos internos relativos a la forma de administrar y organizar la tierra.
64. El primer conflicto, surgido en el año 2000, se resolvió con los acuerdos alcanzados en la Asamblea General de 27 de septiembre de 2000. En dicha Asamblea, la Comuna Tunibamba se reunió con el objeto de “*analizar y solucionar el problema de la división interna de la comunidad en relación de la Tierra Comunitaria de Bella Vista*”, se adoptó una resolución reafirmando la unidad de la Comuna y se decidió:
- 64.1. Reafirmar que la tierra comunitaria es propiedad de toda la Comuna de Tunibamba.
- 64.2. Aportar la cantidad de 100 dólares por comunero, cantidad que serviría para completar el pago de la deuda de la comunidad al INDA. Los ancianos estarían exentos del pago y los jóvenes y los comuneros más pobres lo realizarían a través del trabajo en el campo.
- 64.3. La tierra comunitaria sería administrada por una sola directiva, constituida por el Cabildo de la organización. A base de la producción agropecuaria de la comuna, el Cabildo pagaría al INDA la deuda contraída por la adjudicación de la tierra comunitaria.
65. El 13 de septiembre de 2004, la Comuna Tunibamba aprobó su Reglamento Interno, principal instrumento de su Derecho propio para regir la vida de la comunidad. Respecto a la tierra comunitaria, el Reglamento establece como uno de los fines de la Comuna el “*Fomentar la recuperación de los valores milenarios del pueblo Kichwa a través de la práctica permanente de la unidad de producción agropecuaria, en la Tierra Comunitaria de Tunibamba, sin fraccionamientos ni retaceos*” (subrayado en original). El Reglamento señala que la tierra comunitaria comprenderá el suelo, aguas, patrimonio forestal y recursos genéticos y se entenderá que son parte del territorio de la Comuna. También establece que la tierra comunitaria *Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama* es y será inembargable, imprescriptible, inalienable e indivisible y no podrá ser fraccionada por ningún motivo.
66. Siguiendo los acuerdos alcanzados en el año 2000, el Reglamento Interno de la Comuna estableció que los nuevos comuneros debían cancelar una cuota fijada en un salario jornal vigente de 87 días más gastos económicos por el pago al INDA para ser considerados “*socios activos*” de la tierra comunitaria. Los hijos de los comuneros luchadores por la recuperación de la tierra debían cancelar un valor equivalente a 43 días de trabajo¹⁴.

¹⁴ Reglamento Interno de la Comuna de Tunibamba de Bella Vista, aprobado en las Asambleas Generales de 25 de enero, 15 de febrero y 7 de marzo de 2004, artículo 26. (fs. 30-37)

67. A partir del año 2007 se generó un nuevo conflicto al interior de la comunidad. Un grupo de comuneros presentó quejas ante el MAG y la Asamblea Nacional, señalando que el 18 de julio de 2007 el Cabildo de la época había aprobado una resolución con la intención de “*lotizar la tierra comunitaria*”¹⁵.
68. El 9 de febrero de 2013, se instaló la Asamblea de la Comuna Tunibamba con la presencia de 44 comuneros¹⁶. El acta señala que un número de comuneros no fue convocado por no tener derecho a tomar decisiones respecto de la tierra¹⁷. En dicha Asamblea se decidió:
- 68.1. Formar 3 organizaciones agrícolas con 22 comuneros cada una para ser administradas de forma autónoma¹⁸.
- 68.2. Entregar a cada organización 10 hectáreas de tierra para administrar de forma privada y progresivamente el resto de hectáreas¹⁹.
- 68.3. Las tierras asignadas serán privadas de cada organización, prohibiéndose el ingreso de toda persona ajena a la organización respectiva²⁰.
69. La Asamblea expresó además que “*La tierra comunitaria [es] de nosotros los 66 comuneros porque hemos pagado al INDA por la adjudicación y [el] resto [de] los comuneros tienen derecho pero no son dueños. Si desearan ingresar deberán pagar el derecho en lo que nosotros fijemos el precio posteriormente y se integrarán a cualquier Organizaciones Agrícolas*” (sic).
70. El 12 de febrero de 2013, se dividió la tierra en tres organizaciones agrícolas: 12 hectáreas para la organización No. 1; 10 hectáreas para la organización No. 2; y, 165 hectáreas para la organización No. 3²¹.

¹⁵ Fs. 56-65, expediente constitucional.

¹⁶ Fs. 71-72, expediente constitucional.

¹⁷ En el Acta de la Asamblea se señala: “*como también los restos comuneros por no haber convocados por el dicho que no tiene el derecho a la toma de las decisiones*”. (sic).

¹⁸ En el Acta de la Asamblea se señala: “*De 66 participantes en la tierra comunitaria, formarse a 3 Organizaciones Agrícolas, que se integrarán 22 comuneros en cada uno de las Organizaciones y formarán sus directivas de administración (...) y el CABILDO no será responsable en nada en control de sus administraciones y entre ellos verán las decisiones de integrantes*” (sic).

¹⁹ En el Acta de la Asamblea se señala: “*Al inicio entregar las tierras 10 hectáreas a cada una de las Organizaciones con el fin trabajen privadamente para que mejoren la producción agrícola y restos de las tierras queda hasta mientras tanto serán manejado comunalmente, pero en el futuro se les entregarán dividiendo a las Organizaciones agrícolas antes mencionadas*” (sic).

²⁰ En el Acta de la Asamblea se señala: “*Las tierras entregadas serán privadas, que ninguna personas que no pertenece a sus Organización no podrá entrar a beneficiar las hierbas ni entrar con los animales, en caso de que no se respeten serán maltratados e igual forma restos de los comuneros no participantes no tomarán nada de derechos en las tierras entregadas y caso contrario de que entren serán mal tratados. (...)*” (sic).

²¹ Fs. 74, expediente constitucional.

