

Memorando Nro. GADDMQ-SGCTGY-AL-2024-0018-M

Quito, D.M., 06 de febrero de 2024

PARA: Sr. Jose David Orellana Erazo
Director Metropolitano de Coordinación Territorial
SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN
TERRITORIAL, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN -
DIRECCIÓN METROPOLITANA DE COORDINACIÓN
TERRITORIAL

ASUNTO: Consulta pre legislativa para el Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria de la Ordenanza Metropolitana de Organización Territorial y de Zonificación Nro. 002, sancionada el 18 de diciembre de 2000 Exp. PM No. 2023-01997

De mi consideración:

Atendiendo el requerimiento sobre si el proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria de la Ordenanza Metropolitana de Organización Territorial y de Zonificación Nro. 002, sancionada el 18 de diciembre de 2000 Exp. PM No. 2023-01997, pudiese afectar derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; me permito emitir el siguiente criterio jurídico:

I. BASE NORMATIVA:

1.1. La Constitución de la República, respecto al reconocimiento de la interculturalidad, plurinacionalidad y derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, ordena:

“Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. (...)”

“Art. 56.- Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.”

“Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social. (...)

Memorando Nro. GADDMQ-SGCTGYP-AL-2024-0018-M

Quito, D.M., 06 de febrero de 2024

4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.

5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.(...)

9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.

10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.

16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.

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

“Art. 60.- Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación. Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial.” (énfasis añadido)

“Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.”

“Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.”

“Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.” (énfasis añadido)

“Art. 248.- Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias

Memorando Nro. GADDMQ-SGCTGY-AL-2024-0018-M

Quito, D.M., 06 de febrero de 2024

urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.”

1.2. La Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos ordena:

“Art. 1.- Ámbito de aplicación y objeto.- La presente ley se aplica en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer normas claras y adecuadas que permitan fijar de manera precisa y definitiva los límites territoriales internos (...)

Art. 3.- Principios.- Son principios rectores de la delimitación territorial interna, los siguientes: (...)

d) Diversidad.- La delimitación considerará la naturaleza plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano, así como otros criterios de orden poblacional, geográfico, socio-económico y de pertenencia. En caso de presentarse conflictos de límites internos en los territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos, montubias se podrán aplicar mecanismos de solución propios con base en sus costumbres y prácticas ancestrales, en el marco de la Constitución y la ley. (...)

f) Participación ciudadana.- Los mecanismos establecidos en la presente ley, para la delimitación territorial así como para la resolución de conflictos de límites y/o pertenencia, tendrán como eje transversal la participación ciudadana, con la coordinación de los gobiernos autónomos descentralizados. (...)

Art. 20.- Normas comunes a todos los procedimientos.- Los procedimientos de solución de conflictos en materia de fijación de límites internos se guiarán por las siguientes normas comunes: (...)

h) Si un conflicto de límites interno afectare a comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, poblaciones afroecuatorianas o montubias, se aplicará de manera prioritaria, el derecho de éstas a intervenir en las instancias participativas de los procedimientos de solución que se iniciaren.”(énfasis añadido)

1.3. La Ley de Organización y Régimen de las Comunas prevé:

“Art. 1.- Establecimiento y nominación de las comunas.- Todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que existiera en la actualidad o que se estableciere en lo futuro, y que fuere conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad, o cualquiera otra designación, llevará el nombre de comuna, a más del nombre propio con el que haya existido o con el que se fundare.” (Énfasis añadido)

Memorando Nro. GADDMQ-SGCTGYP-AL-2024-0018-M

Quito, D.M., 06 de febrero de 2024

“Art. 2.- Sujeción a la jurisdicción parroquial.- La comuna estará sujeta a la jurisdicción de la parroquia urbana o rural dentro de cuya circunscripción territorial se encuentre.” (énfasis añadido)

“Art. 3.- Personería jurídica de las comunas.- Las comunas se regirán por esta Ley y adquirirán personería jurídica, por el solo hecho de atenerse a ella. En la aplicación de la presente Ley se garantiza el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales y de los pueblos negros o afroecuatorianos, así como, de las comunidades que forman parte de estas colectividades de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 84 de la Constitución Política de la República.” (Énfasis añadido)

“Art. 7.- Uso y goce de bienes colectivos.- Los bienes que posean o adquieran en común, serán patrimonio de todos sus habitantes; su uso y goce se adecuarán, en cada caso, a la mejor conveniencia de cada uno de ellos, mediante la reglamentación que se dicte, libremente, para su administración.”