71. En reunión de la Asamblea realizada el 24 de febrero del 2013, con los votos de 33 comuneros, se decidió que los comuneros que quieran ingresar como “socios” de la tierra comunitaria, debían realizar un aporte económico de USD 1.500 para quienes sean hijos de los socios y, para los demás comuneros, el valor se fijó en USD 2.000²².
72. El 4 de septiembre de 2014, la Asamblea tomó, entre otras, la siguiente resolución:

...seguir con las cantidades aprobadas del año 2013 que son 1.500 dólares americanos para un heredero de los socios y para los comuneros que no sean hijos de los socios 2.000 dólares americanos, (...) también se resuelve que los nuevos comuneros socios deben trabajar 10 años en la parte general y después ser tomados en cuenta para los trabajos en los grupos 1, 2 y 3.

5. Análisis constitucional

5.1. Introducción a la causa y problemas jurídicos a resolver

73. De los hechos descritos en la sección precedente, se evidencia que la resolución impugnada no es una decisión aislada y se inscribe dentro de una serie de conflictos que se han generado en la Comuna Tunibamba desde el año 2000, relativos a la forma de organizar y administrar la tierra comunitaria *Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama*.
74. Según los documentos incorporados al expediente y los relatos de los miembros de la Comuna que han comparecido al proceso, desde el año 2000 se generaron conflictos sobre la organización de la tierra comunitaria y la obtención de los pagos necesarios para devolver el préstamo realizado al INDA. Este primer conflicto se resolvió estableciendo la necesidad de que los comuneros aporten una cantidad en dinero o en tiempo de trabajo en la tierra comunitaria.
75. A partir del año 2007, al interior de la comunidad se generó una división entre quienes se consideran “socios” por haber pagado o ser herederos de quienes pagaron al INDA por la adjudicación de la tierra y quienes no son considerados socios, por interpretarse que no participaron del pago del crédito. En 2013, la Asamblea General decidió crear 3 organizaciones para dividir la tierra comunitaria y ser administrada de forma autónoma. En dicho año se estableció además que los Comuneros que no eran considerados “socios” debían cancelar el precio fijado por quienes se consideran socios.
76. La resolución impugnada, adoptada por la Asamblea General el 4 de septiembre de 2014, decidió mantener la restricción de ingreso a la tierra comunitaria para quienes no son considerados “socios”. Se estableció que quienes son herederos de los socios deben cancelar USD 1.500 y los comuneros que no son hijos de los socios deben cancelar el valor de USD 2.000. Se resolvió además que los comuneros que adquieran el carácter de socios deben trabajar 10 años en la parte general de la tierra comunitaria para luego poder ser tomados en cuenta para los trabajos en los grupos de las organizaciones 1, 2 y 3.

²² Fs. 76, expediente constitucional.

77. Los accionantes sostienen que estas decisiones vulneraron sus derechos a la igualdad – por excluirlos del acceso a la tierra comunitaria– y a la propiedad colectiva sobre la tierra –por haber dividido la tierra comunitaria entre los comuneros considerados socios–. Los legitimados pasivos responden que no se ha excluido a los comuneros de forma arbitraria en tanto sí pueden acceder a la tierra y para trabajarla solo deben cancelar el pago fijado y que la tierra comunitaria no ha sido dividida, sino tan solo organizada entre las familias que sí desean trabajar en la tierra.
78. Así las cosas, la cuestión central que debe abordar esta Corte se refiere a si las decisiones de la Asamblea General respecto a la administración de la tierra comunitaria negaron de forma arbitraria el acceso a la tierra a los comuneros accionantes y dividieron tierras que deben mantener el carácter de comunitarias. Esta cuestión puede abordarse mediante la resolución de los siguientes problemas jurídicos:
- 78.1. ¿La decisión impugnada vulneró el derecho a la igualdad por haber excluido arbitrariamente a un grupo de comuneros del acceso a la tierra comunitaria?
- 78.2. ¿La decisión impugnada vulneró el derecho colectivo a conservar la propiedad colectiva indivisible por haber introducido divisiones a la tierra comunitaria *Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama*?
79. Ahora bien, previo a resolver estos problemas jurídicos, en atención a lo solicitado por los sujetos procesales, resulta necesario abordar un problema previo, relativo a si la resolución impugnada es objeto de esta acción por tratarse de una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales.
80. Para abordar los problemas jurídicos planteados, la Corte debe partir de considerar que el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades indígenas es un derecho en sí mismo. Según el artículo 57 numeral 10 de la Constitución, las comunidades indígenas tienen el derecho colectivo a “*Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario.*” Al tratarse de un derecho colectivo, se debe aplicar las normas e interpretaciones que más favorezcan su efectiva vigencia²³ y para su ejercicio no se puede exigir condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley²⁴.
81. Esta Corte ha señalado además que los sistemas jurídicos de cada comunidad indígena son expresiones directas de su derecho a la autodeterminación²⁵. En consecuencia, la interpretación y aplicación de las normas que involucran el goce del derecho colectivo a un Derecho propio –como aquellas relativas a esta acción– debe estar siempre orientada a maximizar su autonomía y reducir la intervención de la Corte a lo mínimo indispensable para garantizar los derechos de las personas. Por ello, el numeral 3 del artículo 66 de la LOGJCC señala que, para verificar la procedencia de esta acción, la Corte debe dirigir el análisis a garantizar a las autoridades indígenas “*un máximo de*

²³ Constitución, art. 11. 5.

²⁴ Constitución, art. 11. 3.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia No. 1779-18-EP/21 de 22 de septiembre de 2021, párrafos 41 y 42.

autonomía y un mínimo de restricciones en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales”. Esto en tanto, como ha señalado esta Corte, los derechos colectivos de los pueblos indígenas,

...crean una esfera de autonomía que excluye la intromisión del Estado en el desarrollo, mantenimiento y aplicación de sus instituciones y sistemas jurídicos propios. La única justificación legítima para la intromisión del Estado en esta esfera es la protección de los derechos constitucionales. Toda otra intromisión, así pretenda objetivos nobles o deseables, implica una afectación ilegítima a los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas²⁶.

82. Al resolver esta acción, la Corte Constitucional no es ni debe pretender ser una instancia de apelación y no le corresponde juzgar la corrección o conveniencia de las resoluciones de las autoridades indígenas. Toda intervención de la Corte a través de esta acción constituye una limitación al ejercicio del derecho colectivo a ejercer su Derecho propio, por lo que esta intervención solo puede ser legítima si se realiza desde una perspectiva intercultural y con el objetivo de determinar y reparar vulneraciones de derechos constitucionales.
83. Establecido el enfoque bajo el cual la Corte debe analizar esta acción, corresponde entonces analizar el primer problema jurídico planteado, relativo a si la resolución impugnada es objeto de la presente acción por tratarse de una decisión de autoridad indígena legítima en ejercicio de funciones jurisdiccionales.

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

84. El artículo 171 de la Constitución señala que:

Art. 171.- (...) 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. (...)²⁷.

85. Según se desprende del texto constitucional, para establecer que se trata de una decisión impugnada a través de esta acción, corresponde establecer si se trata de (i) una autoridad

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 5-19-RC/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 32.

²⁷ En la misma línea, respecto al ámbito de la jurisdicción indígena, el artículo 343 del COFJ prescribe que: “Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio o consuetudinario, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. No se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres”.

indígena que, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, adoptó una (ii) solución a un conflicto interno aplicando sus normas y procedimientos propios.

- 86.** Respecto a (i) que la decisión haya sido emitida por una autoridad indígena, la Corte ha señalado que se debe determinar que se trate de una autoridad indígena legítima, en tanto, *“La función jurisdiccional está a cargo de las autoridades indígenas designadas por la comunidad, pueblo o nacionalidad de conformidad con su derecho propio y prácticas ancestrales reconocidas por los miembros de las comunidades, pueblos o nacionalidades”*²⁸.
- 87.** Para determinar la legitimidad de una autoridad que ejerce jurisdicción indígena, *“se debe establecer la relación directa entre una comunidad, pueblo o nacionalidad y la autoridad indígena”*²⁹, exclusivamente con base en las instituciones, normas y tradiciones ancestrales que componen el Derecho propio de la comunidad en cuestión. Como ha afirmado esta Corte,

*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*³⁰.

- 88.** En el caso bajo análisis, la resolución impugnada fue emitida por la Asamblea General de la Comuna de Tunibamba. Según el Derecho propio de la Comuna, expresado en su Reglamento Interno, la Asamblea General es la máxima autoridad de la comuna y está integrada por todos los comuneros hombres y mujeres mayores de 18 años³¹. A partir de estas normas, se puede verificar la relación directa entre la Comuna Tunibamba y su Asamblea General como máxima autoridad de decisión. En consecuencia, se trata de una autoridad indígena legítima en los términos del artículo 171 de la Constitución.
- 89.** Para determinar si (ii) la resolución impugnada resolvió un conflicto interno, debe partirse de un análisis casuístico, teniendo en cuenta los asuntos que el Derecho propio de la comunidad entiende como relativos a su autodeterminación, su convivencia interna y sus formas de organización social. Considerando siempre la necesidad de un análisis eminentemente práctico, de forma general se puede afirmar que toda decisión de una autoridad indígena que tiene relación directa con el ejercicio de su derecho a la autodeterminación y los demás derechos colectivos reconocidos a las comunidades indígenas resuelve un conflicto interno en los términos requeridos por el artículo 171 de la Constitución.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1-15-EI/21 de 13 de octubre de 2021, párrs. 53-55.

²⁹ *Id.*, párr. 59.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1779-18-EP/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 67.

³¹ Reglamento Interno de la Comuna de Tunibamba de Bella Vista, aprobado en las Asambleas Generales de 25 de enero, 15 de febrero y 7 de marzo de 2004, artículos 5, 6, 10 y ss. (fs. 30-37)

90. En el caso concreto, al interior de la Comuna Tunibamba se generó un conflicto respecto a la forma más adecuada de organizar la tierra comunitaria *Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama*. Mientras una parte de la comunidad consideraba que la tierra debía permanecer en administración comunitaria, otra parte consideraba necesario introducir nuevas formas de organización. Asimismo, existían divergencias respecto a la necesidad de fijar valores para el acceso a la tierra comunitaria. Frente a la existencia de este conflicto entre los miembros de la Comuna, la Asamblea General se reunió, analizó las posiciones de ambas partes y lo resolvió adoptando el sistema de organización que se aplicaría a la tierra.
91. Según el numeral 9 del artículo 57 de la Constitución, la Comuna Tunibamba tiene el derecho colectivo a conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social dentro de su tierra comunitaria. Este derecho lo ejerce principalmente a través de los órganos de representación de la Comuna. El Reglamento Interno de la Comuna establece que la Asamblea General es la instancia máxima de decisión, cuyas decisiones no pueden ser revisadas por parte de otro órgano. Entre las funciones de la Asamblea General se encuentra el “*velar por la correcta administración, operación y mantenimiento de todos los bienes comunitarios*” y el “*conocer, estudiar y sancionar sobre robos, inmoralidad comprobada y otras quejas o reclamos que se presenten en la comunidad*”³².
92. De todo lo anterior, se observa que la resolución impugnada reviste las siguientes características:
- 92.1. La decisión fue emitida por la Asamblea General de la Comuna, órgano competente para tomar decisiones sobre la administración de los bienes comunitarios y conocer sobre las quejas y reclamos que se presenten en la comunidad.
- 92.2. La decisión resolvió un conflicto generado entre miembros de la Comuna Tunibamba respecto a la organización y administración de la tierra comunitaria *Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama*. Al tratarse de una decisión relativa a la tierra comunitaria, tiene una relación directa con el ejercicio de múltiples derechos colectivos de la Comuna, así como de derechos individuales de sus miembros. En este sentido, la decisión tiene una naturaleza jurisdiccional.
- 92.3. La decisión fue adoptada por la Asamblea General, máximo órgano de decisión interna de la Comuna Tunibamba, cuyas decisiones no pueden ser revisadas por otro órgano superior u otra institución comunitaria. La decisión emitida por la Asamblea General es entonces definitiva.
93. La Corte también considera relevante tomar nota de que tanto las personas accionantes como las autoridades indígenas demandas han coincidido en que, bajo su Derecho

³² Reglamento Interno de la Comuna de Tunibamba de Bella Vista, aprobado en las Asambleas Generales de 25 de enero, 15 de febrero y 7 de marzo de 2004, artículo 8, literales k y o.

propio, la resolución de la Asamblea General es una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales.