“Art. 8.- Del cabildo.- El órgano oficial y representativo de la comuna es el cabildo, integrado por cinco miembros, quienes ejercerán las funciones de presidente, vicepresidente, tesorero, síndico y secretario.”

“Art. 14.- Representación de la comuna y remoción de los miembros del cabildo.- Debiendo el cabildo representar judicial y extrajudicialmente en todos los actos y contratos a la comuna, y teniendo, en particular, el manejo y administración de los bienes en común, no podrá ser miembro del cabildo sino la persona de reconocidas honradez y solvencia moral. (...)”

1.4. La Sentencia Constitucional No. 3-15-IA/20 de 11 de noviembre de 2020 respecto a la definición de límites cantonales que *dividieron* a la comuna de Chinchanga entre dos cantones, prevé:

“(...)19. La comuna accionante afirma que la Resolución impugnada es inconstitucional al haber fijado los límites territoriales de los cantones Calvas y Sozoranga sin haber realizado una consulta previa, libre e informada a la comuna de Chinchanga. (...)”

24. La comuna de Chinchanga reitera que al no haberse realizado una consulta previa, no se tomó en cuenta el numeral 17 del artículo 57 de la Constitución y que tienen “el derecho a ser consultados antes de cualquier medida que afecte cualquiera de nuestros derechos y obviamente a nosotros nos están afectando el derecho de indivisibilidad de la comuna de Chinchanga”². Señala además que el acto impugnado vulneró su derecho

Memorando Nro. GADDMQ-SGCTGYP-AL-2024-0018-M

Quito, D.M., 06 de febrero de 2024

contenido en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI).

25. Asimismo, la accionante afirma que, si bien existieron procesos de socialización donde se les informó del proceso de fijación de límites, no se les consultó directamente. Señala además que como comuna realizaron una consulta interna y los comuneros se pronunciaron por la indivisibilidad de la comuna de Chinchanga. (...)

31. Adicionalmente, la comuna accionante sostiene que su cultura depende fundamentalmente de su tierra y de su territorio y que esta división territorial ha roto la unidad de la comuna, al punto que se han generado conflictos y agresiones entre comuneros por asuntos de pertenencia. Señala que en la práctica se han generado dos comunas, una que forma parte del cantón Calvas y otra que forma parte del cantón Sozoranga, y que como consecuencia comuneros han tenido que modificar su identidad, aprender un nuevo himno y símbolos del nuevo cantón del cual nunca han sido parte. (...)

33. La accionante considera que el acto impugnado, al establecer los límites territoriales entre los cantones mencionados, dividiendo el territorio de la comuna de Chinchanga, resulta incompatible con el derecho a la indivisibilidad del territorio colectivo, reconocido en el artículo 57 numeral 4 de la Constitución. Asimismo, afirma que la división de su territorio vulnera los artículos 13 numeral 1 y 14 del Convenio 169 de la OIT, el artículo 26 numeral 2 de la DNUDPI y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto al derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas. (...)

38. Adicionalmente, la comuna accionante solicita como medidas de reparación integral lo siguiente: (1) que se respeten los límites de la comuna de Chinchanga y a la indivisibilidad de sus tierras y territorios; (2) que se respeten y ratifiquen como límites definitivos del cantón Calvas y el cantón Sozoranga, aquellos descritos en el tramo de la circunscripción territorial de la comuna de Chinchanga; (3) que toda la comuna de Chinchanga continúe perteneciendo al cantón Calvas como lo ha sido por más de 332 años; (4) que se respete el pronunciamiento del pueblo soberano indígena de la comuna de Chinchanga de pertenecer al cantón Calvas; (5) se haga un reconocimiento de los hitos históricos de la comuna Chinchanga descritos en el título de propiedad de la comuna de Chinchanga; (6) que antes de adoptar cualquier decisión se respete el pronunciamiento del pueblo indígena de la comuna de Chinchanga. (...)

58. La ECUARUNARI y el GAD Provincial del Azuay presentaron escritos con idéntico contenido en los cuales señalan que comparecen al proceso en apoyo de la comuna de Chinchanga y que se han violentado los derechos colectivos de la comuna. Se refieren

Memorando Nro. GADDMQ-SGCTGYP-AL-2024-0018-M

Quito, D.M., 06 de febrero de 2024

al carácter plurinacional del Estado ecuatoriano y a los derechos colectivos reconocidos a los pueblos y nacionalidades indígenas.