94. En definitiva, la decisión impugnada resuelve un conflicto surgido entre miembros de la Comuna, que tiene relación directa con la tierra y los derechos colectivos que se ejercen a través de esta y ha sido emitida por la instancia máxima de decisión de la Comuna Tunibamba³³. En consecuencia, esta decisión resolvió un conflicto interno en los términos del artículo 171 de la Constitución.
95. Toda vez que se ha identificado una decisión de una autoridad indígena legítima que, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, resolvió el conflicto interno generado dentro de la Comuna Tunibamba por la administración de la tierra comunitaria, corresponde entonces evaluar las alegaciones de fondo relativas a la supuesta vulneración de los derechos de los accionantes. Para ello, la Corte procede a analizar si esta vulneró los derechos de las personas accionantes (i) a la igualdad y no discriminación; y, (ii) a conservar la propiedad indivisible de la tierra comunitaria.

5.3. ¿La decisión impugnada vulneró el derecho a la igualdad por haberse excluido a un grupo de comuneros del acceso a la tierra comunitaria?

96. Los accionantes alegan que la decisión impugnada generó un trato arbitrario entre quienes son considerados socios y sí tienen acceso a la tierra comunitaria y quienes no son considerados socios y por tanto no pueden acceder a la tierra comunitaria. Los legitimados pasivos sostienen que esta diferenciación no es arbitraria, en tanto consideran que la tierra comunitaria le pertenece a los comuneros que contribuyeron para devolver el valor al INDA por el crédito para la compra de la tierra comunitaria.
97. El derecho a la igualdad formal y material se encuentra reconocido en la Constitución como un derecho autónomo en el artículo 66 numeral 4³⁴ y como un principio de aplicación de los demás derechos en el artículo 11 numeral 2. Según este último artículo, *“Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”*.

³³ Conviene resaltar además que, según el artículo 83 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, *“Los conflictos relativos a los derechos de posesión, uso, usufructo de territorios y tierras comunitarias serán resueltos de acuerdo con sus prácticas y costumbres respetando su derecho propio o consuetudinario y con la aplicación de normas y procedimientos propios de conformidad con la Constitución y la Ley. (...)”*.

³⁴ Artículo 66.- *“Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”*.

98. Según ha señalado esta Corte, existen tres elementos para que se configure un trato desigual y discriminatorio: (i) la comparabilidad, es decir, que existan sujetos de derechos en igual o semejantes condiciones; (ii) la constatación de un trato diferenciado respecto de una de las categorías enunciadas en el artículo 11.2 de la Constitución; y, (iii) la verificación del resultado generado por el trato diferenciado. La diferencia será justificada cuando persiga un objetivo constitucionalmente legítimo, sea proporcional y tenga por finalidad promover derechos; y, será discriminatoria, si tiene como resultado anular o disminuir el contenido de los derechos³⁵.
99. En primer lugar, la Corte considera que es claro que todos los comuneros de la Comuna Tunibamba se encuentran en una situación comparable, como miembros de la misma comunidad indígena.
100. En segundo lugar, la Corte observa que la resolución impugnada generó dos clases de sujetos dentro de la Comuna Tunibamba: por un lado aquellos denominados “*socios*” que tienen acceso y pueden laborar en la tierra comunitaria y, por otro lado, aquellos considerados no socios a los cuales se les niega el acceso hasta que cancelen los valores de USD 1500 para quienes son hijos de los socios y USD 2000 para los demás comuneros.
101. Los legitimados pasivos han sostenido que no existe una diferenciación puesto que todos los comuneros, incluso aquellos considerados no socios, tienen derecho sobre la tierra comunitaria. Al respecto, la Corte verifica que existen suficientes elementos para considerar que este no es el caso. Así, la propia resolución impugnada señala que la tierra comunitaria es solo de los 66 comuneros que cancelaron el valor al INDA y que el resto de comuneros, aunque tienen derecho, no son dueños de la tierra comunitaria. Además, las resoluciones anteriores también hacen expresa referencia a que solo son “*dueños*” de la tierra los 66 comuneros considerados socios. Por ejemplo, en la Asamblea de 9 de febrero de 2013, se señaló que “*La tierra comunitaria [es] de nosotros los 66 comuneros porque hemos pagado al INDA por la adjudicación y [el] resto [de] los comuneros tienen derecho pero no son dueños*”.
102. La Corte observa además que, el 14 de octubre de 2014, el entonces presidente de la Comuna Tunibamba, Luis Fernando Guandinango Sánchez, envió un oficio al Subsecretario de Tierras del MAG en el que solicitó que se entregue una garantía de propiedad y posesión de la tierra a favor de los 67 socios, considerados dueños únicos y legítimos de las tierras comunitarias. En dicho oficio se indica que “*En esta garantía de propiedad y posesión solicitamos que conste los 67 socios, cuya lista adjunto, y quienes al ser pagadores del Acta Transaccional celebrada ante el Director Ejecutivo del IERAC, son estos 67 comuneros quienes cumplieron con esta obligación económica y (...) se constituyen en los legítimos dueños de estas tierras*”³⁶.

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 603-12-JP/19 (acumulados) de 05 de noviembre de 2019; 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019; 48-16-IN/21 de 09 de junio de 2021; entre otras.

³⁶ Fs. 672, expediente constitucional.

103. Por ende, efectivamente existe una diferenciación dentro de la Comuna entre quienes son socios y pueden acceder y trabajar en la tierra comunitaria y quienes, por no ser considerados socios, no pueden acceder a la tierra. La categoría bajo la cual se realiza esta diferenciación está basada en quienes, a criterio de los comuneros que tomaron la decisión, contribuyeron o son hijos de quienes contribuyeron al pago de la deuda al INDA para adquirir la tierra comunitaria. Esta distinción entra entonces en lo que el artículo 11 numeral 2 denomina “*cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente*”.

104. De lo anterior, se verifica un trato diferenciado entre dos sujetos en situaciones comparables, por lo que corresponde analizar si esta diferenciación está constitucionalmente justificada. Para ello, corresponde determinar si la distinción persigue un fin constitucionalmente legítimo y, si este es el caso, si esta es idónea, necesaria y proporcional al beneficio obtenido³⁷. Al encontrarnos frente a una distinción generada bajo una categoría que no es de aquellas consideradas sospechosas, corresponde determinar si el trato es arbitrario a partir de un escrutinio leve, es decir, un juicio de razonabilidad³⁸.

105. Los legitimados pasivos han sostenido que la diferenciación está justificada en el hecho de que quienes contribuyeron al pago para adquirir la tierra comunitaria tienen más derechos sobre ella que aquellos que no lo hicieron. Asimismo, indican que la diferenciación se generó para que, quienes accedan a la tierra, sean quienes sí quieren laborar en ella.

106. La Corte es sensible al razonamiento expuesto por los legitimados pasivos. Como consecuencia de la forma en que fue expropiada la ex Hacienda Tunibamba –pagada por el Estado pero obligando a la comunidad a devolver lo pagado– los comuneros tuvieron que realizar enormes esfuerzos laborales y económicos para adquirir la tierra que les pertenecía ancestralmente. Es comprensible entonces que quienes participaron directamente de este esfuerzo o sus herederos, busquen una compensación justa por su contribución. Es por este motivo que el Reglamento Interno de la Comuna estableció el pago de una contribución económica o en días de trabajo en la tierra, para aquellos nuevos comuneros que deseaban ingresar a la comunidad.

107. A pesar de lo anterior, la Corte considera que la justificación expuesta para excluir a quienes no son socios de la tierra comunitaria no es constitucionalmente aceptable, por las siguientes razones:

107.1. La diferenciación limita el acceso a la tierra comunitaria a todos aquellos que no pueden trabajar activamente en la tierra. Al establecerse que solo deben tener acceso quienes son socios y sí quieren trabajar la tierra, se ha negado el acceso a aquellas personas de la comunidad que no pueden trabajar activamente en ella, tales como niños y niñas, personas con discapacidad y adultos mayores. En este

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 31.

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 30.

sentido, la decisión tiene el efecto de excluir a las personas más vulnerables de la Comuna Tunibamba.

- 107.2.** El precio fijado para acceder a la tierra –USD 1500 y 2000– constituye una barrera económica irrazonable para aquellos comuneros en condición de pobreza. Además, como han señalado los accionantes, el precio fijado impacta desproporcionadamente a aquellos comuneros que tienen múltiples hijos o hijas y deben cancelar el valor para cada uno de ellos.

Para la adecuada administración de la tierra comunitaria es posible establecer contribuciones económicas si ese es el deseo de la Comuna en ejercicio de su autodeterminación, pero estas contribuciones no pueden ser asimilables al pago de un derecho o acción que los convierta en “copropietarios” de la tierra, en tanto la propiedad colectiva le pertenece a la comunidad en su conjunto. Asimismo, estas contribuciones deben ser acordes a la realidad económica de los miembros de la Comuna y no pueden ser de un valor tal que impidan en la práctica el acceso a la tierra comunitaria.

- 107.3.** Las actas de las decisiones adoptadas por la Asamblea Comunitaria señalan que solo tienen derecho a participar en las decisiones aquellos que son considerados “socios” de la tierra comunitaria. Por ende, a quienes no son socios no se les permite votar en los asuntos relativos a la administración de la tierra comunitaria. Así, la diferenciación entre socios y no socios de la tierra comunitaria también ha afectado su derecho de participar en las decisiones de la comunidad relativas a la tierra comunitaria así como de ejercer de forma colectiva la autoridad dentro de su territorio.

- 107.4.** Como resultado de esta diferenciación, quienes no son considerados socios de la tierra comunitaria han sido privados del acceso al derecho a la propiedad colectiva sobre la tierra y, al negarse este derecho, se ha afectado también el ejercicio de los derechos individuales y colectivos que dependen del acceso a la tierra.

108. El numeral 10 del artículo 57 de la Constitución establece que el Derecho propio de las comunidades indígenas “*no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*”. La diferenciación realizada en la resolución impugnada trae como resultado la anulación del goce y ejercicio del derecho a la propiedad colectiva de la tierra de quienes no son considerados socios de la tierra y, como consecuencia, anula también el ejercicio de los demás derechos individuales y colectivos que se ejercen a través de la relación con la tierra.

109. Por lo expuesto, la Corte concluye que la resolución de la Asamblea General de la Comuna Tunibamba de 4 de septiembre de 2014 vulneró el derecho a la igualdad, reconocido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, de todos los comuneros a los cuales se les ha negado el acceso a la tierra comunitaria.

5.4. ¿La decisión impugnada vulneró el derecho a conservar la propiedad colectiva indivisible por introducir divisiones a la tierra?

110. De acuerdo con los accionantes, la propia Asamblea General de la Comuna vulneró el derecho a la propiedad colectiva al dividir la tierra comunitaria *Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama* entre una parte de los comuneros, violando así la garantía de indivisibilidad de la tierra comunitaria. Los legitimados pasivos consideran que no se vulneró esta garantía en tanto no han fraccionado el territorio sino que han organizado la agricultura familiar asignando lotes a cada uno de los socios por haber sido quienes participaron en la lucha para adquirir la tierra comunitaria.