59. **Afirman que los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador debieron realizar una larga lucha para lograr que se proteja en la Constitución la garantía de la consulta previa.** Asimismo, señalan que la consulta interna realizada por la comuna de Chinchanga el 10 de mayo de 2015 constituye un ejercicio legítimo de sus derechos a conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social y de generación y ejercicio de la autoridad en sus tierras comunitarias de posesión ancestral y por lo tanto, debe ser reconocida. (...)

84. La comuna de Chinchanga ha impugnado la inconstitucionalidad por la forma de la Resolución Institucional afirmando que no se les consultó antes de su emisión, incumpliendo así lo establecido en el artículo 57 número 17 de la Constitución. Por su parte, el GAD provincial de Loja señala que no debía realizar ninguna consulta ya que considera que solo tiene obligación de consultar cuando se trata de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables. Por lo tanto, respecto a la inconstitucionalidad por la forma, corresponde resolver si antes de la emisión de la Resolución Institucional que fijó los límites entre los cantones de Calvas y Sozoranga era necesario realizar un proceso de consulta prelegislativa a la Comuna de Chinchanga de acuerdo a lo establecido en el artículo 57 número 17 de la Constitución. (...)

89. Por ende, para determinar si en el presente caso era necesaria la realización de una consulta prelegislativa previa a la emisión de la Resolución impugnada, la Corte debe establecer primero si el proceso de fijación de límites tenía la potencialidad de afectar los derechos colectivos de la comuna de Chinchanga. Sólo después de establecer la necesidad de realización de la consulta previa, corresponde que la Corte determine si el proceso de fijación de límites entre los cantones de Calvas y Sozoranga contó con una adecuada consulta prelegislativa a la comuna de Chinchanga. (...)

93. Como se resaltó en la sentencia 20-12-IN/20, la preservación de la conexión particular entre las comunidades indígenas y sus tierras se vincula con su existencia como pueblos, y por lo tanto, “amerita medidas especiales de protección por parte del Estado” 32. El derecho a la propiedad colectiva de la tierra conlleva la obligación del Estado de garantizar procesos efectivos, específicos y regulados de titulación y demarcación de los territorios así como de proveer la seguridad efectiva y la estabilidad jurídica de las tierras colectivas.

(...)96. Como consecuencia de la relación de los pueblos indígenas con los territorios donde se asientan, el proceso de fijación de límites territoriales podía afectar también el

Memorando Nro. GADDMQ-SGCTGYP-AL-2024-0018-M

Quito, D.M., 06 de febrero de 2024

derecho colectivo a la identidad cultural. Esto ya que la construcción del sentido de pertenencia de una comunidad a un espacio geográfico está estrechamente relacionada con las interacciones sociales, la cultura y el contexto social específico. En consecuencia, la conexión entre un grupo humano y el lugar donde este grupo se asienta puede ser un elemento trascendental de la cultura de un pueblo, especialmente en el caso de los pueblos indígenas, pues, como ya se señaló, la relación especial con su territorio es un elemento esencial de su cultura y se encuentra protegido constitucionalmente. (...)

98. La Corte observa que la propia Ley de Límites reconoce que la fijación de límites territoriales afecta los derechos de las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas y, por ello, ordena que las entidades encargadas de fijar los límites territoriales consideren la diversidad como un principio rector:

Art. 3.- Principios.- Son principios rectores de la delimitación territorial interna, los siguientes: (...) d) Diversidad.- La delimitación considerará la naturaleza plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano, así como otros criterios de orden poblacional, geográfico, socio-económico y de pertenencia. En caso de presentarse conflictos de límites internos en los territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos, montubias se podrán aplicar mecanismos de solución propios con base en sus costumbres y prácticas ancestrales, en el marco de la Constitución y la ley.

99. En adición a lo anterior, la fijación de límites territoriales en territorios que pertenezcan a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas puede ser de su particular interés pues puede incidir en su capacidad de conformar las circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas establecidas en el artículo 257 de la Constitución y 93 y siguientes del COOTAD, toda vez que su conformación se establece en el marco de la organización territorial existente.