111. El numeral 4 del artículo 57 de la Constitución reconoce el derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a mantener la propiedad colectiva de la tierra comunitaria y garantiza su carácter imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible³⁹. La Constitución garantiza además el derecho colectivo a obtener su adjudicación gratuita, así como el derecho a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras⁴⁰. El artículo 321 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en su forma colectiva y el artículo 60 reconoce a la propiedad colectiva de la tierra como una forma ancestral de organización territorial.

112. El fundamento del derecho a la propiedad colectiva de la tierra constituye la estrecha y esencial relación que existe entre los pueblos indígenas y el territorio en donde habitan, no sólo por ser su principal medio de subsistencia sino además porque constituyen un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad de muchos de los pueblos indígenas que forman parte del Estado ecuatoriano⁴¹. Así, para los pueblos indígenas, el territorio constituye un elemento de carácter tanto material como espiritual, indispensable para preservar su identidad cultural y transmitirla a las generaciones futuras⁴². El territorio de cada comunidad está estrechamente relacionado con las tradiciones y expresiones orales, costumbres y lenguas, artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, artes culinarias, el derecho consuetudinario, vestimenta, filosofía y valores⁴³.

113. El derecho a la propiedad colectiva es, además, un prerequisite para el ejercicio de otros derechos individuales y colectivos. Como ha señalado esta Corte,

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 3-15-IA/20 de 11 de noviembre de 2020, párr. 126.

⁴⁰ Constitución, artículo 57, numerales 5 y 6.

⁴¹ La especial relación entre las comunidades indígenas y el territorio es reconocida tanto en el Convenio 169 de la OIT como en las Declaraciones Universal y Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁴² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 20-12-IN/20 de 1 de julio de 2020, párr. 104 y No. 3-15-IA/20 de 11 de noviembre de 2020, párr. 90.

⁴³ *Id.*, párr. 128-130; al respecto, véase también Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, párr. 120.

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 conflictos⁴⁴.

- 114.** Así, a través del acceso y relación con la tierra comunitaria, los miembros de la comunidad pueden ejercer sus derechos individuales a la vida digna, alimentación y al agua, así como sus derechos colectivos a la generación y ejercicio de la autoridad en el territorio, a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras, a conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural, a mantener desarrollar y proteger sus conocimientos colectivos, saberes ancestrales y sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, a recuperar, promover y proteger sus lugares rituales y sagrados, entre otros.
- 115.** Esta Corte ha señalado que el carácter comunitario de la propiedad implica, entre otros elementos, (i) que el titular de esta no es un individuo o un conjunto de individuos sino la comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad indígena en su conjunto; y, (ii) que su ejercicio se rige principalmente por el derecho propio de cada comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad indígena y no bajo las leyes estatales⁴⁵. En la misma línea, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales señala que cada comunidad tiene el derecho de ejercer la administración y control social de su territorio de conformidad con sus usos y costumbres⁴⁶ y que las prácticas de derecho propio o consuetudinario con relación al acceso, uso, usufructo y distribución de la tierra constituyen las normas de administración interna para el ejercicio de los derechos colectivos⁴⁷.
- 116.** Por lo anterior y en atención al principio de interculturalidad, el derecho a la propiedad colectiva de las tierras comunitarias debe ser interpretado y aplicado al caso tomando debida consideración del Derecho propio que rige a la Comuna Tunibamba y regula su relación con la tierra. El Derecho propio de la Comuna Tunibamba señala que uno de los fines primordiales de la Comuna es mantener la propiedad comunitaria de la tierra *Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama* como un ejemplo para las futuras generaciones y sin fraccionamiento alguno y reitera que esta debe conservar las características de ser imprescriptible, inalienable e indivisible.
- 117.** Tanto los accionantes como las autoridades de la comunidad han resaltado el valor esencial que la tierra comunitaria *Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama* tiene para su identidad como pueblo indígena. Su propia denominación como Allpa Mama refleja que, bajo la cosmovisión de la Comuna Tunibamba, esta representa la madre tierra y el lugar donde se desarrolla la vida. Dentro de la tierra comunitaria se encuentran además

⁴⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1779-18-EP/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 82.

⁴⁵ *Id.*, párr. 127 y 129.

⁴⁶ Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, artículo 23.

⁴⁷ Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, artículo 81.

sitios sagrados de valor espiritual para la comunidad, tales como el Centro Cultural y Ceremonial “Templo del Sol” y la vertiente sagrada “Pukyu Yaku”.

118. Como se indicó, para una efectiva protección de los derechos colectivos sobre la tierra comunitaria, la Constitución prevé cuatro garantías:

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

118.2. La **garantía de inalienabilidad** implica que el derecho colectivo sobre las tierras comunitarias no puede ser privado bajo ningún concepto. El Estado no puede, bajo ningún pretexto, revocar la adjudicación o tomar cualquier otra acción que implique privar a sus titulares del acceso y goce de las tierras comunitarias. Asimismo, en virtud de esta garantía, se limita la capacidad de enajenar, ceder o transmitir la tierra comunitaria a terceros.

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

118.4. La **garantía de indivisibilidad** protege principalmente a la tierra comunitaria *“frente a todas las formas de fraccionamiento o división privada reconocidas en el ordenamiento jurídico para la propiedad individual de la tierra”*⁴⁸. Esta garantía impide tanto el fraccionamiento material como el fraccionamiento jurídico a través de instituciones tales como distribución en cuotas o el régimen de propiedad horizontal⁴⁹.

119. Para el presente caso, resulta particularmente relevante la **garantía de indivisibilidad**. La Constitución establece esta garantía con el objeto de asegurar que la propiedad colectiva mantenga su carácter comunitario, como forma ancestral de organización territorial y ejercicio del derecho a la propiedad. Su inclusión constituye un reconocimiento constitucional del valor que tiene para las comunidades indígenas la protección de la tierra comunitaria no solo para todos los miembros actuales de la comunidad, sino también para las generaciones futuras y aquellas que ya se fueron.

120. En opinión de la Corte, la garantía de indivisibilidad de las tierras comunitarias excluye cualquier tipo de división material o jurídica que se realice bajo alguna de las modalidades previstas por el derecho estatal, tales como la distribución en cuotas o el régimen de propiedad horizontal. De los hechos es claro que ninguna división bajo el derecho ordinario ha ocurrido. Lo relevante para el presente caso es determinar hasta

⁴⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 3-15-IA/20 de 11 de noviembre de 2020, párr. 130.

⁴⁹ *Ibíd.*

qué punto la garantía de indivisibilidad limita la capacidad de los propios órganos de decisión de la comunidad de introducir divisiones en la tierra comunitaria.

121. En virtud de su autodeterminación y del derecho a desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, la Comuna de Tunibamba tiene un amplio margen de libertad para establecer los mecanismos de trabajo y de administración de la tierra comunitaria que considere más oportunos y adecuados. Como señala el artículo 32 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, “*Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos*”. Esta Corte no puede juzgar la conveniencia de estos mecanismos. Los únicos límites que puede aplicar la Corte a las decisiones sobre la tierra comunitaria son aquellos expresamente previstos en la Constitución y basados en los derechos de otros miembros de la comunidad.

122. Los derechos colectivos dotan a las comunidades indígenas de facultades que les permiten defender su existencia como grupo y su autonomía, “*tanto en relación con otros individuos y colectividades ajenos al grupo, como también respecto de sus propios miembros*”⁵⁰. Además, siguiendo lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta Corte ha señalado que el derecho de propiedad sobre las tierras comunitarias tiene, además de la dimensión colectiva cuyo titular es el pueblo o comunidad correspondiente, una dimensión individual, cuyos titulares son las personas que conforman dichos pueblos o comunidades⁵¹.

123. Por lo anterior, la indivisibilidad de la tierra comunitaria –como garantía de la protección del derecho colectivo de la Comuna a la propiedad comunitaria y de los derechos de sus miembros individuales– opera también como un límite parcial a las decisiones que los órganos representativos de la comunidad pueden adoptar respecto de la tierra, para garantizar así la permanencia de su carácter comunitario como forma ancestral de ejercicio del derecho de propiedad. La garantía de indivisibilidad también limita la capacidad de división respecto a la tierra comunitaria para impedir que decisiones de los miembros actuales de una comunidad puedan afectar irremediablemente la posibilidad de acceder a la tierra para las generaciones futuras, que, según la cosmovisión indígena, son también parte del derecho a la propiedad colectiva.

124. Aunque los legitimados pasivos han sostenido que la organización escogida no implica la división material de la tierra, de los recaudos procesales se desprende que, en la decisión impugnada, sí se resolvió la división de la tierra comunitaria entre los 66 jefes de familia considerados “socios activos” de la tierra, como se verificó en los párrafos 98 y 99 de la presente sentencia.

⁵⁰ Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, Sentencia N° 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010, pág. 28.

⁵¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 20-12-IN/20 de 1 de julio de 2020, párr. 105.

125. Determinada la existencia de una división interna de la tierra comunitaria *Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama* entre los 66 comuneros socios y sus familias, en opinión de la Corte, esta medida sí vulneró la garantía de indivisibilidad de la propiedad colectiva, por los siguientes motivos:

125.1. La división adoptada no se encuentra acorde al carácter comunitario garantizado por el Derecho propio de la Comuna. El literal g del artículo 4 del Reglamento Interno de la Comuna establece como uno de los fines primordiales de la Comuna el “*Fomentar la recuperación de los valores milenarios del pueblo Kichwa a través de la práctica permanente de la unidad de producción agropecuaria, en la Tierra Comunitaria de Tunibamba, sin fraccionamientos ni retaceos y promover proyectos que incrementen la productividad y rentabilidad*” (subrayado en original). Por su parte, el literal n señala como fin de la Comuna el conservar la propiedad imprescriptible de la tierra comunitaria *Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama* con sus características de inembargable, imprescriptible, inalienable e indivisible. Finalmente, el literal z señala como fin de la Comuna el “*Mantener y fortalecer la unidad de la Organización de la Comuna Tunibamba de Bella Vista en todo sentido y además, valorar el trabajo comunitario en la Tierra Comunitaria hacia la transformación social, para que haya más igualdad, respeto, verdad, justicia, espíritu comunitario y contribuir al bien común*”.

Al haberse dividido la tierra comunitaria entre los 66 comuneros denominados socios, no se respetaron las normas del Reglamento Interno de la Comuna que establecen el carácter comunitario e indivisible de la tierra y protegen la unidad en la producción agropecuaria, así como prohíben todo tipo de fraccionamiento o retaceo de la tierra comunitaria.

125.2. La división introducida altera de forma irremediable el carácter comunitario de la tierra, eliminando en la práctica esta forma ancestral de organización territorial y ejercicio de la propiedad garantizada constitucionalmente.

125.3. Por las razones expuestas en el problema jurídico anterior, la división de la tierra comunitaria generó la exclusión arbitraria del acceso a la tierra a una serie de comuneros que no son considerados socios, así como a las personas más vulnerables de la comunidad.

125.4. La división de la tierra comunitaria realizada entre las 66 familias puede generar la exclusión de las futuras generaciones de la comuna, quienes, bajo la propia cosmovisión de la Comuna, son también parte del derecho de propiedad colectiva sobre la tierra comunitaria.

126. En definitiva, la Corte resuelve que la decisión impugnada vulneró la garantía de indivisibilidad del derecho a la propiedad colectiva al haber introducido divisiones a la tierra *Tunibamaba Llaktapak Allpa Mama* que modificaron su carácter comunitario,

excluyeron de su acceso a otros miembros de la comunidad y pueden, a futuro, impedir el goce del derecho por parte de las futuras generaciones de la comuna.