*100. De ahí que las decisiones del Estado ecuatoriano respecto a la fijación de límites en territorios donde se asientan comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas tienen la potencialidad de afectar sus derechos colectivos relacionados a la propiedad colectiva de la tierra así como de incidir en la conexión particular de los pueblos indígenas sobre sus territorios. **Como consecuencia, la fijación de límites en territorios indígenas constituye una medida que necesariamente debe ser consultada a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.***

101. Tan es así que el artículo 20 de la Ley de Límites establece como una norma común a todos los procedimientos de fijación de límites que, si un conflicto de límites interno afectare a comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, “se aplicará de manera prioritaria, el derecho de éstas a intervenir en las instancias participativas de los

Memorando Nro. GADDMQ-SGCTGYP-AL-2024-0018-M

Quito, D.M., 06 de febrero de 2024

procedimientos de solución que se iniciaren”. A pesar de que la aplicación de esta norma fue expresamente solicitada por el GAD de Calvas y por la comuna de Chinchanga³⁸, del proceso de Resolución Institucional no se desprende que el GAD Provincial de Loja o la Comisión Especial del Consejo Provincial de Loja creada para resolver el conflicto limítrofe haya tomado acción alguna tendiente a garantizar su aplicación dentro del proceso. (...)

107. De conformidad con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, la consulta previa a la adopción de una medida legislativa o administrativa que pueda afectar a los pueblos indígenas, deberá “efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Desde el año 2010 esta Corte ya estableció que el derecho a la consulta prelegislativa es mucho más extenso que una simple participación en procesos de difusión o audiencias públicas, en cuanto este tipo de mecanismos no constituyen un proceso de consulta prelegislativa adecuada a pueblos indígenas, sino simples audiencias a las que pudieran acudir como cualquier otro ciudadano. (...)

109. En atención a los estándares señalados, la audiencia pública realizada el 2 de marzo de 2015 dentro del proceso de fijación de límites entre los cantones de Calvas y Sozoranga no constituye una adecuada consulta prelegislativa a la comuna de Chinchanga, en cuanto esta no estuvo dirigida a lograr acuerdos u obtener el consentimiento de los comuneros de Chinchanga sino tan solo al cumplimiento formal del requisito de participación ciudadana establecido en la Ley de Límites. (...)

122. En consecuencia, la Corte observa que si bien el texto del acto impugnado, en abstracto, no vulnera el derecho a la identidad cultural de la comuna de Chinchanga, el proceso de fijación de límites entre los cantones de Calvas y Sozoranga, al no contar con una adecuada consulta prelegislativa, sí afectó el derecho de la comuna de Chinchanga a expresar su sentido de pertenencia hacia un determinado cantón de manera previa a que se adopte la decisión respecto a los límites entre estos dos cantones. De ahí que, la argumentación de la comuna de Chinchanga relativa a que (i) el proceso de fijación de límites territoriales no tomó en cuenta la relación histórica y social de la comuna con el cantón Calvas, se subsume en la determinación que realizó esta Corte en la sección 6.2 de la presente sentencia sobre la vulneración del derecho a la consulta prelegislativa. (...)

130. Para garantizar su carácter colectivo, 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. En consecuencia, esta garantía impide tanto el fraccionamiento material como el fraccionamiento jurídico a través de instituciones tales como distribución en cuotas o

Memorando Nro. GADDMQ-SGCTGYP-AL-2024-0018-M

Quito, D.M., 06 de febrero de 2024

régimen de propiedad horizontal.

131. En este orden de ideas, la garantía de indivisibilidad se refiere principalmente a la división material o jurídica de la propiedad de la tierra pero no necesariamente se relaciona directamente con la delimitación político-administrativa del país. Es perfectamente posible y de hecho existen territorios colectivos que se encuentran en más de una circunscripción territorial sin que esto incida en el carácter colectivo e indivisible de su territorio. (...)

133. En consecuencia, la fijación de límites entre los cantones de Calvas y Sozoranga a través del territorio de la comuna de Chinchanga, si bien generó otras afectaciones analizadas en la presente sentencia, no afectó la titularidad o el ejercicio del derecho de propiedad comunitaria que ostenta la totalidad de la comuna de Chinchanga sobre su territorio ancestral, por lo que no vulneró la garantía de indivisibilidad del territorio comunitario establecido en el artículo 54 numeral 7 de la Constitución. (...)

138. Al respecto, la Corte considera que la vulneración del derecho de la comuna de Chinchanga a ser consultada antes de la adopción de medidas que les afecten, debe ser reparada mediante el inicio de un nuevo proceso de fijación de límites territoriales entre los cantones de Calvas y Sozoranga, dentro del cual se realice una consulta prelegislativa previa, libre e informada a la comuna de Chinchanga.” (énfasis añadido)

1.5. La Sentencia Constitucional No. 1779-18EP/21 de 28 de julio de 2021, respecto de la acción de protección interpuesta por la comunidad ancestral “La Toglla”, en cuanto al ejercicio de los derechos a la autodeterminación y al territorio, considera:

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

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

42. El derecho a la autodeterminación se manifiesta, entre otras características, en i) la autodefinición; ii) el derecho propio; iii) la organización social y la designación de las

Memorando Nro. GADDMQ-SGCTGYP-AL-2024-0018-M

Quito, D.M., 06 de febrero de 2024

autoridades; y iv) el territorio y su relación con la naturaleza. (...) (énfasis añadido)

I. ANÁLISIS:

Si bien la fijación de límites es una competencia tanto del Gobierno Central cuanto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en cuanto a los límites internos parroquiales, el ejercicio de dicha competencia debe observar el cumplimiento del proceso, principios y normas comunes que para el efecto prevé la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos.

En cuanto a la afectación a derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que pudiese irrogar la fijación de límites de las parroquias del Distrito Metropolitano de Quito, es indispensable considerar que la Constitución de la República otorga ciertos derechos a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, que deben ser garantizados a través de toda entidad estatal. En este sentido, el artículo 57, numeral 17, de la Carta Magna garantiza el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a ser consultados previo a de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos; y en el numeral 1) íbidem a mantener libremente su sentido de pertenencia.

En este contexto, la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos prevé como un principio para la aplicación de la Ley a la diversidad -distinto de la participación ciudadana-, y que se encuentra desarrollado como norma común a los procesos de fijación de límites, en el Art. 20 íbidem, en cuanto prevé que “Si un conflicto de límites interno afectare a comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, poblaciones afroecuatorianas o montubias, se aplicará de manera prioritaria, el derecho de éstas a intervenir en las instancias participativas de los procedimientos de solución que se iniciaren.”

Respecto a cuándo se puede aducir que un conflicto de límites afecta a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, la Sentencia Constitucional No. 3-15-IA/20 referente a la fijación de límites intercantonales que *dividió* a la comuna de Chinchanga (Loja) entre dos cantones distintos, señala claramente que la fijación de límites territoriales afecta este tipo de derechos y por ello la Ley de la materia ordena como un principio rector a la diversidad y como una norma común la consulta previa a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

“(...)98. La Corte observa que la propia Ley de Límites reconoce que la fijación de

Memorando Nro. GADDMQ-SGCTGY-AL-2024-0018-M

Quito, D.M., 06 de febrero de 2024

límites territoriales afecta los derechos de las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas y, por ello, ordena que las entidades encargadas de fijar los límites territoriales consideren la diversidad como un principio rector.(...)”(énfasis añadido)

En el caso resuelto por la Corte Constitucional referido en el inciso previo, la Corte establece que la afectación tuvo lugar por cuanto no se realizó un proceso de consulta prelegislativa focalizado y culturalmente apropiado hacia dicha comuna. Lo cual tuvo por efecto que la Corte acepte la acción de inconstitucionalidad planteada en contra de la Resolución de fijación de límites en ciernes:

*“(...)*122. *En consecuencia, la Corte observa que si bien el texto del acto impugnado, en abstracto, no vulnera el derecho a la identidad cultural de la comuna de Chinchanga, el proceso de fijación de límites entre los cantones de Calvas y Sozoranga, al no contar con una adecuada consulta prelegislativa, sí afectó el derecho de la comuna de Chinchanga a expresar su sentido de pertenencia hacia un determinado cantón de manera previa a que se adopte la decisión respecto a los límites entre estos dos cantones. De ahí que, la argumentación de la comuna de Chinchanga relativa a que (i) el proceso de fijación de límites territoriales no tomó en cuenta la relación histórica y social de la comuna con el cantón Calvas, se subsume en la determinación que realizó esta Corte en la sección 6.2 de la presente sentencia sobre la vulneración del derecho a la consulta prelegislativa. (...)*” (énfasis añadido)

Cabe destacar que en el caso analizado por la Corte Constitucional hubieron procesos de socialización previo a la emisión de la Resolución del Concejo Provincial que fijó los límites; sin embargo, dicho proceso fue calificado por la Corte como un acto de participación ciudadana, no de cumplimiento de los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a ser consultados previamente.

Es además pertinente señalar que la Corte Constitucional en la Sentencia No. 3-15-IA/20 de 11 de noviembre de 2020 cuanto en la Sentencia No. 1779-18-EP/21 de 28 de julio de 2021, ha desarrollado los conceptos en torno al ejercicio del derecho a la autodeterminación y a la indivisibilidad del territorio comunitario, en el siguiente sentido:

Sentencia 3-15-IA/20 (Sobre la indivisibilidad del territorio comunitario)

*“(...)*130. *Para garantizar su carácter colectivo, 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. En consecuencia, esta garantía impide tanto el fraccionamiento material como*

Memorando Nro. GADDMQ-SGCTGY-AL-2024-0018-M

Quito, D.M., 06 de febrero de 2024

el fraccionamiento jurídico a través de instituciones tales como distribución en cuotas o régimen de propiedad horizontal.

131. En este orden de ideas, la garantía de indivisibilidad se refiere principalmente a la división material o jurídica de la propiedad de la tierra pero no necesariamente se relaciona directamente con la delimitación político-administrativa del país. Es perfectamente posible y de hecho existen territorios colectivos que se encuentran en más de una circunscripción territorial sin que esto incida en el carácter colectivo e indivisible de su territorio. (...)

133. En consecuencia, la fijación de límites entre los cantones de Calvas y Sozoranga a través del territorio de la comuna de Chinchanga, si bien generó otras afectaciones analizadas en la presente sentencia, no afectó la titularidad o el ejercicio del derecho de propiedad comunitaria que ostenta la totalidad de la comuna de Chinchanga sobre su territorio ancestral, por lo que no vulneró la garantía de indivisibilidad del territorio comunitario establecido en el artículo 54 numeral 7 de la Constitución. (...)

Sentencia 1779-18-EP/21 (Sobre el ejercicio del derecho a la autodeterminación)

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

Puede consecuentemente inferirse que la delimitación geográfica de una parroquia no restringe el derecho a la autodeterminación de comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades, ni implica una división del territorio comunitario. En dicho sentido, el ejercicio de la facultad para establecer límites no conllevaría per se una afectación a los derechos comunitarios, sino la falta de consulta previa especializada y culturalmente pertinente.

I. CONCLUSIONES:

En virtud de la base normativa, precedente constitucional y análisis expuestos, desde el punto de vista jurídico, esta Coordinación concluye lo siguiente:

3.1. La Ley para la Fijación de Límites Territoriales prevé como un principio rector, distinto a la participación ciudadana, la diversidad; y como una norma común a todos los procesos de fijación de límites, la aplicación prioritaria del derecho de las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, poblaciones afroecuatorianas o montubias

Memorando Nro. GADDMQ-SGCTGY-AL-2024-0018-M

Quito, D.M., 06 de febrero de 2024

a intervenir en el proceso.

3.2. Existe precedente constitucional respecto a que todo proceso de fijación de límites afecta los derechos de las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas y, por ello, la Ley para la Fijación de Límites Territoriales ordena que las entidades encargadas de fijar los límites territoriales consideren la diversidad como un principio rector, debiendo consultar a dichas comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades, de forma previa a la fijación de límites, a través de un proceso focalizado y culturalmente apropiado.

3.3. El precedente constitucional analizado establece que la fijación de límites territoriales aun cuando *divide* el territorio comunitario entre dos administraciones políticas, no menoscaba el derecho a la autodeterminación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; ni a la indivisibilidad del territorio comunitario, materializándose la vulneración a los derechos colectivos cuando no se realiza un proceso previo de consulta conforme a lo señalado en los numerales previos.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Maria Isabel Ledesma Hidalgo
COORDINADORA DE ASESORÍA LEGAL
SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN TERRITORIAL,
GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN- ASESORÍA LEGAL

Referencias:

- GADDMQ-SGCTGY-DMCT-2024-0067-M

Copia:

Sra. Mgs. Silvia Gabriela Yépez Benavides

Funcionario Directivo 7

SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN TERRITORIAL, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN - DIRECCIÓN METROPOLITANA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL



Memorando Nro. GADDMQ-SGCTGYP-AL-2024-0018-M

Quito, D.M., 06 de febrero de 2024

Srta. Mgs. Micaela Victoria Checa Suarez

Funcionaria Directiva 7/ Especialista en Comunas

SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN TERRITORIAL, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN- DIRECCIÓN METROPOLITANA DE DESARROLLO RURAL

Sr. Dr. Diego Esteban Martinez Godoy

Director Metropolitano de Desarrollo Rural

SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN TERRITORIAL, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN- DIRECCIÓN METROPOLITANA DE DESARROLLO RURAL