6. Reparaciones

127.La Constitución establece que, cuando se declara una violación de derechos, la jueza o juez debe ordenar la reparación integral⁵². El artículo 18 de la LOGJCC desarrolla el derecho a la reparación integral señalando que esta “*procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación*”.

128.El artículo 18 de la LOGJCC prescribe que, para determinar la reparación integral, la “*persona titular o titulares del derecho violado deberán ser necesariamente escuchadas*”. Los accionantes han solicitado, como medidas de reparación, que (1) se deje sin efecto la resolución impugnada; (2) se repare el daño causado abriendo el acceso a la propiedad, posesión, uso, disfrute y administración a todos los comuneros sin discriminación alguna; (3) que la compensación a la Comuna de los nuevos comuneros en edad laboral (entre 18 y 65 años) se haga en todo caso con 43 días de trabajo; (4) que no se imponga carga alguna a los menores de edad, enfermos, discapacitados, y mayores de 65 años que quieran ejercer la titularidad comunal, poseer, usar, disfrutar y participar en la administración de la tierra comunal de la Comuna Tunibamba; (5) que se derogue el Reglamento Interno Vigente y se elabore un nuevo Reglamento Interno en acuerdo con la Constitución de 2008; (6) que la Asamblea habilite talleres bianuales de una semana sobre la naturaleza comunal de la tierra comunitaria de Tunibamba; los derechos constitucionales de los comuneros.

129.La Corte considera que las vulneraciones identificadas en la presente sentencia requieren repararse dejando sin efecto las decisiones sobre la tierra comunitaria que se adoptaron en la resolución de la Asamblea General de la Comuna de Tunibamba de 4 de septiembre de 2014. Con ello, se permite el restablecimiento de la situación anterior a la violación de derechos.

130.La Corte también considera indispensable señalar que, si la Comuna desea emitir nuevas regulaciones relativas a la administración de la tierra comunitaria, tiene que tomar en cuenta que la tierra debe mantener su carácter comunitario constitucionalmente garantizado y no se puede excluir de forma arbitraria a miembros de la Comuna del acceso a la tierra y del ejercicio de los derechos que dependen de esta.

131.Respecto a la solicitud de los accionantes de que se establezcan los valores a pagar para el ingreso de la tierra, la Corte considera que este es un asunto de competencia exclusiva de las instituciones propias de la Comuna y no pueden ser determinadas por este Organismo.

⁵² Constitución, artículo 86 (3).

132. En cuanto a la solicitud de que se derogue el Reglamento Interno vigente, la Corte considera que no tiene competencia para, en el marco de esta acción, derogar directamente disposiciones del Derecho propio de una comunidad indígena. A pesar de lo anterior, la Corte exhorta a la Comuna Tunibamba a evaluar la necesidad de actualizar sus disposiciones de Derecho interno de acuerdo a las normas constitucionales que protegen los derechos individuales y colectivos de la Comuna Tunibamba y sus miembros, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

7. Consideraciones adicionales

133. En el marco de este proceso, el MAG ha solicitado a esta Corte que, si se verifica la división de la tierra comunitaria, en aplicación de la ya derogada Ley de Tierras Baldías y Colonización⁵³, se revierta la adjudicación de tierras realizada a la Comuna Tunibamba por considerar que la Comuna incurrió en una de las cláusulas resolutorias que se preveían en dicha norma. La Corte considera indispensable pronunciarse respecto a esta pretensión.

134. La Constitución garantiza el derecho colectivo a mantener la propiedad colectiva sobre las tierras comunitarias, propiedad que tiene el carácter de imprescriptible e inalienable. Las adjudicaciones realizadas a las comunidades indígenas para devolverles aquellos territorios que les pertenecían históricamente se realizan como una forma de restituir los derechos de la comunidad y se entregan a perpetuidad. En virtud de la garantía de inalienabilidad prevista en la Constitución, no pueden revertirse a favor del Estado bajo ningún concepto.

135. Por lo expuesto, la solicitud del MAG es manifiestamente improcedente y demuestra concepciones sobre la tierra comunitaria de las comunidades indígenas que desconocen los derechos colectivos garantizados constitucionalmente. La Corte reitera lo expresado en la sentencia 1779-18-EP/21, en el sentido de que el MAG debe abstenerse de intervenir en los asuntos internos de las comunidades indígenas 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 cada comunidad indígena⁵⁴.

8. Decisión

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

⁵³ Art. 24.- Igualmente se declarará la reversión de las adjudicaciones efectuadas en favor de asociaciones de hecho o de derecho, en el caso de que desvirtuaren los propósitos para los cuales fueron creadas o violaren las prescripciones de la Ley de Tierras Baldías y Colonización o gravemente, las de sus Estatutos; y, además, cuando se comprobare que las adjudicaciones de tierras baldías hechas con anterioridad a esta Ley, hubieren sido otorgadas en perjuicio de poseedores a quienes debió preferirse.

⁵⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1779-18-EP/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 93.

1. **Declarar** que la resolución adoptada por la Asamblea General de la Comuna de Tunibamba el 4 de septiembre de 2014 vulneró los derechos de los accionantes a la propiedad colectiva de la tierra y a la igualdad y no discriminación.
2. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena No. 2-14-EI.
3. **Dejar** sin efecto la resolución de 4 de septiembre de 2014, emitida por la Asamblea General de la Comuna de Tunibamba.
4. En atención a lo prescrito por el numeral 13 del artículo 66 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone:
 - a. Las Secretarías General y Técnica Jurisdiccional de esta Corte coordinen la traducción íntegra de esta sentencia al idioma kichwa.
 - b. La Secretaría General de esta Corte notifique un resumen de la presente sentencia de forma oral ante los accionantes y la autoridad indígena, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
 - c. Notificar al Consejo de Igualdad para Pueblos y Nacionalidades y al Mecanismo de Promoción y Protección de los Derechos de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias de la Defensoría del Pueblo del Ecuador para que difundan el contenido de la sentencia en sus portales web e incluyan su contenido en los procesos de promoción de derechos.
5. Notifíquese 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, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 27 de octubre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL