CONSEJO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Informe final de observancia de política pública No. 002/2025: Implementación de mecanismos de coordinación y cooperación entre la justicia indígena, la justicia ordinaria y la administración pública local en asuntos judiciales y administrativos -en el DMQ.

Agosto 2025

Índice

Siglas y/o acrónimos ... 3
Índice de tabla ... 4
Índice de gráficos ... 4

1. ANTECEDENTES E INTRODUCCIÓN ... **5**

2. OBJETIVOS ... **7**

3. METODOLOGÍA ... **7**

4. DEFINICIONES ... **10**

5. MARCO NORMATIVO ... **15**

6. CARACTERIZACIÓN DE PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS EN EL DMQ. ... **17**

7. COMUNAS ANCESTRALES EN EL DMQ ... **20**

8. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA JUSTICIA INDÍGENA Y JUSTICIA ORDINARIA ... **25**

A. RECONOCIMIENTO NORMATIVO DE LA JUSTICIA INDÍGENA ... 25
Consejo de la Judicatura ... *27*
Fiscalía General del Estado ... *28*
Defensoría Pública ... *28*
Policía Nacional ... *31*
B. MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN EXISTENTES Y SUS FORMAS DE INTERACCIÓN ENTRE LOS DOS SISTEMAS 33
Consejo de la Judicatura ... *33*
Fiscalía General del Estado ... *36*
Defensoría del Pueblo: ... *37*
Defensoría Pública ... *38*
Policía Nacional ... *40*

9. ANÁLISIS DE LA COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL Y AUTORIDADES COMUNITARIAS ... **42**

A. RECONOCIMIENTO NORMATIVO RESPECTO A LA JUSTICIA INDÍGENA ... 42
Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación -SGCTGP ... *42*
Agencia Metropolitana de Control -AMC- ... *42*
Registro de la propiedad ... *44*
B. MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN EXISTENTES Y SUS FORMAS DE INTERACCIÓN ENTRE LOS DOS SISTEMAS 45
Secretaria General de Coordinación Territorial. Gobernabilidad y participación-SGCTGP- ... *45*
Agencia Metropolitana de Control -AMC- ... *49*
Registro de la propiedad ... *51*

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ... **51**

11. BIBLIOGRAFÍA ... **60**

12. ANEXOS ... **62**

Siglas y/o acrónimos

Sigla o Acrónimo	Significado
AMC	Agencia Metropolitana de Control
CCD PYN	Consejo Consultivo de Derechos de Pueblos y Nacionalidades Indígenas
CJ	Consejo de la Judicatura
CJ-DPP	Consejo de la Judicatura-Dirección provincial de Pichincha
COA	Código Orgánico Administrativo
COFJ	Código Orgánico de la Función Judicial
COIQ	Coordinadora de Organizaciones Indígenas de Quito
CPD	Consejo de Protección de Derechos
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CT	Coordinación técnica
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
DP	Defensoría Pública
DPP	Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la judicatura
DPE	Defensoría del Pueblo - Ecuador
EGIR	Estrategia de Gestión Integral de Riesgos
FDR	Fondo de Desarrollo Rural
ICAM	Instituto de Capacitación Metropolitano
LOGJCC	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MG	Ministerio de Gobierno
MIICPI	Movimiento Intercultural Indígena Campesino de la Provincia de Pichincha
MMDH	Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPP	Observancia de política pública
PKK	Pueblo Kitu Kara
PN	Policía Nacional
RP	Registro de la Propiedad
SAJPJ	Subdirección de Acceso a la Justicia y Pluralismo Jurídico
SATJE	Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano
SGCTGP	Secretaria General de Coordinación Territorial. Gobernabilidad y Participación
SGDPN	Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades
SNGP	Secretaría Nacional de Gestión de la Política
SNP	Secretaría Nacional de Planificación
SUIOS	Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales

Índice de tabla

Tabla No. 1: Actores consultados 8
Tabla No. 2: Reuniones con actores 8
Tabla No. 3: Aplicación de grupos focales y entrevista 9
Tabla No. 4: Estructura de la población que se autoidentifica como indígena en el DMQ, por grupo etario. Según datos de los Censos 2010 y 2022 17
Tabla No. 5: Línea del tiempo recorrido histórico de las comunas e hitos 20
Tabla No. 6: Comunas en el DMQ, de acuerdo con los registros de diferentes entidades públicas y el Pueblo Kitu Kara 22
Tabla No. 7: Peritos acreditados por el CJ en el DMQ 27
Tabla No. 8: Número de asesorías brindadas por la Defensoría Pública a personas autoidentificadas como indígenas, en el DMQ. Según materia (2023–2024) 29
Tabla No. 9: Número de asesorías brindadas por la Defensoría Pública a personas autoidentificadas como indígenas, en el DMQ, según género del usuario, 2023-2024" 30
Tabla No. 10: Patrocinios brindados por la DP entre 2023 y 2024, en el DMQ., por año, materia y línea de servicio. 30
Tabla No. 11: Acuerdos recopilados en los dos espacios de diálogo realizados en el DMQ 34
Tabla No. 12: Capacitaciones realizadas a defensores públicos en el DMQ para el período 2023-2024 39
Tabla No. 13: Acciones realizadas en el marco de coordinación y cooperación 48
Tabla No. 14: Acciones ejecutadas por las administraciones zonales en el marco de mecanismos de coordinación. Período 2023-2024 50
Tabla No. 15: Población de 15 años y más por condición de analfabetismo y según su autoidentificación cultural en el DMQ, año 2022 62

Índice de gráficos

Gráfico No. 1: Procedimiento de observancia de política pública -IOPP 7
Gráfico No. 2: Porcentaje de población indígena en el DMQ según pertenencia a pueblo en el DMQ. Censos 2022 18
Gráfico No. 3: Lenguas habladas por pueblos y nacionalidades indígenas en el DMQ, año 2022 18
Gráfico No. 4: Población indígena según nacionalidad en el Distrito Metropolitano de Quito, 2022 19
Gráfico No. 5: Línea del tiempo del tema de registro de comunas, pueblos y nacionalidades 21
Gráfico No. 6 Población de 15 años y más por condición de analfabetismo que se autoidentifica como indígena en el DMQ, según área. Año 2022 62

1. Antecedentes e introducción

El presente informe de observancia de política pública nace del reconocimiento, por parte de los titulares de derechos del Consejo Consultivo de Derechos de pueblos y nacionalidades indígena, de la necesidad de construir puentes efectivos entre la justicia indígena, la justicia ordinaria y la administración pública local, a partir de los desafíos identificados en el Distrito Metropolitano de Quito.

Desde el siglo XIX, las comunas enfrentan procesos contradictorios: mientras algunos gobiernos impulsaron su formalización —como el Decreto de 1911 que reconoció legalmente a la Comuna de Santa Clara de San Millán—, otros promovieron la enajenación de sus tierras o incluso intentaron disolverlas (como el Decreto Ejecutivo 1.250 de 1.985). La Ley de Comunas de 1937 y sus posteriores reformas reconocieron a las comunas como formas legítimas de organización territorial, pero también impusieron condiciones administrativas que limitaron su autodeterminación.

Hitos clave como el levantamiento indígena de 1990, la Constitución de 1998 que introdujo el concepto de Estado pluricultural, y la Constitución de 2008 que declara al Ecuador como Estado plurinacional e intercultural, van consolidando el marco normativo que reconoce la justicia indígena, la propiedad y los derechos colectivos. Sin embargo, persisten vacíos estructurales e institucionales que dificultan su implementación efectiva.

Por lo expuesto, en un territorio donde co-habitan comunas indígenas ancestrales y entidades públicas, la coordinación entre estos sistemas jurídicos y administrativos no es solo el reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad y la interculturalidad en el Ecuador, sino también una oportunidad más para repensar las formas de convivencia de los sistemas de justicia ordinaria, justicia indígena y la administración pública local, cada uno con sus propias lógicas y procedimientos. Esta coexistencia, no siempre está libre de tensiones y vacíos procedimentales.

Ha transcurrido al menos una década desde la aprobación de la Constitución tiempo en el cual se pueden ver algunos esfuerzos, realizados por entidades públicas y organizaciones de pueblos y nacionalidades, en la elaboración de herramientas de política pública que permitan viabilizar el ejercicio de la justicia indígena y la autonomía de las comunas, pueblos y nacionalidades. La Constitución, tratados internacionales como el Convenio 169 de la OIT y diversas leyes nacionales establecen con claridad que las autoridades indígenas tienen competencias jurisdiccionales, y que las decisiones emanadas de sus sistemas normativos deben ser respetadas por el Estado a través de sus diversos niveles de gobierno. A pesar de ello, en la práctica, la articulación entre la justicia indígena, la ordinaria y la gestión administrativa local sigue siendo frágil, con importantes retos en su implementación, como se evidenciará en el desarrollo del presente informe.

Además, diversos actores consultados señalan la importancia de avanzar hacia un modelo de justicia que respete las decisiones de jueces ordinarios, autoridades administrativas y autoridades indígenas, que reconozca la autoridad de las comunas, pueblos y nacionalidades y garantice el respeto a sus formas propias de resolución de conflictos, ejercicio de autonomía, autodeterminación y gestión territorial. Por ello, el presente informe pretende analizar de qué manera estos mecanismos de coordinación y cooperación se implementan en temas judiciales y administrativos en el DMQ.

La metodología empleada se basó en un enfoque cualitativo, y con un componente participativo a través de: entrevistas y grupos focales, esto permitió la incorporación de testimonios de lideresas y líderes del pueblo Kitu Kara y de otros pueblos y nacionalidades que se encuentran organizados por la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de Quito -COIQ-, así como información oficial remitida por entidades públicas del sistema de justicia y del Municipio del DMQ.

El documento comienza con algunas definiciones para entender el marco conceptual del análisis. Luego, presenta una breve caracterización de la población indígena en el DMQ, que representa el 4,7% del total según el censo de 2022, y que enfrenta desigualdades estructurales en educación, salud y condiciones de vida, especialmente en áreas urbanas.

Se incorpora un acápite sobre las comunas ancestrales del DMQ, ya que muchas de ellas fueron históricamente invisibilizadas por el Estado, debido a la ausencia de un registro único, la dispersión normativa y la débil articulación entre instituciones, lo que impidió que puedan ejercer plenamente sus derechos colectivos. Reconocer a las comunas no puede limitarse a un trámite administrativo; implica asumirlas como sujetos con historia, memoria, autoridad y formas propias de organización y justicia.

En el análisis sobre justicia indígena y justicia ordinaria, se destacan algunos avances, como la aprobación de la Guía de Mecanismos de Coordinación y el Protocolo para el Diálogo Intercultural por parte del Consejo de la Judicatura en 2023. Sin embargo, estos instrumentos aún no se aplican de manera sistemática por los actores identificados en dichos instrumentos como la Fiscalía General del Estado -FGE-, la Defensoría Pública -DP-, la Defensoría del Pueblo – Ecuador-DPE- y la Policía Nacional -PN-. Existen vacíos importantes en la formación de servidores públicos y una visión jerárquica que sigue subordinando la justicia indígena frente a la ordinaria. Las comunas evidencian actitudes discriminatorias, el desconocimiento de sus resoluciones y la débil implementación de instrumentos generados.

En el ámbito administrativo, se examinó las relaciones entre el Municipio del DMQ y las comunas, enfocándose en tres entidades la Secretaría General de Coordinación Territorial, Gobernabilidad y Participación -SGCTGP-, la Agencia Metropolitana de Control-AMC- y el Registro de la Propiedad -RP-, evidenciándose que aún se enfrentan obstáculos para participar en la planificación territorial, muchas decisiones dependen todavía del criterio de funcionarios o de relaciones informales, lo que reproduce desigualdades y limita su autodeterminación y no se cuenta con protocolos, directrices para intervenir en territorios comunales, lo que provoca situaciones de conflicto.

En resumen, este informe pretende identificar los desafíos y oportunidades para construir una coordinación real y respetuosa entre sistemas jurídicos y administrativos en el DMQ. La coexistencia de la justicia indígena, la justicia ordinaria y la gestión municipal no es solo un mandato legal; es un ejercicio cotidiano que requiere voluntad política, formación intercultural, mecanismos institucionales adecuados y, sobre todo, el reconocimiento pleno de la legitimidad de las comunas como sujetos de derecho.

2. Objetivos

Objetivo general

Analizar la implementación de los mecanismos de coordinación y cooperación entre la justicia indígena, la justicia ordinaria y la administración pública local en el Distrito Metropolitano de Quito, en el tratamiento de asuntos judiciales y administrativos, con el propósito de fortalecer su coexistencia respetando sus principios, procedimientos y derechos reconocidos en la normativa vigente.

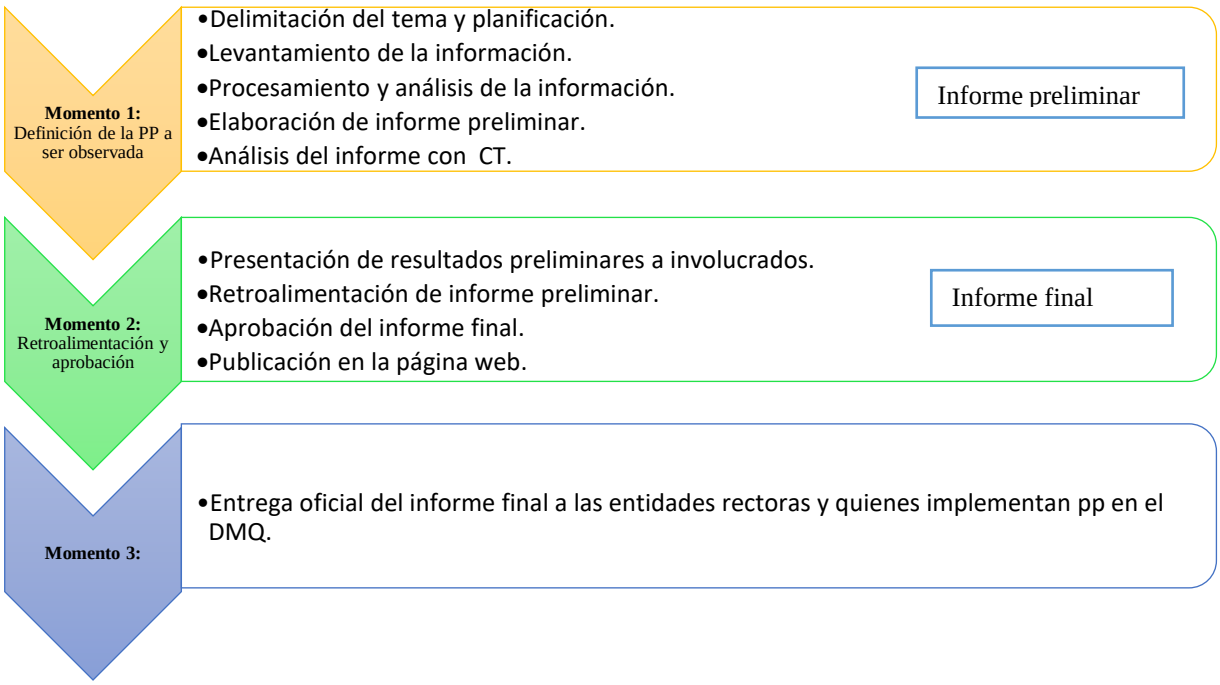
Objetivos específicos:

1. Identificar el marco normativo que reconoce la coexistencia entre los sistemas de justicia indígena y ordinaria, así como entre la autoridad indígena y de la administración pública local.
2. Conocer y analizar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y cooperación en el DMQ, en asuntos judiciales y administrativos.
3. Reconocer las buenas prácticas y dificultades que enfrentan los dos sistemas de justicia y la administración pública local.
4. Proponer recomendaciones orientadas a fortalecer la coordinación y cooperación efectiva entre los dos sistemas de justicia, así como entre la autoridad indígena y autoridad administrativa del gobierno local.

3. Metodología

El proceso de observancia de la política pública "Implementación de mecanismos de coordinación y cooperación entre la justicia indígena, la justicia ordinaria y la administración pública local en asuntos judiciales y administrativos -en el DMQ", se centra en un análisis cualitativo.

Gráfico No. 1: Procedimiento de observancia de política pública -IOPP



Momento 1: Definición de la política pública -pp- a ser observada

El presente informe utilizó un enfoque cualitativo, para conocer las percepciones de los actores que intervienen en los procesos judiciales y administrativos en el DMQ. Para su activación se siguieron los siguientes pasos:

a. La delimitación de la pp y de las categorías a analizar se trató en varias reuniones realizadas durante los meses de febrero y marzo de 2025, con la participación actores del Consejo Consultivo de Derechos de Pueblos y Nacionalidades Indígenas – CCD PYN- del DMQ.
   - Reconocimiento normativo de la justicia indígena:
     - Existencia de normas que reconocen la justicia indígena.
     - Ámbitos de aplicación.
     - Reconocimiento de la autonomía, autodeterminación, autogobierno y territorio
   - Mecanismos de coordinación y cooperación existentes y sus formas de interacción entre los dos sistemas.
     - Existencia de mecanismos de coordinación y cooperación en temas judiciales y administrativos.
       - Diálogos interculturales en asuntos judiciales y administrativos.
     - Reconocimiento de resoluciones o decisiones emitidas por la justicia indígena por parte de operadores de justicia y autoridades municipales.
     - Fortalecimiento de capacidades de operadores de justicia y servidores públicos.

b. La planificación del proceso, en la que se definieron las actividades, tiempos y responsables.
c. La definición de los actores a ser consultados.

Tabla No. 1: Actores consultados

Sector publico		Sociedad civil
Nacionales	**Locales**	
• Consejo de la Judicatura -CJ- • Defensoría Pública -DP- • Defensoría del Pueblo -DPE- • Secretaria de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades -DGDPN- • Ministerio de Agricultura y Ganadería -MAG-	• CJ-Coordinación Provincial de Pichincha • Policía Nacional -PN/ Coordinación Zonal 9 • Fiscalía Provincial de Pichincha. • Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación -SGCTGP- • Agencia Metropolitana de Control -AMC- • Registro de la Propiedad -RP-	• Consejo Consultivo de Derechos de pueblos y nacionalidades indígenas -CCD PYN- • Coordinadora de Organizaciones Indígenas de Quito -COIQ • Pueblo Kitu Kara -PKK-/Comunas del DMQ

d. La solicitud de información a las entidades públicas del nivel nacional y local**,** se la realiza definiendo criterios en función de los objetivos y categorías de análisis y se determinó un período de corte para la recepción de los datos, fijado hasta el 30 de mayo de 2025.
e. Revisión de información publicada por las entidades públicas en sus páginas institucionales.
f. Reuniones realizadas para la delimitación del tema

Tabla No. 2: Reuniones con actores

Fecha	Actores
24-02-2025	Delegada al CPD del CCD PYN
28-02-2025	CCDPYN
19-03-2025	PKK- CCDPYN

g. Los instrumentos técnicos utilizados para el levantamiento de información cualitativa fueron los siguientes:

Tabla No. 3: Aplicación de grupos focales y entrevista

Fecha	Actores	Codificación
22-04-2025	Entrevistas lideresa de pueblos y nacionalidades	Ent001
23-04-2025	Grupo focal COIQ	GF003
01-05-2025	Grupo focal lideresas comunas	GF001
06-05-2025	Grupo focal lideres comunas	GF002

Limitación del proceso:

- Demora en entrega de información por parte de entidades públicas.

Momento 2: aprobación del informe

Una vez socializado el informe preliminar con los actores participantes en el proceso, se incorporaron las observaciones y se procedió a remitirlo a la Secretaría Ejecutiva del CPD para aprobación, el día 25 de agosto de 2025.

Momento 3: Posterior a la publicación del documento en la página oficial del CPD, se remitió el informe a las autoridades de las entidades rectoras de la política pública, tanto del nivel nacional como local, con el objetivo de que inicien el análisis y la definición de acciones para implementar las recomendaciones contenidas en el informe.

4. Definiciones

Autoridades indígenas

Son personas designadas como tales por los miembros de una comunidad, pueblo o nacionalidad de conformidad con su derecho propio y prácticas ancestrales, y gozan de legitimidad para conocer y resolver conflictos que afecten la armonía en comunidad, pueblo o nacionalidad; se diferencian de otras autoridades porque su reconocimiento proviene exclusivamente del derecho propio y no del reconocimiento o registro por parte de las instituciones del derecho ordinario, sin perjuicio de que en algunos casos, la comunidad indígena haya optado por la inscripción y registro de sus autoridades ante el Estado (CJ, 2023, p. 16)

Autodeterminación

Es el derecho que garantiza a los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, montubias y afroecuatorianas la posibilidad de definir sus maneras de convivir, así como de tomar decisiones sobre el porvenir comunitario. Esto quiere decir, la oportunidad de autogobernar sus dinámicas económicas, jurídicas, políticas, culturales y territoriales"(MICC, 2024, p. 15)

Competencia

Es la expresión del ejercicio del derecho de autodeterminación que es la capacidad que tienen las autoridades comunitarias para administrar justicia en razón del territorio, materia y persona (MICC, 2024, p. 36). Por su parte, el Código Orgánico de la Función Judicial en el artículo 156 define a la competencia como "(…) la medida dentro de la cual la potestad jurisdiccional está distribuida entre las diversas cortes, tribunales y juzgados, en razón de las personas, del territorio, de la materia, y de los grados".

Coordinación

Los mecanismos de coordinación tienen el objetivo de establecer conexiones para colaborar entre justicia indígena y ordinaria. Los acuerdos y vínculos entre ambas justicias se darán en igualdad de condiciones, garantizando los derechos constitucionales y humanos a partir del diálogo intercultural horizontal para impulsar un ejercicio igualitario de funciones (MICC, 2024, p. 44)

Cooperación

En este proceso se emplean métodos colaborativos y asociativos que facilitan la consecución del objetivo común que es garantizar la eficacia en la administración de justicia en las dos jurisdicciones. Se podría decir que la actuación que se origina en un órgano jurisdiccional, involucra tanto a los jueces de la justicia ordinaria cuánto de la jurisdicción indígena (MICC & Maquita, 2021, p. 23)

Conflicto interno

La Corte Constitucional ha indicado que para ser considerado como conflicto interno, el caso debe cumplir con al menos uno de los siguientes criterios: "(i) que afecte el entramado de relaciones comunitarias, (ii) tenga una implicación en la armonía y en la paz de la comunidad, (iii) que ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella, (iv) altere o distorsione relaciones entre sus integrantes y, finalmente, (v) que se advierta que la comunidad, mediante sus tradiciones y derecho propio, ha conocido y resuelto

casos como el que se discute, es decir, que sea parte de su costumbre hacerlo" (CCE, 2021c, p. 6)

Derecho propio:

Según la Corte Constitucional del Ecuador se entiende por derecho propio que: "(…) las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas regulan la organización social, designan autoridades, resuelven conflictos internos, definen derechos y obligaciones de los miembros, modifican, adaptan y crean sus normas, con base en su cultura y costumbres (CCE, 2021b, p. párr 63)

Debido proceso intercultural

Son los pasos para seguir en la administración de justicia indígena de acuerdo con los usos y costumbres particulares de cada pueblo, nacionalidad y comunidad indígena; presentes en la memoria oral y recreados generación tras generación. Procedimientos que tienen como base el tratamiento en asamblea y la concurrencia comunitaria (MICC, 2024, p. 19).

Diálogo intercultural

Conforme al principio de interculturalidad, tanto las autoridades estatales como las indígenas, a efectos de interpretar normas y comprender hechos y conductas en todo proceso jurisdiccional en que se vean comprometidos derechos, deben abrir un diálogo intercultural. Los mecanismos para desarrollar este diálogo intercultural son diversos, debiendo siempre priorizarse los más directos, tales como visitas insitu, audiencias, mesas de diálogo, amicus curiae, traducciones, peritajes con estudios de campo y otros medios que permitan la comprensión entre culturas(CCE, 2021a):

> **37.** Este diálogo intercultural debe tener como principal característica la igualdad, misma que se expresa de varias formas, entre ellas:
> 1) ***es siempre de doble vía***, pues no puede consistir en una imposición unilateral de un interlocutor sobre otro, sino en una mutua y activa escucha y aprendizaje.
> 2) ***debe ser respetuoso de la autonomía indígena***, esto es de su facultad para autogobernarse y generar sus propias normas19, procedimientos y jurisdicción, acorde a la respectiva cultura. Por tanto, un momento decisivo en este proceso es la determinación de si procede o no la declinación de competencia.
> 3) ***debe ser no solamente respetuoso sino además sensible a las diferencias culturales***, a efectos de que estas coexistan y se desarrollen en el marco de una interpretación intercultural de los derechos humanos, conforme a la Constitución y a los correspondientes instrumentos internacionales.
> 4) ***debe contribuir a una adecuada coordinación entre los sistemas de derecho propios de los pueblos indígenas y el derecho estatal***, propiciando su relación en condiciones de igualdad. La interpretación intercultural no debe reducirse a tomar en cuenta unilateralmente, y a veces solo de forma nominal, algún elemento cultural aislado, para contradictoriamente subordinar a las justicias indígenas respecto a la justicia ordinaria. A mayor conservación de usos y costumbres de las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, mayor autonomía en el ejercicio del derecho a crear, desarrollar, aplicar y practicar su propio Derecho
> 5) ***debe estar abierto a gestar medidas innovadoras***, propias de la relación entre diversos sistemas jurídicos. La interpretación y argumentación jurídica en contextos del pluralismo jurídico igualitario da lugar a adaptaciones y cambios en las instituciones originales de los sistemas en relación, así como al surgimiento de *híbridos jurídicos*. Ejemplos de ello son nociones interculturales de debido proceso, sanción, víctima, propiedad o, como en el presente caso, de privación de libertad e integridad personal (CCE, 2021a, pp. 9-10).

Declinación de competencias.

Los jueces y juezas que conozcan de la existencia de un proceso sometido al conocimiento de las autoridades indígenas declinarán su competencia, siempre que exista petición de la autoridad indígena en tal sentido. A tal efecto se abrirá un término probatorio de tres días en el que se demostrará sumariamente la pertinencia de tal invocación, bajo juramento de la autoridad indígena de ser tal. Aceptada la alegación la jueza o el juez ordenará el archivo de la causa y remitirá el proceso a la jurisdicción indígena (COFJ, 2009, p. artículo 345)

Derecho a la auto identificación

La autoidentificación presenta dos aspectos, uno positivo y otro negativo. Desde el punto de vista negativo, implica que, si un individuo no se define a sí mismo como indígena, no lo es. Sin embargo, no cualquiera que se califique como indígena, por ese sólo hecho, pasa a serlo. Desde esta perspectiva, el aspecto positivo significa que es necesario contar siempre con una serie de elementos objetivos que deben hacerse presentes y a partir de los mismos, la identificación como indígena, tanto por el individuo mismo como por el grupo, debe ser considerada un criterio básico añadido para ostentar tal condición (Aguilar Cavallo, 2006)

Interculturalidad

La interculturalidad en el contexto jurídico ecuatoriano no debe entenderse como una simple categoría estatal, sino como una práctica social que busca articular relaciones entre pueblos diversos dentro de una nación. La Corte Constitucional del Ecuador ha abordado esta noción en diversas sentencias, destacando su carácter dinámico y relacional.

Interculturalidad como práctica social, no solo estatal

> Más que una categoría relacionada con el Estado está vinculada directamente con la sociedad, en la medida en que la interculturalidad no apunta al reconocimiento de grupos étnicos-culturales, sino a las relaciones y articulaciones entre estos pueblos heterogéneos y con otros grupos sociales y entidades que coexisten en la nación cívica (CCE, 2014, p. 6).

Interculturalidad como visión parcial de la experiencia humana

La Corte señala que cada cultura representa una vivencia parcial de lo humano, lo cual refuerza la necesidad del diálogo y la complementariedad entre culturas:

> A diferencia de cierto universalismo y relativismo, la interculturalidad plantea que cada cultura es una visión y vivencia particular, y en tal sentido parcial o incompleta, de la experiencia humana global. Cada cultura tiene un carácter dinámico, no es monolítica u homogénea, ni se halla aislada de forma total, pues en su interior alberga diversidad, y se relaciona necesariamente, en mayor o menor grado, con otras culturas (CCE, 2021a).

Interculturalidad en el ejercicio de la justicia

La aplicación de la interculturalidad en procesos judiciales implica evitar enfoques etnocéntricos, promoviendo la comprensión del conflicto desde los propios marcos culturales de los pueblos indígenas.

> Sobre la interculturalidad, el artículo 66 numeral 1 de la LOGJCC establece que en este tipo de acciones: [se] garantizará la comprensión intercultural de los hechos y una interpretación intercultural de las normas aplicables a fin de evitar una interpretación etnocéntrica y monocultural. Para el entendimiento intercultural, la Corte deberá recabar toda la información necesaria sobre el conflicto resuelto por las autoridades indígenas (CCE, 2021c, pp. 8-9).

Justicia indígena

Es el sistema normativo que los pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades indígenas, montubias y afroecuatorianas [...] aplican para garantizar armonía, justicia y equilibrio colectivo en sus territorios con base en un proceso colectivo, participativo y de

diálogo; se sustenta en principios y procedimientos originados en las prácticas comunitarias aprendidas mediante la costumbre (MICC, 2024, p. 20).

Jurisdicción

En el marco del pluralismo jurídico ecuatoriano, las autoridades de pueblos y nacionalidades indígenas, montubios y afroecuatorianos ejercen funciones jurisdiccionales en sus territorios, conforme a sus sistemas normativos propios. Este ejercicio no solo responde a una práctica ancestral, sino que está reconocido por la Constitución y otras normativas nacionales.

Autoridades comunitarias como autoridades jurisdiccionales

Las autoridades de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades son autoridades territoriales con facultades jurisdiccionales, es decir, pueden resolver las controversias que hayan alterado la armonía comunitaria y generado un conflicto interno; tienen, también, la facultad de tomar decisiones, juzgar y ejecutar lo juzgado de acuerdo con sus principios, normas y costumbres propias. La Constitución otorga facultades jurisdiccionales a los pueblos y nacionalidades indígenas, montubios y afroecuatorianos y reconoce la existencia del derecho propio milenario que cuenta con sus propias normas y principios (MICC, 2024, p. 36).

La competencia como expresión del derecho a la autodeterminación

La capacidad de ejercer justicia por parte de las autoridades indígenas no es simbólica, sino una manifestación concreta de su derecho colectivo a la autodeterminación, ejercido con base a criterios de territorio, materia y persona:

"En lo que respecta a la competencia, esta es la expresión del ejercicio del derecho de autodeterminación que es la capacidad que tienen las autoridades comunitarias para administrar justicia en razón del territorio, materia y persona" (MICC, 2024).

Plurinacionalidad

La plurinacionalidad, como principio constitucional, reconoce la coexistencia de múltiples pueblos y nacionalidades dentro del Estado ecuatoriano. Cada uno posee sistemas culturales, sociales y jurídicos propios. Este enfoque busca romper con la estructura homogénea del Estado nación tradicional y establecer un nuevo pacto político basado en la equidad, el respeto a la diversidad y la justicia social.

La Constitución reconoce este principio como una base para el reconocimiento de la diversidad interna del país: "(...) implica que en el país opera un reconocimiento constitucional sobre la existencia de varios pueblos y nacionalidades, con sus propios saberes, valores; sistemas jurídicos, organización social, dinámica, económica y culturales (...)" (Yumbilla, Mariana, citado en MICC & Maquita, 2021, p. 7).

Esta concepción rompe con el modelo estatal colonial y patriarcal. Como señala Rodríguez, citado en el MICC:

> "Se trata de un modelo de organización política que persigue romper con la tara patriarcal y colonial del Estado Nación. (...) También implica reconocer la diversidad cultural e histórica de los distintos pueblos y nacionalidades que habitan en el territorio nacional; así como establecer relaciones equitativas sobre la base del respeto a la propia identidad organizativa, jurídica y económica, de cada una de estas colectividades" (Rodríguez, citado en MICC, 2024, p. 12).

La Corte Constitucional también ha ratificado esta visión desde el ámbito jurídico, al señalar: "Así, la plurinacionalidad comporta un concepto de nación que reconoce el derecho de las personas a identificar su pertenencia, no solo con cierto ámbito geográfico, sino además con una cultura determinada"(CCE, 2014, p. 6).

Desde una perspectiva política y organizativa, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador -CONAIE-, en su Proyecto Político, plantea que:

> "La plurinacionalidad es un sistema de gobierno y un modelo de organización política, económica y sociocultural que propugna la justicia, las libertades individuales y colectivas, el respeto, la reciprocidad, la solidaridad, el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana y de todas sus regiones y culturas"(CONAIE, 2012).

Pluralismo jurídico

Es un principio fundamental del Estado plurinacional ecuatoriano que reconoce la coexistencia de diversos sistemas de justicia en el mismo territorio. Este enfoque rompe con la visión centralizada del derecho estatal, permitiendo que los pueblos y nacionalidades ejerzan su propio sistema normativo, apalancado en sus prácticas culturales y sociales.

El Manual de justicia indígena con perspectiva de género generado por el MICC, lo define así:

> "Es la convivencia entre distintos sistemas jurídicos en el territorio que abarca el Estado, lo cual significa que coexisten, en una misma sociedad, distintas formas de aplicar derechos y, a su vez, que el Estado no es la única fuente de derecho, puesto que diferentes costumbres normativas se han sostenido en las prácticas sociales de los pueblos y nacionalidades [...]"(MICC, 2024, p. 19).

Además, el pluralismo jurídico implica la igualdad de jerarquía entre los sistemas de justicia reconocidos por la Constitución, incluida la justicia indígena y la ordinaria: "En virtud del pluralismo jurídico consagrado en la Constitución ecuatoriana, todas las justicias, incluida la justicia ordinaria, tienen iguales potestades y gozan del mismo respeto" *(INREDH, citado en MICC & Maquita, 2021, p. 8).*

Pueblos indígenas

"Los pueblos indígenas se definen como aquellos grupos sociales y humanos, identificados en términos culturales y que mantienen una continuidad histórica con sus antepasados, desde la época anterior a la llegada a este continente de los primeros europeos. Esta continuidad histórica se advierte en las formas de organización, en la cultura propia, en la auto identificación que estos pueblos hacen de sí mismos y en el manejo de un idioma cuyos orígenes son prehispánicos" (Corte IDH, "Sentencia de 31 de agosto de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas)", *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua,* 31 de agosto de 2021, pág., 24. tomado de CJ, 2023, p. 8).

1

5. Marco normativo

La normativa internacional de derechos humanos reconoce el derecho de los pueblos y nacionalidades indígenas a mantener y fortalecer sus sistemas jurídicos y de gobernanza. Los principales instrumentos relevantes incluyen:

Normativa	Contenido
Constitución de la República del Ecuador -CRE-	La Constitución de la República del Ecuador reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montuvias como parte del Estado ecuatoriano (artículo 56). En ese marco, el artículo 57 garantiza una amplia gama de derechos colectivos, entre los que se destacan: • Identidad cultural, autodeterminación, y derecho propio. • Tierra y territorio, consulta previa, libre e informada, y participación colectiva. • Prohibición de discriminación y respeto a sus instituciones y formas de organización, entre otros. El artículo 171 reconoce expresamente la jurisdicción indígena, facultando a sus autoridades para ejercer funciones jurisdiccionales conforme a sus tradiciones, normas y procedimientos propios, dentro de su territorio. Estas decisiones deben respetar la Constitución y los derechos humanos, y el Estado está obligado a garantizar su cumplimiento y coordinación con la justicia ordinaria. Además, el artículo 76.7.i establece que nadie puede ser juzgado dos veces por la misma causa, reconociendo la validez de las sentencias emitidas por la justicia indígena.
Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales -1989-	El artículo 8 del Convenio 169 reconoce las costumbres jurídicas indígenas y exige su consideración dentro del derecho nacional. Dichas costumbres no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Así también el artículo 9 establece que se deberá respetar los *"métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros".* Además, las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)	La Declaración en el artículo 1, se centra en el principio de que "[l]Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas (…)" Además, el artículo 3 afirma que "[l]os pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación" Artículo 4 Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas. Artículo 19.- los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones repre8sentativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Artículo 26.- 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen debido a la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.
Código Orgánico de la Función judicial -COFJ-	El artículo 344 establece dentro de los principios de la justicia intercultural los siguientes: a) Diversidad. - Han de tener en cuenta el derecho propio, costumbres y prácticas ancestrales de las personas y pueblos indígenas, con el fin de garantizar el óptimo reconocimiento y realización plena de la diversidad cultural;

Normativa	Contenido
	b) Igualdad. -La autoridad tomará las medidas necesarias para garantizar la comprensión de las normas, procedimientos, y consecuencias jurídicas de lo decidido en el proceso en el que intervengan personas y colectividades indígenas. Por lo tanto, dispondrán, entre otras medidas, la intervención procesal de traductores, peritos antropólogos y especialistas en derecho indígena. c) Non bis in ídem. - Lo actuado por las autoridades de la justicia indígena no podrá ser juzgado ni revisado por los jueces y juezas de la Función Judicial ni por autoridad administrativa alguna, en ningún estado de las causas puestas a su conocimiento, sin perjuicio del control constitucional; d) Pro jurisdicción indígena. - En caso de duda entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena, se preferirá esta última, de tal manera que se asegure su mayor autonomía y la menor intervención posible. e) Interpretación intercultural- En el caso de la comparecencia de personas o colectividades indígenas, al momento de su actuación y decisión judiciales, interpretarán interculturalmente los derechos controvertidos en el litigio. En consecuencia, se procurará tomar elementos culturales relacionados con las costumbres, prácticas ancestrales, normas, procedimientos del derecho propio de los pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades indígenas, con el fin de aplicar los derechos establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales. El artículo 346 sobre la promoción de la Justicia Intercultural, establece que el Consejo de la Judicatura determinará los recursos humanos, económicos y de cualquier naturaleza que sean necesarios para establecer mecanismos eficientes de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.
Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional	El artículo 65 establece que la persona que estuviere inconforme con la decisión de la autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales, por violar los derechos constitucionalmente garantizados o discriminar a la mujer por el hecho de ser mujer, podrá acudir a la Corte Constitucional y presentar la impugnación de esta decisión, en el término de veinte días de que la haya conocido. (…)
Código Orgánico Administrativo -COA-	El artículo 28 sobre el principio de colaboración establece que las administraciones trabajarán de manera coordinada, complementaria y prestándose auxilio mutuo. Acordarán mecanismos de coordinación para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos. (…) En las relaciones entre las distintas administraciones públicas, el contenido del deber de colaboración se desarrolla a través de los instrumentos y procedimientos, que, de manera común y voluntaria, establezcan entre ellas.

6. Caracterización de pueblos y nacionalidades indígenas en el DMQ.

La diversidad cultural del Ecuador se refleja en su reconocimiento como Estado plurinacional e intercultural, condición que se materializa en el reconocimiento de 14 nacionalidades y más de 18 pueblos indígenas a nivel nacional(INEC, 2022).

A nivel nacional, el 7,7% de la población se reconoce como indígena, siendo 1,3 millones de personas, concentradas mayoritariamente en las regiones sierra y amazonia. En contraste, en el Distrito Metropolitano de Quito -DMQ-, aunque la proporción es menor, existen características particulares en la composición por pueblos, distribución territorial, uso de lenguas indígenas, y condiciones de vida. A nivel local, según el Censo de Población y Vivienda de 2022, el 4,7% de su población se autoidentifica como indígena, lo que asciende a 125.835 personas. De este grupo, el 51,37% corresponde a mujeres.

En cuanto a su distribución territorial, el 69,39% reside en el área urbana, mientras que el 30,61% habita en zonas rurales.

En la tabla No. 04 se observa un crecimiento de la población entre los años 2010 y 2022, distribuida por grupos etarios. Este incremento poblacional en casi todos los grupos, pasando de un total de 91.478 personas en 2010 a 125.835 en 2022, representa un aumento del 37,6%.

El grupo de niñas y niños (0 a 11 años) experimentó un incremento significativo, al pasar de 20.694 en 2010 a 33.319 en 2022, es decir, un aumento de más del 60%. De manera similar, el grupo de adolescentes (12 a 17 años**)** también creció, duplicando prácticamente su tamaño al pasar de 9.831 a 17.757 personas.

En contraste, el grupo de jóvenes (18 a 29 años) es el único que presenta una ligera disminución de 26.471 en 2010 a 25.395 en 2022, lo cual podría estar relacionado con factores como migración interna o externa.

El grupo de personas adultas (30 a 64 años) mostró un crecimiento notable, aumentando de 30.534 a 43.756 personas. Finalmente, la población de personas adultas mayores (65 años y más) también aumentó, pasando de 3.948 a 5.608 personas, reflejando un proceso de envejecimiento progresivo de la población.

Tabla No. 4: Estructura de la población que se autoidentifica como indígena en el DMQ, por grupo etario. Según datos de los Censos 2010 y 2022

Grupo etareo	2010	2022
Niñas y niños (0 a 11 años)	20.694	33.319
Adolescentes (12 a 17 años)	9.831	17.757
Jóvenes (18 a 29 años)	26.471	25.395
Adultas/os (30 a 64 años)	30.534	43.756
Personas Adultas Mayores (65 años y más)	3.948	5.608
Total	91.478	125.835

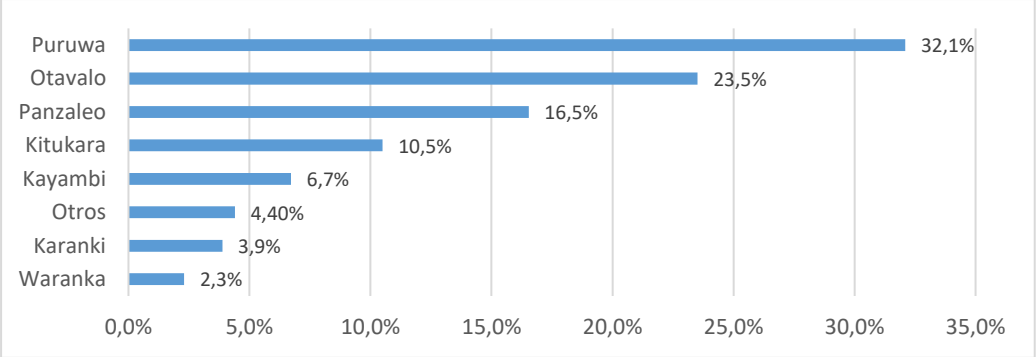
Nota: Adaptado del VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2010 y 2022, INEC

Respecto a la población indígena según su autoidentificación con diversos pueblos que vive en el DMQ, se observa que el pueblo Puruwá tiene una mayor proporción con un 32,1%, seguido por el pueblo Otavalo con 23,5% y el pueblo Panzaleo con 16,5%, lo que indica que casi tres cuartas partes del total pertenecen a estos tres pueblos.

En cuarto lugar, se encuentra el pueblo Kitu Kara, con un 10,5%, seguido del pueblo Kayambi con 6,7%. Otros pueblos como los Karanki (3,9%) y los Waranka (2,3%) presentan porcentajes más bajos. El grupo clasificado como “Otros” representa un 4,4% del total, entre los que se encuentran los pueblos: Chibuleo, Kañari, Pastos, Kisapincha, Natabuela, Cochasquí, Salasaka, Tomabela, Paltas, Mata Huancavilcas.

Esto evidencia la diversidad de pueblos que cohabitan en el DMQ y representan la importancia de asegurar el ejercicio pleno de los derechos colectivos contemplados en la CRE.

Gráfico No. 2: Porcentaje de población indígena, según pertenencia a pueblos en el DMQ. Censos 2022



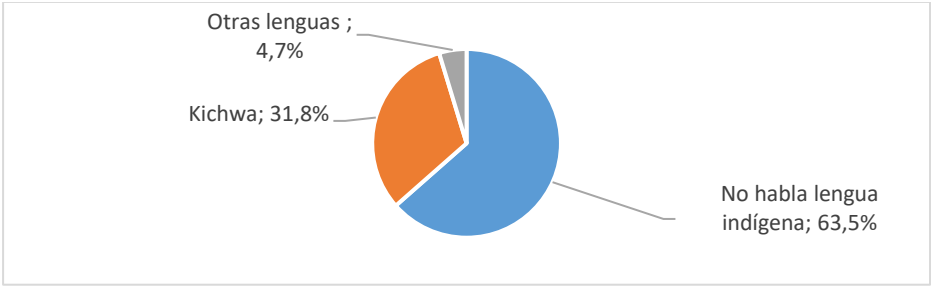
Notas: Adaptado del VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2010 y 2022, INEC
"Otros" hacen referencia a pueblos como: Chibuleo, Kañari, Pastos, Kisapincha, Natabuela, Cochasquí, Salasaka, Tomabela, Paltas, Mata Huancavilcas

El 63,5% de la población indígena del DMQ declaró no hablar ninguna lengua indígena, lo que evidencia que gran parte de la población ha dejado de usar estos idiomas en su vida cotidiana.

En contraste, un 31,8% indicó que habla Kichwa, siendo la lengua indígena más hablada en el Distrito. Esto coincide con el predominio de la nacionalidad Kichwa en el territorio y refleja una mayor permanencia del uso de esta lengua en comparación con otras.

Finalmente, un 4,7% de la población manifestó hablar otras lenguas indígenas, entre las cuales se encuentran: Shuar Chicham, Cha'palaa, Achuar Chicham, Awapit, A'Ingae, Tsa'fiki, Andwa Pukwano, Shiwiar Chicham, Paaikoka, Siapedee, Wao Tededo, Bai Coca y Sápara. Aunque representan un porcentaje menor, su presencia da cuenta de la diversidad lingüística presente en el DMQ, y la necesidad de implementar acciones de reconocimiento y revitalización para evitar su desaparición.

Gráfico No. 3: Lenguas habladas por pueblos y nacionalidades indígenas en el DMQ, año 2022



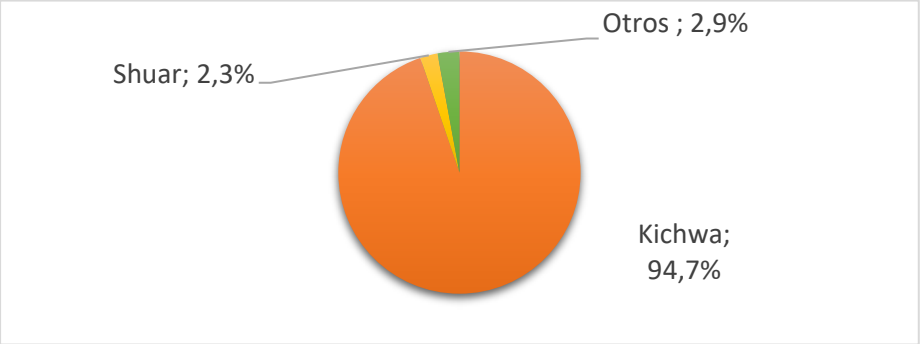
Notas:
Adaptado del VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2010 y 2022, INEC
"Otros" hacen referencia a idiomas o lenguas como: Shuar Chicham, Cha_Palaa, Achuar Chicham, Awapit, A_Ingae, Tsa_Fiki, Andwa Pukwano, Shiwiar Chicham, Paaikoka, Siapedee, Wao Tededo, Bai Coca, Sapara

El gráfico No. 4 muestra la proporción de personas que se autoidentifican como parte de una nacionalidad indígena en el DMQ. Se observa un claro predominio de la nacionalidad Kichwa, que representa el 94,7% del total de la población indígena en el territorio. En segundo lugar, la nacionalidad Shuar constituye un 2,3% de la población indígena. Por su parte, el grupo identificado como "Otros" agrupa al 2,9% restante, que corresponde a personas que se

reconocen como parte de otras nacionalidades como: Chachi, Achuar, Awa, Shiwiar, Tsáchila, A'i (Cofán), Épera Siapidaara, Waodani, Sapara, Andoa/Andwa, Siekopaai y Siona.

La autoidentificación como Kichwa es ampliamente mayoritaria entre los pueblos y nacionalidades indígenas presentes en el DMQ. No obstante, la existencia de otras nacionalidades, aunque en menor proporción, evidencia la diversidad cultural del territorio, lo que implica el reto de garantizar el reconocimiento, representación y derechos colectivos de todos los pueblos indígenas, sin importar su tamaño poblacional

Gráfico No. 4: Población indígena según nacionalidad en el DMQ, Censo 2022



Notas: Adaptado del VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2010 y 2022, INEC "Otros" hacen referencia a nacionalidades como: Chachi, Achuar, Awa, Shiwiar, Tsa´chila, A´I (Cofan), Epera Siapidaara, Waodani, Sapara, Andoa/Andwa, Siekopaai, Siona.

La caracterización de los pueblos y nacionalidades indígenas en el DMQ requiere una mirada integral que visibilice sus condiciones de vida en aspectos claves como la educación, la salud, el acceso al mercado laboral y la situación de pobreza. Estas dimensiones evidencian las desigualdades estructurales que persisten en el territorio y permiten comprender las barreras específicas que enfrentan las personas indígenas para ejercer plenamente sus derechos.

Educación

En el DMQ, la población indígena registra la tasa más alta de analfabetismo (7,2% en 2022), muy por encima de otros grupos étnicos. Este fenómeno se presenta principalmente en áreas urbanas, lo que evidencia que las barreras de acceso a la educación no se limitan al ámbito rural. Además, se observa un incremento del analfabetismo en relación con 2010 y una mayor incidencia de analfabetismo digital, reforzando las brechas históricas y sociales que afectan a esta población (Ver Anexo 1).

Salud

La población indígena del DMQ enfrenta problemas de salud vinculados a condiciones socioeconómicas precarias. Entre las principales causas de morbilidad se encuentran el parto único espontáneo y enfermedades cardiovasculares, lo que refleja tanto la vulnerabilidad de las mujeres como la carga de enfermedades crónicas. De manera alarmante, las adolescentes indígenas registran altas tasas de embarazo, lo que repercute en deserción escolar y limitación de oportunidades. En cuanto a mortalidad, destacan las enfermedades cardíacas y los accidentes, mientras que la desnutrición persiste como un riesgo en la niñez (Ver Anexo 1).

Pobreza

Si bien entre 2021 y 2023 la pobreza por ingresos en la población indígena del DMQ se redujo del 42,6% al 27,8%, continúa siendo la más elevada en comparación con otros grupos. La pobreza extrema también muestra una incidencia mayor en la población indígena (9,7%), lo que evidencia la persistencia de desigualdades estructurales. A ello se suma la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas, que afecta principalmente a quienes habitan en áreas rurales, profundizando condiciones de exclusión social y económica (Ver Anexo 1).

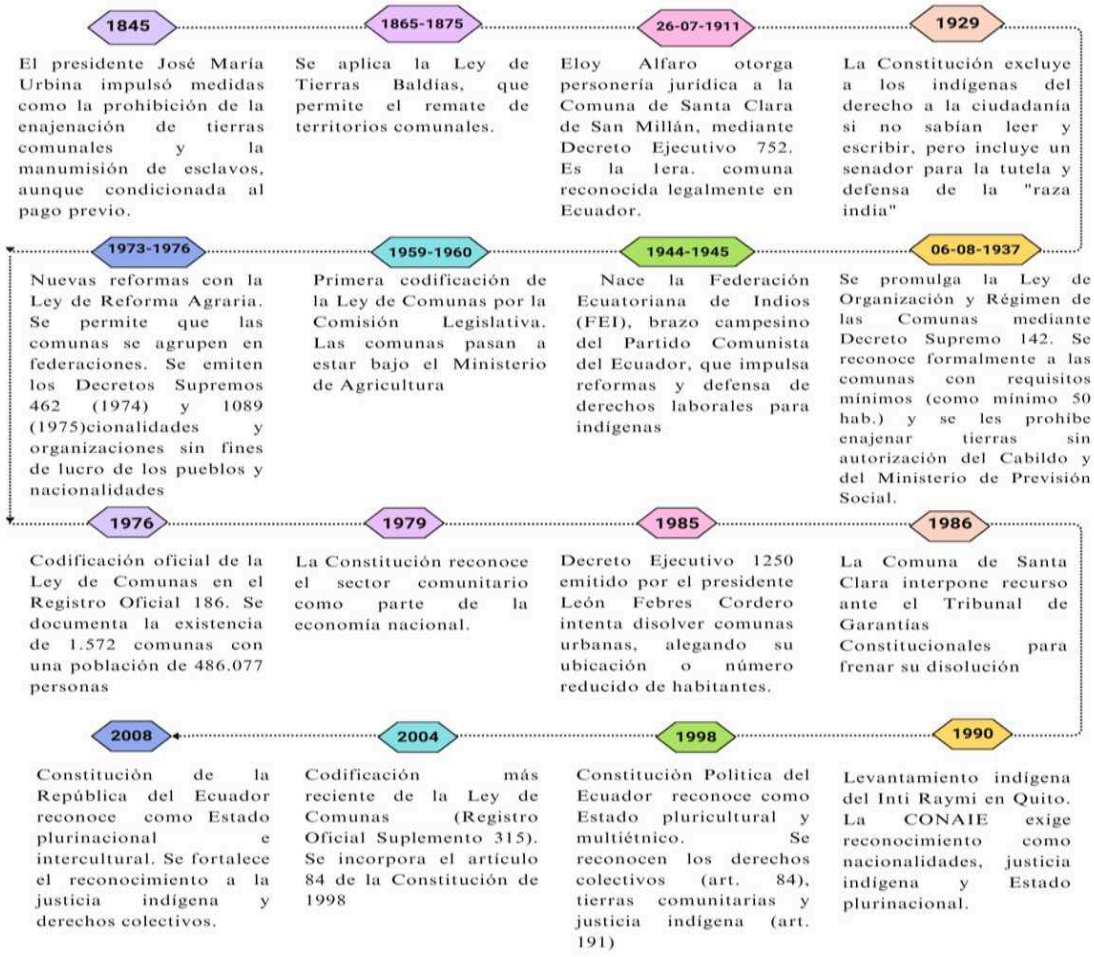
7. Comunas ancestrales en el DMQ

Las comunas ancestrales han sido a lo largo de la historia del Ecuador una forma de organización social, territorial y política profundamente vinculada con las prácticas culturales, la defensa del territorio y el ejercicio colectivo de derechos. Su reconocimiento y configuración legal atraviesa diversas etapas marcadas por tensiones entre la institucionalidad del Estado y las demandas de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas.

Para comprender los orígenes, transformaciones normativas y disputas en torno a las comunas, se tomó como referencia el documento "Legislación sobre comunas y jurisdicción plurinacional y territorial en el Ecuador" de Miguel Ángel Pavón Suntaxi. En este texto se reconstruye una línea del tiempo que permite identificar momentos clave en la historia jurídica y política de las comunas desde los decretos liberales de inicios del siglo XX hasta las reformas constitucionales de 1998 y 2008, así como otros hitos que han marcado el ejercicio de sus derechos colectivos (Pavón Suntaxi, 2023, pp. 15-26) y como menciona el director de Inclusión Social, Interculturalidad e Igualdad de la Defensoría Pública *"(...) aclarando que ningún gobierno ha regalado estos derechos, por el contrario nos ha costado vidas humanas, persecuciones, encarcelamiento para que reconozcan estos derechos colectivos*"(CPD-OPP, 2025a).

La línea del tiempo presentada se construyó, para este informe, a partir del contenido del documento citado, el cual ofrece un enfoque crítico sobre cómo las normativas estatales intentaron en ocasiones regular, subordinar o incluso disolver a las comunas, a la par que los movimientos indígenas reivindican su legitimidad ancestral y exigen el reconocimiento de sus formas de autogobierno.

Tabla No. 5: Línea del tiempo recorrido histórico de las comunas e hitos



Una comuna es una forma de organización social, política y territorial reconocida por el Estado ecuatoriano a través de la Ley de Comunas de 1937, y posteriormente por la Constitución de 2008. Es una institución clave para la administración de territorios ancestrales y rurales, con implicaciones en materia de ciudadanía, justicia, planificación y propiedad de la tierra (Rayner & Mérida Conde, 2019, pp. 21-23, tomado (CPD-GC, 2025)

Según Rayner y Mérida, para definir a las comunas se debe tener en cuenta dos elementos:

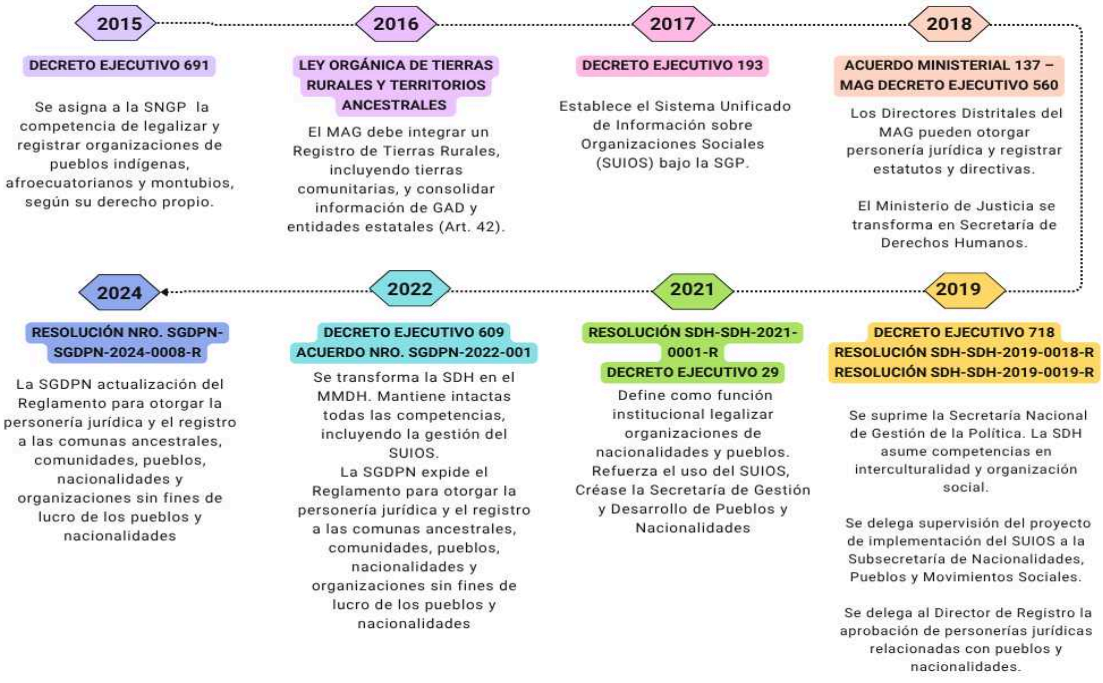
1. Un territorio, que puede ser de propiedad colectiva o individual.
2. Una autoridad territorial, que es representada por la asamblea comunal y sus reglamentos internos.

Por lo tanto, la noción de comuna no se limita al tema de un espacio físico destinado para uso comunitario, sino por el contrario hace referencia al territorio, autoridad y jurisdicción territorial que no es otra cosa que el ejercicio propio sobre el territorio.

Con base en la información levantada en el Informe de Observancia No. 002/2020, así como en el análisis de la normativa vigente y la creación de nuevas instancias institucionales, con corte 2025, se evidencia una problemática que persiste relacionada con la gestión del registro de comunas, pueblos y nacionalidades en el DMQ. Esta situación afecta el ejercicio de los derechos colectivos, el reconocimiento de sus formas organizativas, y la coordinación interinstitucional.

Desde 2015, varios cuerpos normativos han asignado competencias específicas a diferentes entidades públicas —como el MAG, la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, la Secretaría de Derechos Humanos -actualmente el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos-, Ministerio de Gobierno, la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades para registrar y legalizar las formas organizativas. Además, se han creado sistemas de información como el SUIOS -Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales- y el Sistema de Información Pública Agropecuaria, que deben contener información específica sobre tierras comunitarias, registros jurídicos y datos organizativos.

Gráfico No. 5: Línea del tiempo del tema de registro de comunas, pueblos y nacionalidades



Sin embargo, no existe una coordinación efectiva entre las instituciones competentes para dar cumplimiento a la Disposición Transitoria del Decreto No. 29, expedido en mayo del 2021, que estableció un plazo de 30 días para unificar y simplificar los procesos relacionados con registro.

A esto se suma que, en junio de 2023, el Decreto Ejecutivo No. 60, transfirió al Ministerio de Gobierno -MG- "(…) la competencia de movimientos, organizaciones, actores sociales, cultos, libertad de religión, creencia y conciencia", que antes estaba a cargo de la Secretaría de Derechos Humanos. En la página web de dicho ministerio consta el Sistema Unificado de información de las organizaciones sociales -UIOS- donde se registran 57 comunas en el DMQ, la mayoría con acuerdos emitidos por el MAG.

Por otra parte, tanto el MAG y la SGDPN mantienen competencias expresas en materia de registro, a través de normativas como LOTRTA, Acuerdo SGDPN-2022-001, Resolución 2024-0008-R. Esto refleja una dispersión institucional en el manejo de los registros.

En este contexto, la ausencia de una estrategia para actualizar y validar los registros de comunas y pueblos en el DMQ no solo limita el reconocimiento de sus derechos colectivos, sino que también dificulta la implementación de mecanismos de coordinación entre sistemas de justicia, así como los procesos de planificación participativa y territorial con enfoque intercultural**.**

Tabla No. 6: Comunas en el DMQ, de acuerdo con los registros de diferentes entidades públicas y el Pueblo Kitu Kara

Administración Zonal	Comuna	PKK. 2016	SGCTGP nov 2023 y 2024	MAG, 2025	SGDPN, 2025	SUIOS-MG 2025
Chocó Andino	Pachijal			x		x
	Ingapi		x			
	Pactoloma		x			x
	Santa Elena		x			
	Catequilla		x			
	Yunguilla	x				
	Comuna Ancestral Rumicucho				x	x
	Shaguangal		x			x
Delicia	Carcelén- Mitad del Mundo		x			
	Tanlagua	x				
	San Miguel del Común	x	x		x	
	Comuna de Trabajadores Pisulí			x		
	Capilla	x	x			x
	Llano Grande	x	x			x
	Carcelén					
	Yunguilla					
	Caspigasí del Carmen	x		x		
	San Francisco de Alaspungo	x	x			
Tumbaco	Central	x	x			x
	Guambi	x	x			x
	Leopoldo Chávez	x	x	x		x
	Lumbisí	x	x	x		x
	Tola Grande	x	x			x
	San Francisco de Tola Chica	x	x	x		x
	Carmen Checa		x			
	Chiche Anejo		x			x
	El Tejar Yaruquí		x			x
	San miguel de Iguiñaro	x	x			x
	Chinangachi e Yaruquí		x			
	La Victoria del Quinche		x			
	Manhuantag de Puembo		x			
	Oyambarillo	x	x			x

Administración Zonal	Comuna	PKK. 2016	SGCTGP nov 2023 y 2024	MAG, 2025	SGDPN, 2025	SUIOS-MG 2025
	Oyambaro	x	x			x
	San José del Quinche		x			x
	San Miguel del Quinche		x			x
	Central de Tumbaco					x
	San Antonio de Cucupuro	x	x			x
	San Vicente de Cucupuro	x	x			x
	La Esperanza	x	x			x
	Mangahuantac	x				x
	El Tablón	x				
	Aglla	x				
	Palugo	x				x
	Coniburo					x
	Molino Alto		x			x
	Comuna Jurídica La Esperanza					x
	El Carmen					x
	Sigsipamba	x				
Valle de los Chillos	Alangasi	x	x			
	Ejido de Turubamba	x	x			x
	La Toglla	x	x		x	x
	San Francisco de Baños	x	x	x		x
	San Juan Bautista de Angamarca	x	x			x
	Sorialoma / Fenose	x	x			x
	Rumiloma	x	x		x	x
	El Tingo	x	x			x
	4 de Octubre		x	x		x
	5 de Abril-Ubillus		x			x
	Calvario de la Calera Tolontag	x	x	x		x
	Chachas - Conocoto		x			x
	Coyagal		x			
	El Paraiso		x			
	La Vaqueria	x	x		x	
	Centro del Pueblo					x
	Comuna El Carmen de Pintag		x			
	Teresa Altuna		x			
	San Juan de la Tola		x			
	Santa Isabel del Marco	x	x	x	x	x
Eloy Alfaro	Comunidad “Oswaldo Guayasamín”				x	
	Chilibulo Marcopamba La Raya	x	x			
Eugenio Espejo	Miraflores	x	x			x
	Santa Clara de San Millán		x			x
	Ambuela	x	x			x
	Anagumba	x				
	Aloguincho	x				
	Jatumpamba		x			x
	Aloguincho		x			x
	Tanda Pelileo		x			x
	La Chonta Alance	x	x			x
	Comuna Armero				x	x
	Pinguilla		x			x
Calderón	San José de Cocotog	x	x			x
	Buenos Aires		x			
	Comuna Santo Domingo de Sevilla		x			

Administración Zonal	Comuna	PKK. 2016	SGCTGP nov 2023 y 2024	MAG, 2025	SGDPN, 2025	SUIOS-MG 2025
	Santa Anita	x	x			x
	Elena Enríquez Espinoza		x	x		x
	San Francisco de Oyacoto	x	x			x
	San Miguel del Común		x			x
Quitumbe	Espejo					x
	EL Porvenir		x			
Total		44	67	11	8	57

Nota: Información tomada de:

- PKK: Agenda política del pueblo Kitu Kara, 2016
- SGCTGP: Oficio Nro. GADDMQ-SGCTGYP-2025-0458-O del 23-04-2025, datos tomados de invitación a asambleas de comunas de noviembre 2023 y 2024
- MAG: Oficio Nro. MAG-CGAF-DGDA-2025-0732-Of del 23-04-2025
- SGDPN: Oficio Nro. SGDPN-SGDPN-2025-1196-O del 29-05-2025
- MMDH. (s. f.). SUIOS - Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales. Recuperado 17 de junio de 2025, de https://sociedadcivil.gob.ec/nuevo_directorio

Lo que se observa a lo largo de esta revisión histórica, normativa e institucional, es que las comunas ancestrales del DMQ enfrentan hoy desafíos que no se explican únicamente por la falta de normas, sino por la débil articulación entre instituciones, la ausencia de un registro oficial consolidado y validado con participación de las propias comunas, y el desconocimiento de sus formas de organización y ejercicio de autoridad territorial. Reconocer a las comunas no puede reducirse a un trámite administrativo; implica asumir su carácter de sujetos colectivos con derechos históricos, cuya legitimidad se sostiene en la memoria, el territorio y la lucha por el ejercicio pleno de su autonomía. Por ello, avanzar hacia un modelo de gobernanza intercultural exige mirar, escuchar y reconocer a las comunas desde su propia voz y forma de vida.

8. Análisis de la implementación de la justicia indígena y justicia ordinaria

El presente análisis plantea conocer cómo se está reconociendo e implementando los instrumentos de política pública generados para una coordinación y cooperación entre justicia indígena y ordinaria en el DMQ. Esto se lo realiza a partir de dos categorías que incluyen algunas variables: el reconocimiento normativo y los mecanismos de coordinación y cooperación entre los dos tipos de justicias y reconociendo en cada una de ellas, las buenas prácticas y dificultades identificadas por los diferentes actores.

Para ello, se analiza la información recopilada. través de las entidades públicas -como el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía, la Defensoría Pública, la Defensoría del Pueblo y la Policía Nacional- y también la información compartida por lideresas y líderes del pueblo Kitu Kara y de otros pueblos y nacionalidades que viven en Quito y se encuentran organizados en la COIQ, a través de grupos focales. Este proceso permite comparar lo que dicen y hacen las entidades públicas y las experiencias que viven las comunas, pueblos y nacionalidades.

a. Reconocimiento normativo de la justicia indígena

En la *Constitución Política del Ecuador* de 1998, se declaró por primera vez al país como un Estado "pluricultural y multiétnico", comprometiéndose a respetar y estimular el desarrollo de todas las lenguas y expresiones culturales de sus pueblos (CPE, 1998, Article 1). Además introdujo, por primera vez, la posibilidad de reconocer funciones jurisdiccionales a autoridades indígenas**,** es así que, en su artículo 191 se estableció que "La ley podrá reconocer a las autoridades de las comunidades indígenas el ejercicio de funciones jurisdiccionales con base en sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a esta Constitución ni a los derechos humanos reconocidos por los instrumentos internacionales"(CPE, 1998, Article 191).

La *Constitución de la República del Ecuador* -CRE- en el artículo 1 establece al Ecuador como un Estado intercultural y plurinacional, y reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas como sujetos colectivos titulares de derechos (artículos 56-57), entre los que se incluyen los derechos a la identidad, autodeterminación, tierra y territorio, participación, consulta previa e implementación del derecho propio.

De forma explícita, el artículo 171 de la CRE reconoce la jurisdicción indígena, estableciendo que las autoridades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales conforme a sus tradiciones y derecho consuetudinario, dentro de su territorio, con garantías de participación de las mujeres, siempre que no contravengan la Constitución ni los derechos humanos. Las decisiones adoptadas por la justicia indígena deben ser respetadas por las autoridades estatales, y están sujetas únicamente al control de constitucionalidad.

Este reconocimiento constitucional se sustenta en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, que exige a los Estados respetar los sistemas normativos indígenas y considerar sus costumbres en la administración de justicia, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que establece el derecho a la libre determinación, al autogobierno, a la participación en decisiones que les afecten, y a la propiedad y control sobre tierras y recursos tradicionales.

A nivel nacional, el Código Orgánico de la Función Judicial aprobado en el 2009 incorpora principios específicos para asegurar la interculturalidad en la administración de justicia (artículo 344), tales como la diversidad, la interpretación intercultural, la garantía de no ser juzgado dos veces por la misma causa (non bis in ídem), y la preferencia por la jurisdicción indígena en caso de duda. Además, establece que el Consejo de la Judicatura -CJ- debe garantizar mecanismos de coordinación y capacitación sin interferir en la autonomía indígena (artículo 346). A pesar de estas disposiciones, el CJ no es hasta el 2016 que genera la “Guía para la Transversalización

del Principio de Interculturalidad en la Justicia Ordinaria", sin embargo, no se tiene información de su socialización e implementación.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que las decisiones emitidas por autoridades indígenas sean impugnadas exclusivamente por violación a derechos constitucionales o por discriminación de género, ante la Corte Constitucional, reforzando el principio de respeto a la autodeterminación sin dejar de lado el control de constitucionalidad.

En respuesta al mandato constitucional, y en cumplimiento de la Sentencia No. 112-14-JH/21 de la Corte Constitucional del Ecuador, el CJ aprobó en marzo de 2023 mediante Resolución 053-2023 dos instrumentos de política pública que fueron elaborados mediante un proceso participativo e intercultural con la colaboración de jueces, fiscales, defensores públicos y representantes de comunidades indígenas, estos son (CJ, 2023):

- El *Protocolo para la Aplicación del Diálogo Intercultural en la Función Judicial*
  - Establece lineamientos para que los operadores de justicia apliquen el diálogo intercultural en actuaciones preprocesales, procesales penales y procedimientos de garantías jurisdiccionales que involucren a personas de comunidades, pueblos y nacionalidades. Tiene alcance nacional y está dirigido a jueces, fiscales, defensores públicos, equipos técnicos y personal administrativo de las instituciones del sistema de justicia y Defensoría del Pueblo. Su aplicación exige formación continua y un enfoque respetuoso de la diversidad cultural, reconociendo a los pueblos y nacionalidades como sujetos de derechos y valorando sus prácticas y saberes en el ejercicio de la función judicial.
  - En el protocolo se desarrollan los siguientes temas:
    - Consideraciones generales para los procedimientos jurisdiccionales con enfoque intercultural.
    - Lineamientos para el diálogo intercultural en la función judicial.
    - Perspectiva intercultural en las actuaciones pre procesales y procesales penales en los que intervienen personas de comunidades, pueblos y nacionalidades.
    - Garantías constitucionales y habeas corpus con enfoque intercultural
    - Mecanismo de seguimiento a la aplicación del diálogo intercultural en los procesos judiciales.
- La *Guía de Mecanismos de Coordinación y Cooperación entre Autoridades de la Justicia Indígena y Justicia Ordinaria en Procesos Interjurisdiccionales*
  - Tiene como finalidad proporcionar herramientas para una coordinación y cooperación respetuosa entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, reconociendo las formas de derecho propio de pueblos y nacionalidades. Busca promover los derechos colectivos y fortalecer la justicia intercultural en la resolución de conflictos. Está dirigida a jueces, fiscales, defensores públicos y autoridades indígenas, y se aplica a nivel nacional, especialmente en territorios con presencia de comunidades indígenas, promoviendo el diálogo y la interpretación intercultural entre ambos sistemas de justicia.
  - En el protocolo se desarrollan los siguientes temas
    - Mecanismos de cooperación entre las autoridades de la justicia indígena y justicia ordinaria en procesos interjurisdiccionales
    - Mecanismos de coordinación entre las autoridades de la justicia indígena y justicia ordinaria en procesos interjurisdiccionales
    - Diálogo intercultural permanente como mecanismo de coordinación entre justicia ordinaria y autoridades de la justicia indígena

Se identifica que estas herramientas de política pública reconocen, protege y promueve el ejercicio pleno del derecho propio de los pueblos indígenas, y establece las bases para una coordinación intercultural entre jurisdicciones.

Ahora bien, según las respuestas institucionales se puede evidenciar un avance formal en el reconocimiento de la justicia indígena, pero también importantes limitaciones estructurales, operativas y culturales en su aplicación efectiva dentro del Distrito Metropolitano de Quito -DMQ-:

Consejo de la Judicatura

Dentro de la información remitida por el CJ se reconoce normativamente la jurisdicción indígena y se señala que en el 2023 se desarrollaron los dos instrumentos previamente descritos. Sin embargo, no se evidenció el reconocimiento de un documento elaborado en el 2016, denominado "Guía para la transversalización del principio de interculturalidad en la justicia ordinaria", publicado en la página institucional, cuya vigencia tampoco fue derogada de manera expresa.

Adicionalmente, la Subdirección de Acceso a la Justicia y Pluralismo Jurídico -SAJPJ- del CJ informó que, en el año 2023, la entonces directora Solanda Goyes envió un memorando a las Direcciones Provinciales, adjuntando la "Matriz de Justicia Intercultural". Este instrumento tenía como objetivo "recopilar información sobre el número de diálogos interculturales y las declinaciones de competencia realizadas por jueces, desagregadas por provincia". Sin embargo, la Dirección Provincial de Pichincha, al responder sobre la información solicitada para este informe, no mencionó la existencia de dicha matriz. Esto evidencia que la disposición de la SAJPJ, no fue implementada.

La SAJPJ, informó que en coordinación con Unicef y un equipo consultor de la PUCE, están construyendo una herramienta especializada en "casos de abuso sexual de niñez y adolescencia de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas con enfoque intercultural, intergeneracional y género". Sin embargo, no se conoce si están participando los pueblos y nacionalidades como lo hicieron con los instrumentos antes mencionados.

En el protocolo y la guía se reconoce la importancia de los peritos para los procesos de diálogo intercultural, la interpretación intercultural. Es así como, en la página institucional del CJ se evidenció un registro de 17 peritos acreditados en Quito, reflejando que en su mayoría son peritos particulares y tan solo uno es parte de la FGE:

Tabla No. 7: Peritos acreditados por el CJ en el DMQ

No de profesionales	Área o Profesión	Especialidad	Institución o Persona Jurídica
1	Interculturalidad	Interculturalidad	
12	Antropología	Antropología	
2	Sociología	Sociología	
1	Intérpretes y traductores de lenguas ancestrales	Quichua - Kichwa	
1	Intérpretes y traductores de lenguas ancestrales	Quichua - Kichwa	FGE

Nota: tomado de la página web del CJ

Sin embargo, tanto la Dirección Provincial del CJ como la SAJPJ identificaron obstáculos para la implementación efectiva, de estos instrumentos como son (CJ-DPPichincha, 2025) :

- La falta de comprensión del principio de interculturalidad, por parte de las autoridades judiciales y fiscales.
- El desconocimiento del pluralismo jurídico y la persistencia de un racismo estructural en los operadores de justicia. Lo que limita, la activación del diálogo intercultural y

mecanismos de cooperación y coordinación, que son aspectos centrales de los instrumentos generados, lo que incluye:
    - No reconocer estatutos y procedimientos internos de comunas, pueblos y nacionalidades
    - No reconocimiento de decisiones tomadas por autoridades indígenas.
    - Confusión entre autoridades sobre alcance de la jurisdicción comunitaria.
    - Negación automática de declinación de competencias.
    - Poca comprensión de la no existencia de jerarquía entra las dos jurisdicciones.
- La ausencia de compromiso de otras entidades públicas para cumplir con las decisiones de las autoridades indígenas, lo que refleja una visión jerárquica que no reconoce la validez de esta jurisdicción. Esto no solo se identifica en operadores de la función judicial, sino también en entidades públicas como el Municipio, registro de la propiedad, Ministerio de agricultura -MAG-, secretaria del Agua.
- El Estado no se involucra para garantizar el cumplimiento de sentencias indígenas.

Fiscalía General del Estado

LA FGE reconoce la existencia de instrumentos generados por el CJ en el 2016 como es la "Guía para la transversalización del principio de interculturalidad en la justicia ordinaria" y manifiesta haber desarrollado una "Política Criminal sobre atención a víctimas de violencia de género en contextos de interculturalidad" (2023). Adicionalmente menciona que "aplica criterios como la identificación de elementos culturales relevantes en el caso, la consulta y coordinación con autoridades comunitarias y la aplicación de principio de pertinencia cultural y diálogo" y lo establecido en la Guía de mecanismos de coordinación y cooperación entre autoridades de la justicia indígena y justicia ordinaria en procesos interjurisdiccionales, sin embargo no se hace referencia al "Protocolo para la aplicación del diálogo intercultural en la función judicial" instrumento dirigido expresamente a operadores de justicia.

Si bien reconoce los criterios para activar el diálogo intercultural e implementaron procesos de capacitación sobre justicia indígena y derechos colectivos; sin embargo no se reporta el registro de casos entre el 2023 y 2024, donde hayan estado vinculados personas que pertenecen a comunas, pueblos y nacionalidades indígenas en el DMQ; esto argumentando que "los artículos 18 núm. 2 y 480 del COIP establecen que la divulgación de información restringida puede comprometer la investigación y conlleva sanciones legales"(FGE, 2025).

La FGE no identifica dificultades, aunque señala que existen buenas prácticas, a través de la participación en mesas técnicas articuladas con el CJ para mejorar el diálogo intercultural, la coordinación y cooperación entre autoridades de justicia ordinaria y autoridades indígenas.

Defensoría Pública

La DP a través de la Dirección de Inclusión Social, Interculturalidad e Igualdad se encuentra desarrollando un proyecto de "Política Institucional de la Defensoría Pública del Ecuador sobre el Acceso a la Justicia de personas de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano y Pueblo Montubio", que tiene como objetivo promover las condiciones de acceso a la justicia (…), sin discriminación alguna, en los servicios de asesoría, asistencia legal y patrocinio". Aún no se tiene una fecha probable de aprobación.

Adicionalmente la actual administración impulsa una política institucional orientada a fortalecer el diálogo intercultural a través de la socialización y prestación de sus servicios en territorio, iniciativa conocida como la "Ruta de los Derechos"[1]. No obstante, a partir de las consultas realizadas a titulares de las comunas, no se evidencia que dichas visitas se coordinen

[1] La Ruta de los Derechos, se desarrolla con 3 unidades móviles, adecuadas como oficinas, donde los Defensores Públicos prestan los servicios gratuitos de asesoría, y en el caso de patrocinio en los temas de Familia, Víctimas, Laboral, Penal, Civil, Adolescentes en conflicto con la ley, Beneficios Penitenciarios, Movilidad Humana, Mediación, Garantías Constitucionales(DP, 2025)

previamente con las autoridades de las comunas existentes en el DMQ. Cabe señalar que la guía de mecanismos de coordinación y cooperación, que se encuentra vigente, establece que "(…) para garantizar una interpretación intercultural, los operadores de justicia ordinaria podrán tomar contacto con las autoridades de la justicia indígena, a efectos de coordinar la ejecución de una visita in situ a la comunidad o territorio Indígena"(CJ, 2023, p. 35).

Adicionalmente en el marco de su experiencia evidencia respecto al diálogo intercultural(CPD-OPP, 2025a):

- Se constituye un espacio de "una reunión más", donde no se toman "decisiones vinculantes" entre las autoridades de los dos sistemas de justicia, ni se formalizan esas decisiones.
- Quienes facilitan el diálogo intercultural no están capacitados, no conocen de la pertinencia cultural, la identidad del idioma o el pluralismo jurídico.
- Los diálogos interculturales deberían realizarse en territorio, donde los jueces y fiscales puedan conocer si están ejerciendo jurisdiccionalmente dicha petición de declinación de competencias. Frente a esto se debe poner atención frente a la creación de organizaciones que piden declinación de competencias, sin embargo, no tienen jurisdicción, un ejemplo de esto:
    - En Loja hay una coordinadora de pueblos y nacionalidades, sin embargo, de lo que se conoce Loja tiene dos pueblos: Saraguro y Palta, no existen nacionalidades ahí. Por lo tanto, para la declinación de competencias hay que verificar lo que establece la normativa vigente y las sentencias de la CCE.
- Además, la DP evidencia que los instrumentos aprobados según Resolución 053 por el CJ, requiere una revisión para corregir temas que pueden contradecir los lineamientos de la CRE como, por ejemplo:
    - que las resoluciones tomadas por comunas, pueblos y nacionalidades sean remitidas al CJ.
    - La construcción y validación de los instrumentos debe hacerse con las autoridades de los pueblos y nacionalidades y con los titulares de derechos toda vez que las lógicas de organización interna son diferentes.
- Los procesos de capacitación y formación son importantes toda vez que aún existen actitudes discriminatorias resultado de unos procesos de educación colonial que limitó la socialización de una real historia del Ecuador. Además, se observa la importancia de incorporar en las mallas de las instituciones de educación superior -IES- materias sobre pluralismo jurídico.
- Respecto al registro de comunas, pueblos y nacionalidades se identifica que no se requiere tener personería jurídica para las peticiones de declinación de competencia.

La DP evidencia un registro de casos en el marco de sus competencias de asesorías y patrocinios, como se observa a continuación:

Entre 2023 y 2024, la Defensoría Pública brindó un total de 2.271 asesorías a personas que pertenecen a comunas, pueblos y nacionalidades en el DMQ. Del total de atenciones, el 51,1 % correspondió a hombres (1.160 casos), el 48,8 % a mujeres (1.109 casos) y apenas el 0,1 % a personas que se identificaron como LGBTI **(**2 casos).

Tabla No. 8: Número de asesorías brindadas por la Defensoría Pública a personas autoidentificadas como indígenas, en el DMQ. Según materia (2023–2024)

Materia	Línea de servicio	2023	2024	Total
Materia no penal	Familia, Niñez y Adolescencia	213	368	581

Materia	Línea de servicio	2023	2024	Total
	Movilidad Humana	41	104	145
	Laboral	84	172	256
	Otras Materias	33	75	108
	Inquilinato	17	25	42
	Garantías Jurisdiccionales	2	3	5
Total, materia no penal		390	747	1137
Materia penal	Penal	155	341	496
	Ejecución de la Pena	125	308	433
	Atención a Victimas	36	93	129
	Adolescentes en Conflicto con la Ley	42	34	76
Total, materia penal		358	776	1.134
Total, general		748	1.523	2.271

Nota: Tomado de información remitida por Defensoría Pública (DP, 2025)

En términos generales, se evidenció que el número de asesorías aumentó de manera significativa entre 2023 y 2024, pasando de 748 a 1.523, lo que representa un incremento del 103,6 %. Este crecimiento se dio de forma proporcional en todos los grupos según el género.

Tabla No. 9: Número de asesorías brindadas por la Defensoría Pública a personas autoidentificadas como indígenas, en el DMQ, según género del usuario, 2023-2024"

Género del usuario	2023	2024	Total
Femenino	399	710	1.109
LGBTI	0	2	2
Masculino	349	811	1.160
Total, general	748	1.523	2.271

Nota: Tomado de información remitida por Defensoría Pública (DP, 2025)

En lo que corresponde a patrocinio se observó que:

Entre 2023 y 2024, los defensores públicos realizaron 3.978 patrocinios gratuitos a personas que pertenecen a comunas, pueblos y nacionalidades en el DMQ. Del total, el 50,3% correspondió a mujeres (2.002 casos), el 49,4 % a hombres (1.967 casos) y el 0,2 % a personas LGBTI (9 casos). En términos anuales, los valores se mantuvieron relativamente estables, con 1.972 patrocinios en 2023 **y** 2.006 en 2024**.**

Tabla No. 10: Patrocinios brindados por la DP entre 2023 y 2024, en el DMQ., por año, materia y línea de servicio.

Materia	Línea de servicio	2023	2024	Total
Materia no penal	Familia, Niñez y Adolescencia	627	588	1.215
	Movilidad Humana	112	202	314
	Laboral	67	98	165
	Otras Materias	13	8	21
	Inquilinato	5	6	11
	Garantías Jurisdiccionales	15	7	22
	Total, materia no penal	*839*	*909*	*1.748*
Materia penal	Penal	826	799	1.625
	Ejecución de la Pena	93	92	185
	Atención a Victimas	128	130	258
	Adolescentes en Conflicto con la Ley	86	76	162
	Total, materia penal	*1.133*	*1.097*	*2.230*
	Total, general	**1.972**	**2.006**	**3.978**

Nota: Tomado de información remitida por Defensoría Pública (DP, 2025)

Policía Nacional

Aunque en la Guía establece que "La Policía con participación de las autoridades comunitarias, podrá crear instructivos o lineamientos para establecer y ejecutar las actuaciones necesarias en el marco de los mecanismos de coordinación y cooperación"(CJ, 2023, p. 30), en la práctica no se evidencia la elaboración de dichos instructivos con participación comunitaria.

En general en este acápite sobre el reconocimiento normativo de la justicia indígena y la justicia ordinaria, se observa que las entidades públicas reconocen formalmente el marco constitucional que respalda la justicia indígena, especialmente el artículo 171 de la Constitución, sin embargo, en la práctica desde el año 2008 transcurrieron 15 años, y desde que la Corte Constitución emitió la Sentencia No. 112-14-JH/21, 2 años para que el CJ emita una resolución en la cual aprueba dos instrumentos construidos con la participación de pueblos y nacionalidades, como menciona el delegado de la DP "(…) es decir, a nivel de la normativa estamos viviendo de espaldas, dado que en la CRE se reconoce como un Estado plurinacional e intercultural" (CPD-OPP, 2025a).

A la vez en la Disposición General Única de la Resolución 053-2023 establece que:

> "Las y los jueces, fiscales, defensores públicos y demás servidores judiciales que conocen casos en los que se encuentren vinculados miembros de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, deberán enmarcar sus actuaciones garantizando los derechos humanos, constitucionales y colectivos en virtud de lo dispuesto en la Sentencia No. 112-14-JH/21, de 21 de julio de 2021, de la Corte Constitucional del Ecuador" (CJ, 2023).

Desde la experiencia de las comunas que pertenecen al Pueblo Kitu Kara -PKK- y de pueblos y nacionalidades que son parte de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de Quito -COIQ-, se reconoce ampliamente que la Constitución de 2008 marcó un hito al garantizar la jurisdicción indígena en su artículo 171 y establecer al Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural. Las lideresas, líderes de las comunas y de la COIQ valoran este reconocimiento legal como una conquista histórica que respalda el ejercicio del derecho propio y fortalece la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades (GF 001 PKK, GF 002 PKK, GF COIQ 2025).

En lo relativo a la autonomía, autodeterminación y territorio, las comunidades reafirman su derecho a ejercer control sobre su territorio y a que se respete su forma propia de organización, así como su estatuto comunal. La COIQ insiste en que su legitimidad proviene de los procesos organizativos internos y no depende de registros o validaciones estatales. Se hace una crítica directa a la ausencia de medidas estatales para fortalecer la vida y cultura indígena en la ciudad, en contextos urbanos y rurales donde las comunas reclaman el reconocimiento pleno de su territorialidad actual.

En cuanto al reconocimiento de autoridades indígenas, si bien se destacan avances puntuales como la aceptación de competencias por parte de algunas fiscalías, predomina la crítica hacia la falta de validación formal, la discriminación institucional y el racismo estructural. Las autoridades comunales denuncian que, en múltiples ocasiones, han sido ignoradas, ridiculizadas o cuestionadas por jueces, fiscales y policías, quienes no reconocen su calidad de autoridad o incluso deslegitiman sus acciones, considerándolas como "ajusticiamiento" en lugar de justicia indígena.

De forma transversal, se resalta que las mujeres indígenas enfrentan mayores barreras para ejercer autoridad en contextos institucionales, siendo objeto de discriminación directa en espacios de decisión. Si bien en las comunas se comienza a evidenciar una participación de mujeres lideresas, persiste la discriminación al interno de las comunas.

En síntesis, en este acápite sobre el análisis de la implementación de la justicia indígena y justicia ordinaria, desde la perspectiva comunitaria, si bien existe un reconocimiento normativo de la justicia indígena y de la autoridad de las comunas, su eficacia sigue profundamente limitada por varios factores, entre ellos: el desconocimiento institucional, la ausencia de mecanismos claros de coordinación, la falta de registros oficiales sobre las solicitudes de las comunidades y la persistencia de prácticas discriminatorias por parte de entidades estatales y comunitarias.

Aunque las comunas han incorporado en sus estatutos procedimientos y formas propias de administración de justicia, y existen normativas que respaldan estos derechos, la implementación efectiva de este marco legal aún no se hace efectiva de manera coherente ni por parte del Estado ni por todos los actores comunitarios. Persiste una brecha significativa entre el reconocimiento formal y su aplicación práctica por la justicia ordinaria.

Además, se observa que el fortalecimiento de estructuras internas como los consejos de mayores, así como la participación intergeneracional en los procesos comunitarios, son elementos fundamentales para legitimar las decisiones dentro de las comunas. No obstante, estas formas organizativas propias no siempre son comprendidas ni respetadas por las instituciones del Estado, lo que obstaculiza la consolidación de una coordinación intercultural efectiva. Por ello, la demanda central de las comunas es que el reconocimiento legal se traduzca en una implementación respetuosa, coherente y efectiva, donde sus autoridades sean tratadas como actores legítimos del sistema de justicia y no como subordinados de este.

b. Mecanismos de coordinación y cooperación existentes y sus formas de interacción entre los dos sistemas

Tomando como base la Guía de Mecanismos de Coordinación y Cooperación entre autoridades de la justicia indígena y entre autoridades de la justicia ordinaria en procesos interjurisdiccionales, y analizando la información remitida por las entidades públicas (CJ, FGE, DP, DPE y Policía Nacional) y lo manifestado por lideresas y líderes del pueblo Kitu Kara y de otros pueblos y nacionalidades articulados en la COIQ, se puede observar los siguientes hallazgos:

Consejo de la Judicatura

La guía establece que el Consejo de la Judicatura, a través de sus direcciones provinciales y unidades del nivel central, debe cumplir con varias responsabilidades clave para garantizar la coordinación y cooperación efectiva entre la justicia ordinaria y la justicia indígena:

- **Registro y reporte de información:**

Las direcciones provinciales tienen la obligación de levantar y remitir, de manera semestral, información sobre las declinaciones de competencia a la jurisdicción indígena, así como sobre los procesos de coordinación y cooperación interjurisdiccional implementados. Sin embargo, la Dirección Provincial de Pichincha señaló lo siguiente:

> "El área competente para absolver la consulta, es la Dirección Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia del Consejo de la Judicatura a través de la Subdirección Nacional de Acceso a la Justicia y Pluralismo Jurídico, en función de las atribuciones y responsabilidades conferidas en el numeral 3.2.1 del Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos del Consejo de la Judicatura, expedido por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante Resolución 219-2024 de 19 de diciembre de 2024" (CJ-DPPichincha, 2025).

No obstante, la Subsecretaria Nacional de Acceso a la Justicia y Pluralismo Jurídico del CJ no respondió a la consulta (CJ-DPPichincha, 2025). Esta situación refleja que no existe un reporte consolidado sobre estas materias y que, además, la entidad nacional competente no exige su elaboración ni presentación.

Según la Guía y Protocolo, los jueces deberían convocar a las autoridades de las comunas o pueblos correspondientes con el fin de propiciar el diálogo intercultural. No obstante, no se cuenta con información sobre en cuántos casos se aplicó este mecanismo en el DMQ, ni sobre la participación efectiva de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades. Aun así, la DP registró aproximadamente 1.346 casos ente el 2023 y 2024, lo que evidencia la necesidad de que el CJ lleve un registro específico de los procesos en los que están involucradas personas de pueblos y nacionalidades.

- **Coordinación operativa:** corresponde gestionar los aspectos técnicos y logísticos necesarios para aplicar los mecanismos de coordinación y cooperación entre ambas jurisdicciones. Mientras la Subsecretaria de Acceso a la Justicia y Pluralismo Jurídico señala, en su oficio, que "son varios marcos normativos" los que regulan este ámbito, la Dirección Provincial de Pichincha reporta que implementa acciones como: la realización de mesas de diálogo y reflexión con comunidades, pueblos y nacionalidades presentes en el DMQ y la provincia de Pichincha, con la participación de autoridades judiciales y comunitarias. Además, la difusión y capacitación sobre la Resolución 053-2023 entre jueces y juezas, así como la réplica de las directrices emitidas por la Dirección Nacional de Acceso

a los Servicios de Justicia, con el propósito de fortalecer los procesos de coordinación y justicia intercultural (CJ-DPPichincha, 2025).

A pesar de lo mencionado por las entidades públicas, las y los lideres consultados de comunas en el DMQ mencionan que aún no se evidencia la aplicación de lo que establece la guía.

- **Convocatoria y seguimiento del diálogo:** El CJ tiene como responsabilidad convocar anualmente (o de forma extraordinaria, si se justifica) al mecanismo nacional de diálogo y coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia indígena. Esta instancia no solo debe garantizar la convocatoria, sino también el seguimiento a los compromisos asumidos y la presentación semestral de los avances.

  En este marco, se identificó una coordinación entre la Dirección Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia a través de la SNAJPJ y la Dirección Provincial del CJ de Pichincha, para la realización de dos mesas de diálogo intercultural: una de ellas se llevó a cabo en noviembre 2024 y la otra en abril del 2025 (CJ, 2023).

  Las comunas del DMQ han expresado que valoran de manera positiva estos espacios; no obstante, también señalaron una preocupación constante: existe un conocimiento limitado por parte de los profesionales del derecho respecto a la justicia indígena y los derechos colectivos (GF 002 PKK, 2025).

  En cuanto al seguimiento de los compromisos alcanzados, la Dirección Provincial de Pichincha -DPP- del CJ informó que se han venido realizando tareas de monitoreo; sin embargo, aún no se conocen los resultados concretos derivados de las primeras mesas de diálogo.

  A pesar de ello, se percibe una voluntad compartida entre los actores institucionales y comunitarios por fortalecer mecanismos reales de coordinación y cooperación entre los dos sistemas de justicia. De hecho, se evidenció, en la información remitida, que en la segunda mesa de diálogo existió una participación más amplia de representantes del Estado y comunitarias.

  Es importante destacar que, según información de la DPP, estos espacios no fueron concebidos para resolver de inmediato los problemas existentes, sino como una vía para "fortalecer ambos sistemas de justicia" (CJ–DPPichincha, comunicación personal, 21 de abril de 2025).

  Aunque se han realizado esfuerzos en la difusión de la normativa vigente —en particular, de la Resolución 053-2023—, aún persisten retos importantes en cuanto a su implementación efectiva en el territorio y en la sistematización de los aprendizajes y experiencias generadas.

  La participación del pueblo Kitu Kara y sus aportes en estos procesos reflejan la existencia de una agenda comunitaria sólida, orientada a ejercer plenamente sus derechos colectivos y a consolidar una relación más equitativa y respetuosa entre los sistemas de justicia.

Tabla No. 11: Acuerdos recopilados en los dos espacios de diálogo realizados en el DMQ

Entidad pública o comunitaria	04-11-2024	04-04-2025
Operadores de justicia	• Asistir a las próximas mesas de diálogo intercultural que sean convocados, organizadas por la Dirección Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia o por la Dirección Provincial del DPP. • Replicar el contenido de las mesas de diálogo a los demás jueces de sus respectivas salas o unidades.	• Inteligenciarse adecuadamente sobre la Resolución 053-2023, trazando directrices adecuadas para la debida aplicación junto con la justicia ordinaria como la justicia indígena. • Aplicar en la práctica la Resolución 053-2023

Entidad pública o comunitaria	04-11-2024	04-04-2025
Autoridades del Pueblo Kitu Kara Comunidades	• Asistir a las mesas de diálogo intercultural que el Consejo de la Judicatura realice con la finalidad de llegar a más acuerdos futuros entre la justicia indígena y la justicia ordinaria; • Buscar el cumplimiento de las sentencias comunitarias, a través de mecanismos de diálogo. • Recopilar sentencias que expidan las comunas, pueblos y nacionalidades, con la finalidad de ponerlas en conocimiento del Consejo de la Judicatura. • Poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura, el proyecto de Código Orgánico para el Ejercicio de los Derechos Colectivos de las Comunas, Pueblos y Nacionalidades, que lo están impulsando, con la finalidad de obtener sus observaciones.	• Trabajar en conjunto entre la justicia indígena y la justicia ordinaria con el fin de alcanzar una justicia para todos. • Fortalecer el protocolo contenido en la Resolución 053-2023 en conjunto, hablando en igualdad con el fin de llegar a un verdadero entendimiento y aplicación.
Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura	• Realizar mesas de diálogo intercultural en la provincia de Pichincha, conforme la Resolución 053-2023. • Realizar la difusión de la Resolución 053-2023 a nivel provincial. • Difundir a nivel provincial respecto de la realización de la mesa de diálogo intercultural con el pueblo Kitu Kara. • Asistir a las capacitaciones o charlas a las que sea invitada por el pueblo Kitu Kara, relacionadas con los temas abordados en la mesa de diálogo intercultural.	• Realizar una difusión sobre la Resolución 053-2023 entre los operadores de justicia. • Realizar mesas de diálogo intercultural en la provincia de Pichincha.
Dirección Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia del Consejo de la Judicatura	• Promover el desarrollo a nivel nacional de mesas de diálogo intercultural, conforme la Resolución 053-2023. • Realizar una nueva difusión de la Resolución 053-2023 a nivel nacional; • Promover mecanismos de cooperación con la justicia indígena. • Organizar en coordinación con la Escuela de la Función Judicial, capacitaciones a operadores de justicia a nivel nacional, en temas de plurinacionalidad, interculturalidad y justicia indígena.	
Policía nacional		• Acercarse más a la comunidad Rumiloma con el fin de conocer a las autoridades y trabajar en cooperación con las mismas.
Notaría		• Llevar un diálogo abierto con las comunidades a través del Colegio de Notarios de Pichincha.
Corte Nacional de Justicia	.	• Facilitar capacitadores para estos encuentros y mesas de diálogos interculturales en territorio
Fiscalía General del Estado		• Trasladar a los Fiscales de Pichincha el contenido de la Resolución 053-2023, con el fin de capacitar, socializar, replicar y trabajar en cooperación.

Nota: tomado de información remitida por la Dirección Provincial de Pichincha del CJ, 2025

A pesar de que la Resolución 053 emitida por el CJ establece en la Disposición Transitoria Segunda que las Direcciones Nacionales de Acceso a los Servicios de Justicia, Gestión Procesal, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Estadística Judicial y Estudios Jurimétricos del Consejo de la Judicatura, en el plazo de doce (12) meses, realizarán las acciones y gestiones necesarias para desarrollar e implementar un registro digital de levantamiento y procesamiento de información sobre la aplicación de: diálogo intercultural, interpretación intercultural y declinación de competencia a la justicia indígena en los procesos judiciales (CJ, 2023); han transcurrido dos años y según información de la Dirección de Acceso a los Servicios de Justicia actualmente se está configurando el SATJE a fin de agregar el botón de diálogo intercultural y declinaciones de competencias(CJ-DPPichincha, 2025).

- **Sistematización de jurisprudencia:** la guía establece que la Dirección Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia debe recopilar jurisprudencia relevante sobre pluralismo jurídico y promover la inclusión de decisiones de autoridades ancestrales en espacios de sistematización paralela. A pesar de ello, la Dirección no presentó ninguna información.

- **Mapeo y metodología:** La guía establece que las direcciones provinciales deben realizar un mapeo de actores clave de ambas jurisdicciones, ante lo cual la DPP informó que cuenta con dicho mapeo el mismo que se encuentra en "proceso de permanente implementación, actualización y mejora". Sin embargo, no se anexa el medio de verificación, por lo que no se puede evidenciar que exista el mapeo de autoridades de comunas en el DMQ.

Fiscalía General del Estado

La Guía plantea que la Fiscalía General del Estado -FGE- debe garantizar los derechos colectivos de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas involucradas en procesos penales. Esto implica, entre otras responsabilidades: asegurar la presencia de intérpretes, consultar sobre la pertenencia comunitaria, notificar a las autoridades indígenas, convocar a diálogos interculturales, proponer medidas alternativas a la prisión preventiva y desarrollar lineamientos conjuntos con la justicia indígena.

Garantizar intérpretes/traductores del idioma materno de la persona indígena durante todo el proceso penal. Se observa que en el DMQ de acuerdo a la información publicada por la página web del CJ, existen dos peritos intérpretes y traductores de lenguas ancestrales con especialidad en Quichua-Kichwa y uno de ellos pertenece a la FGE (CJ, s. f.).

Consultar a la persona indígena sobre su pertenencia comunitaria, autoridad indígena correspondiente y vías de contacto.

Notificar a la autoridad indígena cuando un miembro de su pueblo esté involucrado en un proceso penal, respecto a esta responsabilidad se identifica que no existen registros para conocer el número de jueces que solicitaron establecer un diálogo intercultural con las autoridades de comunas, pueblos o nacionalidades.

Convocar a diálogo intercultural con las autoridades indígenas para generar medidas alternativas a la prisión preventiva.

Frente a la consulta sobre los criterios y procedimientos que aplica para la activación de diálogos interculturales la FGE señaló que se basa en criterios de pertinencia cultural y diálogo conforme al artículo 24 del COIP. Además, mencionó que:

> aplica criterios como la identificación de elementos culturales relevantes en el caso, la consulta y coordinación con autoridades comunitarias, y la aplicación de principios de pertinencia cultural y diálogo. Estos procedimientos se apoyan en instrumentos como la *Política Criminal sobre Atención a Víctimas de Violencia de Género en Contextos de Interculturalidad* y la *Guía para la Transversalización del Principio de Interculturalidad en la Justicia Ordinaria*, emitida por el Consejo de la Judicatura (FGE, 2025)..

Aunque la FGE refiere estar aplicando la normativa vigente e instrumentos técnicos establecidos, al solicitar información de: en cuántos casos activaron el diálogo intercultural, en qué materias se enmarcaron y su estado procesal, la institución indicó que dicha información se encuentra sujeta al principio de reserva, conforme a los artículos 18.2 y 480 del COIP.

Si bien la FGE reconoce marcos normativos relevantes y refiere ciertos criterios de actuación con enfoque intercultural, la imposibilidad de acceder a información desagregada y

verificable sobre los casos concretos limita constatar que se implementan los lineamentos de la guía y que se están garantizando los derechos colectivos en los procesos judiciales que involucran a comunas, pueblos y nacionalidades.

Coordinar con autoridades indígenas para solicitar al juez medidas alternativas a la prisión preventiva y garantizar la comparecencia de la persona procesada.

Si bien la FGE manifiesta que conjuntamente con el CJ "han promovido espacios de diálogo, como mesas técnicas de trabajo y encuentros interinstitucionales" que han permitido "solventar dificultades operativas y fortalecer el entendimiento mutuo entre la justicia ordinaria y las autoridades comunitarias"; todo esto es evidenciado como buenas prácticas (FGE, 2025). A la vez como en el punto anterior no se evidencia en cuantos procesos se ha coordinado con autoridades indígenas.

Elaborar instructivos o lineamientos conjuntos con las autoridades indígenas para el trabajo investigativo. La FGE informó que, en el 2023, se desarrolló la *Política Criminal sobre Atención a Víctimas de Violencia de Género en Contextos de Interculturalidad (Ibid.).*

Sin embargo, este instrumento técnico no responde al requerimiento específico de establecer directrices elaboradas de manera conjunta con pueblos y nacionalidades indígenas, tal como lo establece el lineamiento analizado. La política mencionada aborda un ámbito temático concreto —la violencia de género— pero no evidencia una construcción participativa ni interinstitucional con las autoridades de justicia indígena para normar el trabajo fiscal en los procesos de investigación penal con enfoque intercultural.

La ausencia de mecanismos de construcción conjunta limita la posibilidad de armonizar criterios y prácticas entre los sistemas de justicia, y constituye una barrera para el reconocimiento efectivo de los sistemas jurídicos propios de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas.

Defensoría del Pueblo:

La Defensoría del Pueblo**,** en el marco del Protocolo para la aplicación del Diálogo Intercultural en la Función Judicial emitido por el CJ, tiene la facultad de vigilar y dar seguimiento a los procesos judiciales en los que se identifiquen posibles incumplimientos al principio de interculturalidad y al mecanismo de diálogo intercultural. En particular, le corresponde monitorear la atención a las solicitudes reiteradas de diálogo no atendidas, verificar la garantía del debido proceso en clave intercultural, constatar la presencia de intérpretes, asegurar la no discriminación y la información adecuada a personas indígenas sobre sus derechos, y alertar sobre posibles faltas disciplinarias de operadores de justicia que afecten derechos individuales o colectivos. Asimismo, puede intervenir directamente cuando se vulneren los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas.

En los siete literales establecidos en el punto 5.2 del protocolo relacionado con el " Seguimiento de cumplimiento de la Defensoría del Pueblo a la aplicación del diálogo intercultural", se identificó en el marco de la información remitida por la DPE lo siguiente (DPE, 2025, pp. 1-4):

- Sobre la detección de solicitudes reiteradas de diálogo no atendidas, la DPE informó que una vez revisados los archivos "no se cuenta con dicha información", lo cual indica que no existe un sistema de registro sistemático de este tipo de casos en el DMQ.
- Sobre la vigilancia al debido proceso con enfoque intercultural, informó que realizó acciones concretas orientadas a garantizar el respecto al debido proceso. Como ejemplo de esto, mencionó su intervención en el juicio Nro. 17282-2022-01307, relacionado con los acontecimientos de conocimiento público respecto de las detenciones realizadas en el contexto del paro nacional del mes de junio de 2022.

  Si bien este caso representa un avance en la implementación de mecanismos de vigilancia desde un enfoque intercultural, no se cuenta con información adicional que

permita conocer si esta práctica se replicó en otros procesos o si existe una estrategia institucional para su seguimiento sistemático.

- Respecto a la identificación de trato desigual o discriminatorio dentro de procesos judiciales, señaló que "no se ha identificado estos casos para miembros de Comunas, Pueblos y Nacionalidades".
- Frente a la existencia de mecanismos de seguimiento para intérpretes o traductores, se indicó que: "No existe un mecanismo de seguimiento para garantizar la presencia de intérpretes o traductores en procesos judiciales". La inexistencia de este mecanismo no solo dificulta el ejercicio del derecho a la defensa y al debido proceso, sino que también pone en riesgo la igualdad de condiciones en el acceso a la justicia para quienes no tienen el español como lengua materna.
- Con respecto a la inacción de instancias obligadas a aplicar el diálogo intercultural y los estándares de interpretación intercultural, la DPE informó que "no se ha identificado ninguna inacción por parte de las instancias judiciales o administrativas".
- Frente a la detección de posibles faltas disciplinarias por parte de defensores públicos, fiscales o abogados particulares que haya derivado en retrasos procesales o situaciones de indefensión para personas que pertenecen a comunas, pueblos y nacionalidades en el DMQ, se conoció que la DPE: "No ha detectado posibles faltas disciplinarias", ni ha emitido alertas al CJ.

  Sin embargo, no se evidenció, si la DPE cuenta con mecanismos que permita identificar de forma aleatoria procesos judiciales en los que participen personas que pertenece a pueblos y nacionalidades con el fin de realizar una vigilancia de esos procesos judiciales.

  Cabe señalar que, en el contexto del DMQ, la DP es la única entidad que tiene registros de la autoidentificación étnica de las personas que solicitan patrocinio. Por lo tanto, podría establecerse una coordinación interinstitucional para seleccionar aleatoriamente ciertos procesos, observar su desarrollo y detectar posibles vulneraciones al debido proceso o faltas disciplinarias que afecten a estos grupos.

  Este tipo de mecanismo permitiría fortalecer la garantía de derechos colectivos y el enfoque intercultural en la administración de justicia.
- Frentes a la intervención de la DPE en procesos donde no se han respetado los derechos de miembros de comunas en el DMQ, informó que "no cuenta con este tipo de procesos en contra de miembros de Comunas en el Distrito Metropolitano de Quito".

A partir de la información remitida por la DPE, se puede concluir que, si bien existió algún nivel de actuación, sobre todo en la vigilancia del debido proceso en ciertos casos solicitados por comunas, la mayoría de los aspectos señalados en el Protocolo aún no se cumplen de manera sistemática en el DMQ**.** No se cuenta con registros de solicitudes reiteradas de diálogo intercultural no atendidas, no hay mecanismos para verificar la presencia de intérpretes, y no se identificaron ni documentaron posibles faltas disciplinarias de operadores de justicia, ni intervenciones en casos de vulneración a derechos de personas indígenas. Se observa que la DPE priorizó respuestas ante hechos ya ocurridos, en lugar de implementar mecanismos sostenidos de prevención y vigilancia**.**

Defensoría Pública

La DP reconoce, en el marco de sus competencias, el deber de garantizar el acceso a la justicia de las personas pertenecientes a comunas, pueblos y nacionalidades, mediante la promoción del diálogo intercultural, la coordinación efectiva con autoridades de justicia indígena y el respeto a los derechos colectivos.

En concordancia con lo establecido en la *Guía de mecanismos de coordinación y cooperación*, se determina que las y los defensores públicos deben:

- Promover el reconocimiento, respeto y protección de los derechos individuales y colectivos de personas indígenas, fomentando la unidad en la diversidad y propiciando el diálogo intercultural.

  La DP durante el 2023 realizó capacitaciones, a las y los defensores públicos, sobre el principio de interculturalidad, derechos colectivos y guías de coordinación, organizadas por la Escuela Defensorial, incluyendo talleres específicos como el realizado el 27 de abril de 2023 sobre la aplicación del protocolo de diálogo intercultural y la guía de coordinación entre justicias.

Tabla No. 12: Capacitaciones realizadas a defensores públicos en el DMQ para el período 2023-2024

Tema evento de capacitación	Modalidad	Fecha de evento	Defensores/as públicos	Administrativos - otros asistentes	Total, asistentes
Aplicación de instrumentos jurídicos étnico-raciales. - análisis de los derechos colectivos y crímenes de discriminación y odio	Virtual	07 -02-2023 al 19 -02-2023	5	4	9 (5 mujeres, 4 hombres)
Protocolo para la aplicación del diálogo intercultural en la función judicial y guía de mecanismos de coordinación y cooperación entre autoridades de la justicia indígena y justicia ordinaria en procesos interjurisdiccionales	Virtual	27 -04-2023	21	3	24 (15 mujeres, 9 hombres)

- Coordinar con las autoridades de justicia indígena, particularmente cuando la persona patrocinada pertenece a una comuna o pueblo. Esta coordinación debe facilitar acciones como la solicitud de declinación de competencia, entre otras medidas que reconozcan el pluralismo jurídico y los derechos colectivos.

  En este contexto, la DP firmó un Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional con el Movimiento Intercultural Indígena Campesino de la Provincia de Pichincha -MIICPI, con el objetivo de fortalecer la justicia indígena y el diálogo intercultural.

  No obstante, a pesar de este avance formal y del reconocimiento de comunas en el DMQ -a través del pueblo Kitu Kara-, así como de la presencia de personas pertenecientes a otros pueblos y nacionalidades, no se identificaron acciones concretas de coordinación directa con estas comunas o con el pueblo Kitu Kara en el DMQ. Esta ausencia puede limitar el cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos en el marco del convenio y restringe el alcance territorial e institucional del enfoque intercultural, pues las acciones quedan circunscritas a lineamientos generales sin una aplicación práctica en los territorios donde se asientan las comunas.
- Asistir técnicamente en el proceso de relacionamiento interjurisdiccional, sin interferir con los principios de autodeterminación y autonomía de los pueblos. En este marco, la DP ejecutó el programa “Ruta de los Derechos”, a través del cual se despliegan unidades móviles y brinda asesoría legal gratuita en territorios rurales y comunitarios. Sobre esto, tampoco se evidenció alguna coordinación específica con autoridades de las comunas que ejercen los derechos colectivos y puede ser diferente a los requerimientos de las zonas rurales que no se autoidentifican como indígenas.

  Por otro lado, en la consulta realizada a lideres y lideresas de comunas en el distrito, no se identificó el rol de los defensores públicos en los procesos judiciales que involucran a miembros de comunas. Además, se evidencia una confusión frecuente entre las funciones de la DP y la Defensoría del Pueblo, lo cual puede reflejar una débil o nula articulación de la DP con autoridades comunitarias.

Esta desconexión institucional limita el ejercicio efectivo del derecho a la defensa y al acceso a la justicia con pertinencia cultural. También pone en evidencia la necesidad de fortalecer los canales de comunicación y coordinación con las comunas y de visibilizar el rol de los defensores públicos en el acompañamiento legal de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades.

Policía Nacional

La coordinación con la PN ocurre de forma esporádica en algunos territorios, especialmente en operativos conjuntos para el control de la seguridad. Identificando algunos ejemplos de esta coordinación donde se puede observar actuaciones que no reconocen las decisiones de las autoridades comunales y en otros sectores la coordinación respectiva:

- Entre noviembre y diciembre de 2024, la directiva legalmente elegida de una comuna convocó a asamblea, pero un grupo de comuneros, apoyado por la teniente política, impidió su instalación. La Policía Nacional, en lugar de respaldar a la autoridad comunitaria, intervino a favor de este grupo, lo que generó un conflicto interno que se profundizó cuando el MAG desconoció la legitimidad de la directiva electa. Frente a ello, la directiva acudió a la ECUARUNARI, que reconoció a las autoridades legítimas y permitió finalmente llevar a cabo la asamblea comunal.
- Ante un conflicto provocado por una empresa de tratamiento de desechos, señalada por generar contaminación en el territorio de varias comunas, se realizaron varias asambleas comunitarias. En la primera, la Policía Nacional asistió, pero decidió no ingresar al recinto. En las siguientes, la policía entró junto con las autoridades y se conformó un cordón de seguridad con apoyo de la guardia comunal, integrada por los propios comuneros. Para la cuarta asamblea, en la que se iba a dictar sentencia, la policía envió un camión y un grupo antimotines, debido a la complejidad del caso que las autoridades comunitarias debían resolver.
- Varias autoridades comunales señalaron que ha sido un proceso lograr que la Policía Nacional comprenda que su ingreso a las comunas debe hacerse en coordinación con las autoridades comunitarias. En algunos casos, las dirigencias han tenido que mostrarse firmes para hacerlo respetar. Una presidenta de comuna lo expresó de esta manera: *"En mi comuna he trabajado con el municipio, la Policía Metropolitana y la Policía Nacional, quienes saben que solo pueden ingresar si la autoridad lo permite; caso contrario, no lo pueden hacer"*.
- Otro relato menciona que la policía reconoce "que los comuneros son autoridad" y que, si detienen a una persona que esté delinquiendo, la policía demora su intervención para que reciban su sanción ("su pisa") y después la policía se lleva al detenido. Este evento refleja un mal entendimiento de lo que implica la justicia indígena, pues no se limita a aplicar un castigo inmediato. En realidad cada comuna, pueblo o nacionalidad tienen sus propias formas de aplicar la jurisdicción indígena, que suelen incluir pasos como (MICC, 2024, pp. 27-30):
  - Dar aviso – denuncia
  - Asamblea
  - Averiguación o investigación
  - Resolución
  - Hacer cumplir la sentencia
  - Dar consejo
  - Seguimiento

En el DMQ, la coordinación entre las comunas y la Policía Nacional es percibida de forma desigual y, en muchos casos, limitada. Si bien se registran experiencias de cooperación en operativos conjuntos cuando se realizan asambleas, sin embargo, persisten tensiones por el desconocimiento por parte de la institución policial sobre la estructura organizativa, los procedimientos propios y el ejercicio de la justicia indígena en las comunas.

Los testimonios recogidos evidencian que, en varias ocasiones, la Policía actuó sin respetar la autoridad comunitaria, tomando partido en disputas internas o interviniendo sin coordinación previa, generando conflictos adicionales. Además, se identificaron actitudes y expresiones que denotan una comprensión errónea o superficial del rol de la justicia indígena, que reducen su ejercicio a prácticas estigmatizadas como "castigos físicos" o "pisas", sin reconocer que la justicia indígena tiene un carácter integral y su legitimidad está reconocida por la Constitución.

A pesar de algunos esfuerzos por establecer relaciones de respeto y colaboración —como la construcción de acuerdos para el ingreso a territorios comunales únicamente con autorización de sus autoridades—, aún no se consolidan protocolos institucionales claros y sistemáticos que garanticen el respeto a la jurisdicción indígena ni mecanismos efectivos de rendición de cuentas frente a actuaciones policiales que vulneren derechos colectivos.

Se evidencia una ausencia de un registro sobre las solicitudes formales realizadas por las comunas, esto pone en evidencia la necesidad urgente de avanzar hacia un modelo de coordinación intercultural basado en el reconocimiento mutuo, la formación en derechos colectivos y el establecimiento de mecanismos permanentes de coordinación y cooperación entre las comunas y la Policía Nacional

Finalmente, en este acápite sobre mecanismos de coordinación y cooperación entre justicia indígena y ordinaria, se recoge un testimonio de liderazgos comunitarios que reafirman que:

> Es importante tomar en cuenta o enfatizar o reafirmar la contribución que ha hecho la administración de justicia hecha en las comunas y comunidades al sistema general de seguridad del Distrito Metropolitano de Quito. Muchas veces se toma como acciones emblemáticas y acciones que refuerzan la identidad, acciones que refuerzan los Consejos de Gobierno de las comunes y comunidades. Pero no se ha hecho un énfasis en cómo, a través de la administración de justicia, nosotros le ahorramos al país, económicamente, todo lo que significa el gasto por la seguridad, en este caso en el DMQ (CPD_OPP, 2025).

Tal como lo señala el "Manual de justicia indígena con perspectiva de género" del MICC, las autoridades comunitarias ejercen competencias para resolver conflictos internos de acuerdo con sus principios y costumbres; una práctica que, desde la voz lideresas del Pueblo Kitu Kara, además de fortalecer la identidad y la cohesión social, representa un ahorro económico y operativo para el Estado, pues las comunas asumen funciones que en el ámbito ordinario corresponden a fiscales y jueces. Esta valoración desde los propios actores comunitarios evidencia la necesidad de que los mecanismos de coordinación y cooperación reconozcan de manera efectiva a las autoridades indígenas como actores legítimos del sistema de justicia, asegurando un diálogo intercultural real y sostenido.

.

9. Análisis de la coordinación entre administración pública local y autoridades comunitarias

El reconocimiento de las comunas como formas organizativas legítimas, con autoridad propia y derecho a ejercer autogobierno en sus territorios, exige que las entidades del Municipio del DMQ asuman su rol en la construcción de una gobernanza intercultural. Este acápite aborda cómo se han desarrollado -o no- mecanismos administrativos de coordinación y cooperación entre el Municipio y las comunas del DMQ, visibilizando tanto los avances normativos como las brechas institucionales que aún persisten.

La relación entre las comunas y entidades como la Secretaría General de Coordinación Territorial, Gobernabilidad y Participación -SGCTGP-, la Agencia Metropolitana de Control-AMC- y el Registro de la Propiedad -RP-, permite evidenciar que, aunque existen esfuerzos puntuales y compromisos declarativos, todavía falta traducir esos principios en prácticas operativas sostenidas que reconozcan de forma plena la autoridad comunitaria y fortalezcan el ejercicio efectivo de sus derechos colectivos.

a. Reconocimiento normativo respecto a la justicia indígena

Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación -SGCTGP

La Secretaría en la información remitida informó que en su calidad de ente rector del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social del DMQ, cuenta con instrumentos normativos y mecanismos de coordinación como se menciona a continuación:

Con relación a la primera variable sobre normativa existentes se identifica de la información remitida que cuentan con:

- El Instructivo de Presupuestos Participativos 2025–2026 emitido mediante Resolución No. GADDMQ-SGCTGYP-2025-0003, en la cual se establecen los lineamientos específicos para comunas y comunidades ancestrales, permitiendo garantiza el respeto a sus formas de organización, convivencia y ejercicio de autoridad en sus territorios, reconociendo sus estructuras tradicionales de decisión y autogobierno. A pesar de esto en las consultas realizadas en los grupos focales, aún se evidencia una renuencia de las personas a reconocer las decisiones tomadas por las autoridades comunitarias.

En el espacio de retroalimentación al informe preliminar se pudo conocer algunas dificultades que puede identificar esta secretaria (CPD-OPP, 2025b):

- La normativa mantiene algunas ambigüedades, por un lado, la Constitución reconoce derechos colectivos, pero no existen instrumentos claros que definan cómo operativizarlos; esto genera choques entre la autonomía comunal y competencias municipales, un ejemplo de ello el control de uso del suelo.
- Muchas comunas carecen de límites claros de sus territorios o tienen conflictos internos y superposición de territorios, lo que dificulta el ejercicio de autoridad y la planificación. En este punto debería existir una coordinación entre las comunas con el MAG para trabajar los temas territoriales.
- El período de actuación de las autoridades comunitarias, al ser tan corto, genera dificultades en los procesos de coordinación.

Agencia Metropolitana de Control -AMC-

La AMC es un organismo desconcentrado adscrito a la Alcaldía del DMQ, con autonomía financiera y administrativa. Ejerce potestades en procedimientos administrativos sancionadores, incluyendo inspección general, técnica, instrucción, resolución y ejecución.

Para cumplir sus funciones, actúa a través de los órganos establecidos en la estructura orgánica municipal, procurando coordinación con el resto de la administración del DMQ. Cuenta con prerrogativas institucionales, incluso con el auxilio de la fuerza pública cuando sea necesario. Su accionar se rige por el ordenamiento jurídico metropolitano y puede cooperar con entidades públicas y privadas, sin delegar su potestad sancionadora (CM, Artículo 300-301).

Cuenta con cuatro direcciones, las cuales facilitaron información que al ser procesada se identifica lo siguiente:

- Dirección Metropolitana de Inspección (general y técnica)
- Dirección Metropolitana de Resolución
- Dirección Metropolitana de Instrucción
- Dirección Metropolitana de Ejecución

Las direcciones de Ejecución, Inspección General e Instrucción reconocen que no cuentan con normativa ni instrumentos técnicos específicos que reconozcan formalmente la autonomía, autodeterminación o autogobierno de las comunas, ni la coordinación con autoridades indígenas.

En tanto que, la Dirección de Resolución y la de Inspección Técnica indican que se guían por la Constitución y el ordenamiento jurídico nacional, sin que ello se haya traducido en instrumentos normativos operativos o específicos.

Con relación a la aplicación de los principios de interculturalidad y plurinacionalidad se puede evidenciar que (AMC-MDMQ, 2025):

- La Dirección de Ejecución, reconoce y respeta la diversidad cultural y étnica de comunas, pueblos y nacionalidades en el DMQ. Se compromete a que las actuaciones previas y visitas técnicas promuevan la convivencia intercultural y garanticen el respeto de los derechos colectivos.
- La Unidad de Inspección General**,** aplica el principio de no discriminación y respeto a los derechos colectivos en sus inspecciones. En territorios indígenas, prioriza el diálogo mediante mesas técnicas con los moradores y el levantamiento técnico de información sin intervención coercitiva, salvo en casos de flagrancia.
- La Dirección de Instrucción, realiza acciones preventivas y de control en coordinación con los representantes de los niveles de gobierno. Destaca que las intervenciones de control se ejecutan dentro del marco legal y, en algunos casos, responden a solicitudes explícitas de dirigentes comunales para ejercer la potestad sancionadora ante presuntas infracciones.

La AMC evidencian un esfuerzo institucional por incorporar principios de interculturalidad, respeto a los derechos colectivos y coordinación con las autoridades comunitarias en el ejercicio de las competencias de control.

Sin embargo, frente a la mirada institucional, se contrapone una mirada comunitaria, la cual a través de un ejemplo de lo que vivió una familia en la comunidad se evidencia la discrecionalidad en su accionar:

> Nosotros acabamos de recibir una inspección a una propiedad donde no estaba construyendo nada. Esa casita está hace 2 años, la señora estaba limpiando las hiervas van y le ponen un sello de clausurado, sin explicación. La casita está ubicada en un rincón de la comuna y en el camino para llegar allá, existen construcciones ilegales y frente a esas no hicieron nada.
>
> ¿qué es lo que pasa? Que no conocen, cuando se le habla de comunas no saben que son, no saben que tenemos derechos, que somos un bosque protector, no saben nada de nosotros, sin embargo, nos aplican la ley a rajatabla (GF-OPP, 2025)

Frente a la consulta de qué manera la AMC garantiza el reconocimiento de las

decisiones adoptadas por las comunas se puede conocer que:

> Desde la Unidad de Inspección General se manifiesta un compromiso con el respeto a los principios constitucionales de autonomía y jurisdicción indígena, procurando no intervenir en asuntos que son competencia exclusiva de las autoridades de las comunas. No obstante, se reconoce que las actuaciones en materias que sí son de su competencia se rigen bajo el marco del Código Orgánico Administrativo -COA- y el Código Municipal-CM- del DMQ.
>
> Dirección de Resolución establece que ninguna actuación administrativa, incluyendo resoluciones sancionadoras, puede contradecir lo dispuesto por la jurisdicción indígena. Esta afirmación resulta relevante, ya que reconoce expresamente la primacía de las decisiones de las comunas en el marco del ejercicio de su jurisdicción, aunque no se detalla cómo se implementa este reconocimiento en la práctica diaria de los procedimientos. Adicionalmente desde las consultas realizadas a las comunas se puede conocer que hay zonas en las que la AMC dialoga con las autoridades comunitarias para activar cualquier procedimiento, sin embargo, en otras zonas no las reconocen
>
> En este sentido se puede evidenciar, según la información remitida por la AMC que, no existen lineamientos institucionales claros para la actuación administrativa en territorios comunales. Si bien las inspecciones técnicas recogen información territorial, pero sin un protocolo definido de coordinación, lo que resulta en intervenciones ad hoc.
>
> La Dirección de Resolución informó que una vez revisado el "sistema MATIS", "no se desprende la interposición de ningún recurso de apelación en el que el apelante se identifique como una autoridad de una comuna del DMQ" en el período 2023-2024.

Si bien existen lineamientos institucionales que reconocen la jurisdicción indígena y su primacía en ciertos ámbitos, en la práctica este reconocimiento no siempre se traduce en acciones concretas ni en una coordinación efectiva con las autoridades comunales. Las respuestas institucionales reflejan una intención de respetar la autonomía indígena, pero también muestran vacíos en la implementación, especialmente en lo que respecta a la planificación y ejecución de acciones en territorio comunal.

Registro de la propiedad

Según la información remitida, presenta una introducción de las normativas entre ellas se encuentran

- La Convención Interamericana de Derechos Humanos artículo 21
- La CRE artículo 66
- COOTAD artículo 6
- Ley de Registro artículo 1

Frente a esta última normativa el RP indicó que:

> establece que la inscripción de documentos en los registros de la propiedad tiene por objeto (i) servir de medio de tradición de dominio, (ii) dar publicidad a los actos y contratos que transfieren el dominio y (ii) garantizar la autenticidad y seguridad de los documentos que deben registrarse. Esta norma también determina los requisitos que deben reunir los documentos para su inscripción (RP-MDMQ, 2025).

Adicionalmente informa que:

> En razón de que la justicia indígena se ejerce "dentro de su ámbito territorial", ella no podría producir efectos (i) fuera de ese ámbito, (ii) dentro del ámbito territorial de un gobierno autónomo descentralizado o de los jueces ordinarios que tienen jurisdicción en ese ámbito territorial, o (iii) en el ámbito de competencia de un registro de la propiedad. Asimismo, ya que las decisiones de la justicia indígena no pueden ser

> contrarias a la Constitución, ellas no pueden contraponerse a las decisiones judiciales de ningún tipo, incluyendo todas aquellas que se encuentran inscritas en los registros de la propiedad (RP-MDMQ, 2025)

En este sentido, cualquier resolución de la justicia indígena que busque inscribirse debería cumplir con los requisitos legales vigentes y no vulnerar el derecho constitucional a la propiedad de terceras personas. La institución reconoce la existencia de comunas, pueblos y nacionalidades en el DMQ, pero aclara que no dispone de normativa interna, directrices ni procedimientos que reconozcan de manera explícita su autonomía, autodeterminación y autogobierno.

Es importante señalar que en junio de 2025, se concretó la inscripción registral de una transferencia de dominio a favor del Pueblo Kitu Kara como propiedad comunitaria (RP-MDMQ, 2025). Esta inscripción se basó en una resolución de justicia indígena emitida por la ECUARUNARI, instancia que, conforme al artículo 171 de la Constitución, tiene legitimidad para administrar justicia dentro del ámbito territorial de los pueblos de la nacionalidad Kichwa.

Este hecho marca un precedente relevante. Si bien institucionalmente el Registro de la Propiedad no reconoce canales formales de articulación con la justicia indígena, en la práctica procedió a registrar una resolución emitida por una autoridad indígena, reconociendo la validez de sus efectos jurídicos. El registro se realizó sobre un bien ubicado en Quito, dentro del territorio del Pueblo Kitu Kara, con base en una sentencia emitida en ejercicio del derecho propio, que fue notificada al RP por la misma autoridad indígena y en la que se acreditaron los requisitos legales exigidos por la normativa registral.

b. Mecanismos de coordinación y cooperación existentes y sus formas de interacción entre los dos sistemas

Secretaria General de Coordinación Territorial. Gobernabilidad y participación-SGCTGP-

La secretaria informó sobre algunos mecanismos de coordinación como se menciona a continuación:

- **El Convenios de intervención en territorio comunal:** Requiere que las Administraciones Zonales -AZ-suscriban convenios con autoridades comunitarias antes de cualquier intervención municipal, respetando la propiedad colectiva y articulando la inversión pública, lo cual se enmarca en el artículo 446 del Código Municipal y artículo. 81. Literal f de la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales. A pesar de este requerimiento, no se evidencia un medio de verificación de los convenios firmados en las AZ y desde el lado de las comunas consultadas, ninguna conoce que se haya firmado algún convenio.
- La **articulación de planes de vida comunales con planificación distrital**, a través de la Estrategia de Gestión Integral de Riesgos -EGIR-, la misma que incluye como "línea de acción intersectorial la articulación de los planes de vida comunales y comunitarios con los instrumentos de planificación distrital y complementaria**.**

  Respecto a la EGIR, es un instrumento de política pública, como lo identifica la SGCTGP, cuyos "lineamientos de inversión son generales y programáticos, no imponen proyectos específicos ni decisiones sobre cómo deben organizarse o gestionarse los territorios comunales o ancestrales"(SGCTGP-MDMQ, 2025). A la vez, el ente rector de planificación a nivel nacional establece que la política pública es " el conjunto de acciones -de corto, mediano y largo plazo- que responde a las necesidades de la población y genera oportunidades de desarrollo o da respuesta a problemas, enmarcado en la garantía de derechos constitucionales y sobre la base de la participación, acuerdos y consensos entre el

Estado, la sociedad civil y el sector privado"(SNP, 2022, p. 6), en este caso particular el Estado está representado en el GAD metropolitano.

En este contexto es importante identificar que la secretaría indicó que se trabajó con "actores locales, no se planteó desde una lógica amplia o genérica de participación, sino que se convocó de forma intencionada a actores estratégicos vinculados con la vocación de cada tipo de territorio" – Tipología de territorios: 1, 2, 3, 4[2]-, a la vez el DMQ tiene una característica particular de tener un aproximado de 60-70 comunas que mantiene sus territorios y su función jurisdiccional en las diferentes zonas establecidas por la municipalidad, por ende existen autoridades legitimas que deben ser visibilizadas en el marco de la coordinación y cooperación.

En síntesis, la EGIR plantea:

- Proveen un marco común para canalizar inversión pública.
- Facilitan la priorización local, respetando las decisiones comunitarias.
- Pueden fortalecer el ejercicio de derechos colectivos al ofrecer mecanismos de planificación e inversión donde antes no existían.

Por lo tanto, las comunas deberían haber sido consultados en los seis ejes reguladores de articulación intersectorial, y no solo en el eje cuatro. Esta sería una forma concreta de transversalizar los principios de plurinacionalidad e interculturalidad, reconociéndolos en todo el proceso:

- Eje 1 - Tierra productiva
- Eje 2 - Sistemas agroalimentarios de proximidad
- Eje 3 - Seguridad hídrica y cultura del agua
- Eje 4 - Ruralidad sustentable y resiliente al cambio climático
- Eje 5 - Capacidad de retención juvenil
- Eje 6 - Identidad rural, cultura campesina y género

Aunque en el acápite 9 de documento sobre la Estrategia de Gestión Integral de Riesgos Sostenible -EGIRS 2024- se desarrolló en el "marco institucional y de gobernanza para la operación estratégica para el desarrollo rural", y se señala que una de las principales atribuciones de la Dirección de Desarrollo Rural es "Establecer y mantener mecanismos de coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, parroquiales rurales, comunas, comunidades ancestrales y otros entes relacionados, fortaleciendo los lazos interinstitucionales y colaboración" , en la práctica, de acuerdo con la información facilitada en los grupos focales con comunas, pueblos y nacionalidades y con servidores públicos consulados, se evidencia que estos lineamientos requieren ser fortalecidos. Es necesario impulsar un trabajo más sostenido para que los diálogos entre autoridades administrativas y las autoridades comunitarias sea más fluido y efectivo.

Además, se requiere generar mecanismos que permitan dar seguimiento a los acuerdos establecidos y conocer los resultados del cumplimiento en el corto y mediano plazo.

Adicionalmente la SGCTGP en el marco de la planificación 2023 incluyó el proyecto "Fortalecimiento a parroquias rurales y comunitaria", el cual contemplaba como tarea la capacitación en "Fortalecimiento de gobiernos comunitarios en planes de vida de comunas con enfoque de gestión de riesgos y seguridad territorial". Para esto se construyó una propuesta técnica, la cual estableció que la elaboración, revisión y aprobación de la

[2] Tipología 1: Territorios periurbanos / conurbados con vocación habitacional e industrial; Tipología 2: Territorios rururbanos con vocación agrícola, industrial y ambiental; Tipología 3: Territorios rurales con vocación agrícola; Tipología 4: Territorio rurales con vocación de servicios ecosistémicos y agrícola.

misma se realice con aportes de "funcionarios y autoridades de la Dirección Metropolitana de Parroquias Rurales y representantes del Pueblo Kitu Kara" y finalmente se registraron las firmas pertinentes (SGCTGP, 2023). Sin embargo, después de dos meses del proceso de Feria Inclusiva en diciembre del 2023, a través del sistema de contratación de Estado, el informe recomendó declarar desierto el proceso y el archivo respectivo (Ibid.).

En relación con los planes de vida, las comunas consultadas señalaron que son muy pocas las que cuentan con este instrumento estructurado, hasta el momento, se conocen que hasta el cierre de este proceso se han elaborado tres en las siguientes comunas: Tola Chica, Toglla y Leopoldo N. Chávez. Esto evidencia que no se concretó el apoyo técnico necesario para acompañar a las comunas en su construcción.

De igual forma, se identificó que el Pueblo Kitu Kara, como máxima instancia de organización comunitaria que agrupa a las comunas en el DMQ, tampoco impulsó procesos sostenidos de formación sobre este tema. No obstante, algunas comunas si recibieron apoyo del PKK y la ECUARUNARI. en procesos de formación y capacitación, aunque no específicamente vinculados a los planes de vida.

Por otro lado, en el caso de personas pertenecientes a otros pueblos y nacionalidades que habitan en el DMQ, se evidenció que un espacio de articulación inicial es la COIQ. Sin embargo, los delegados consultados manifestaron que no han sido convocados por el MDMQ a través de la SGCTGP a los espacios de participación en los que intervienen comunas y pueblos afroecuatorianos. Ante ello, plantean la necesidad de ser incluidos en dichas asambleas, argumentado que si bien, las comunas tienen particularidades propias, también los pueblos y nacionalidades que residen en Quito deben ser reconocidos y considerados en estos procesos de participación. y evidencia que no son convocados por a SGCTGP a los espacios donde participan comunas y pueblo" (CPD_OPP, 2025).

- **Participación diferenciada en el Fondo de Desarrollo Rural -FDR-**: este fondo "constituye un recurso municipal distribuido equitativamente entre los GAD parroquiales rurales. El DMQ, con sus 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales, abarca una vasta extensión de 372.4 km² y alberga a una población considerable de 2.679.722 habitantes" (SGCTGP, 2024, p. 53)

  La gestión del FDR se operativiza mediante convenios de cooperación interinstitucional. En este proceso, la SGCTGP desempeña el papel de supervisión; las administraciones zonales actúan como administradores de los convenios, y los GAD parroquiales asumen la responsabilidad de ejecutar los fondos (SGCTGP, 2024, p. 54). A pesar de estas claridades en el documento de la EGIR, no se cuenta con información del número de GAD parroquiales rurales que firmaron convenio, y de estos cuántos generaron las coordinaciones con las comunas que se encuentren en sus territorios.

  Según la Rendición de Cuentas del año 2023 se indica que:

  > Dentro del marco de ejecución del Fondo de Desarrollo Rural, se ha incorporado la cláusula 7.3 en los convenios de cooperación interinstitucional. Esta cláusula establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GAD- parroquiales rurales deben incluir a las autoridades de las comunas y comunidades ancestrales en sus procesos participativos de priorización de proyectos de desarrollo rural. Esta medida ha posibilitado la asignación prioritaria de más de 2,4 millones de dólares para inversiones en las comunas y comunidades ancestrales(MDMQ, 2023, p. 45).

  A pesar de lo expuesto, las comunas consultadas, no observan que exista inclusión, y más bien manifiestan que la articulación o consideración en la priorización de proyectos depende de las relaciones con los presidentes/as de las Juntas Parroquiales Rurales, por lo

que, se puede evidenciar discrecionalidad de las autoridades locales, limitando el cumplimiento efectivo del principio de inclusión.

Adicionalmente, esta SGCTGP informó sobre las acciones realizadas en el marco de la coordinación con las comunas y el Pueblo Kitu Kara como se detalla a continuación:

Tabla No. 13: Acciones realizadas en el marco de coordinación y cooperación

Mecanismos de coordinación y cooperación	Fecha
Asamblea ordinaria de comunas y comunidades	16/02/2023
Asamblea ordinaria de comunas y comunidades	14/07/2023
Asamblea extraordinaria de comunas y comunidades	24/11/2023
Asamblea extraordinaria de comunas y comunidades	19/03/2024
Asamblea ordinaria de comunas y comunidades	26/07/2024
Encuentro de comunas y comunidades –	30/11/2024 01/12/2024

Nota: información tomada de los anexos del Oficio Nro. GADDMQ-SGCTGYP-2025-0458-O

Entre los resultados identificados por la SGCTGP entre el 2023 y 2024, se encuentran:

- Ejecución de las asambleas o encuentros coordinados con las comunas y el Pueblo Kitu Kara.
- La SGCTGP en el marco de sus competencias efectuó un proceso de reforma al reglamento de la Ordenanza Metropolitana No. 038, relacionado con el fortalecimiento del proceso parlamentario en la Asamblea de Comunas y Comunidades del DMQ, proceso que se ejecutó en el primer trimestre del 2025.
- Elección del presidente de la asamblea de comunas y designación de los 10 representantes de comunas a la Asamblea de Quito.
- Generación de la propuesta de “Fortalecimiento de gobiernos comunitarios en planes de vida de comunas con enfoque en gestión de riesgos y seguridad”. Proceso que se declaró desierto.
- Proceso de acompañamiento a comunas para la generación de insumos técnicos para la formulación o actualización de los planes de vida de las comunas y comunidades del Ilaló en el 2024.
- Se realizó la entrega oportuna de la información referente al PMDOT 2024- 2033, para que se pueda revisar con antelación y discutir en asamblea, previo a la aprobación del instrumento en mayo 2024.
- De manera general la SGCTGP indicó que de forma permanente se realizan reuniones de trabajo para atención a requerimientos de las comunas, generando a la vez el acercamiento oportuno a las entidades municipales para analizar las problemáticas y responder frente a esos requerimientos; a la vez esto dio lugar a reconocer “la necesidad de fortalecer el conocimiento de los funcionarios municipales en derechos colectivos, a fin de garantizar una dialogo apropiado y articulación efectiva con las autoridades comunitarias”, para lo cual se ejecutó una capacitación sobre derechos colectivos impartida por el ICAM a 19 servidores municipales de las administraciones zonales.

Durante el espacio de socialización del informe preliminar, la SGCTGP recogió observaciones que reflejan dificultades tanto desde las comunas como desde el accionar de los servidores municipales (CPD-OPP, 2025b):

Dificultades identificadas en las comunas

- Existen tensiones internas que afectan el ejercicio de la autoridad comunitaria y el control territorial. Por ejemplo:
  - Algunos gobiernos comunitarios autorizan actividades que pueden poner en riesgo la seguridad y salud de sus habitantes, como la instalación de gasolineras.
  - Se presentan conflictos cuando no se regulan ventas de alcohol, lo que genera incidentes de conducción riesgosa. Ante estos casos, la ciudadanía solicita la intervención municipal, pero el ingreso es cuestionado por las comunas como una vulneración a su autonomía, sin que estas atiendan las demandas de su propia población.
- Ambigüedad en el ejercicio de los derechos colectivos, reclamando autonomía sin una delimitación clara de responsabilidades y competencias.
- Ausencia de delimitación formal de territorios, lo que provoca disputas entre comunas y con entidades municipales.
- La rotación frecuente de autoridades comunitarias dificulta los procesos de seguimiento y articulación.

Dificultades identificadas en las y los servidores municipales

- Limitado conocimiento y formación sobre derechos colectivos.
- Uso de un lenguaje excesivamente técnico que complica la comunicación y coordinación con las autoridades y miembros de las comunas.
- Falta de una normativa interna específica que reconozca a las comunas como autoridades comunitarias y regule los mecanismos de articulación y coordinación administrativa entre ambas instancias.

Aunque la SGCTGP desarrolló instrumentos y espacios de coordinación con las comunas, persisten vacíos normativos, dificultades en la articulación práctica y limitaciones institucionales que impiden consolidar un verdadero modelo de cooperación público–comunitario. El desafío central radica en transformar los lineamientos y convenios en mecanismos efectivos, sostenibles y reconocidos por ambas partes.

Agencia Metropolitana de Control -AMC-

La AMC a través de sus tres direcciones en relación con los mecanismos de coordinación y cooperación informó que**:**

La Dirección de Ejecución no ha realizado ningún tipo de coordinación ni cooperación con comunas o autoridades indígenas.

La Dirección de Resolución, manifiesta que “se asegura la aplicación de buenas prácticas en los procesos de coordinación y cooperación con las autoridades de las comunas, cuando esto se requiere para la emisión de una resolución y es jurídica y procesalmente viable”.

La Inspección General, entre 2023 y 2024, desarrolló acercamientos informativos únicamente con líderes comunitarios de dos comunas: Espejo y Lumbisí, enfocados en explicar competencias municipales, socializar normativas y recoger inquietudes.

Desde **la Inspección Técnica**, reportó la realización de mesas de trabajo y reuniones en abril de 2025 con líderes de la comuna Guangopolo.

En tanto que la **Dirección de Instrucción**, indicó que la coordinación permanente se realiza a través de las Direcciones Zonales de Participación, con acciones en seis zonas territoriales. El nivel de involucramiento y formas de cooperación varían por zona, destacándose lo siguiente:

Tabla No. 14: Acciones ejecutadas por las administraciones zonales en el marco de mecanismos de coordinación. Período 2023-2024

Zona	Acciones	Comunas identificadas
Delicia	Socialización a los moradores de las competencias y funciones de las entidades municipales además hasta la fecha no existe un registro sobre inconvenientes en su sector ya que los mismos se rigen bajo su propia legislación.	• Comunidad Carcelén Mitad del Mundo (San Antonio de Pichincha) • Comunidad San Antonio de Padua (Catzuqui de Velasco)
Chocó Andino	Un acercamiento con la secretaria de las Mancomunidades del Chocó Andino y se está coordinando para una reunión en la cual se dará a conocer las competencias que se tiene como AMC y como se puede implementar la coordinación y cooperación entre las partes a intervenir.	
Chillos	Se generaron mesas de trabajo y capacitaciones de competencias de AMC, específicamente con la Comunidad Ancestral de Rumiloma-Guangopolo. Intervenciones solicitadas directamente por dirigentes para sancionar a presuntos infractores.	• Rumiloma • San Miguel de Chachas-Conocoto.
Tumbaco	Reuniones con los Cabildos y la Dirección de Participación Ciudadana Mesas de trabajo Acciones realizadas para implementar procesos de coordinación y cooperación	• Lumbisí • Leopoldo Chávez • Comuna central • Oyambaro • Oyambarillo • Iguiñaro • Tola grande • Tola chica
Eloy Alfaro	Mesas de trabajo	• Comuna Marcopamba • Chilibulo • La Raya
Calderón	Mesas de trabajo	• Cocotog • San Miguel del Común • San Francisco de Oyacoto • Santa Anita • La Capilla • Comuna de Llano

Sin embargo, esta dirección de instrucción evidencia una dificultad:

> En aquellos casos en que la autoridad comunal autoriza el acercamiento institucional mediante mesas de trabajo articuladas a través de la Dirección de Participación Ciudadana de la respectiva Zonal, es posible coordinar y ejecutar la acción correspondiente. Sin embargo, en los casos en que dicha autoridad se niegue a colaborar, no resulta posible ingresar a la comuna ni llevar a cabo la acción prevista (AMC-MDMQ, 2025)

Las acciones de la AMC en materia de coordinación y cooperación con autoridades de comunas son fragmentadas, desiguales y, en algunos casos inexistentes. Si bien se registran ciertos esfuerzos localizados en las zonas de Tumbaco o los Chillos, estas experiencias no se replican en todo el DMQ.

Además, se observa una desconexión entre el nivel técnico que declara impulsar mecanismos de coordinación y las experiencias reportadas por las comunas. Estas últimas señalan la omisión, omisión del principio de consentimiento libre, previo e informado, así como la toma de decisiones unilaterales por parte de la AMC, lo que debilita la legitimación de las intervenciones institucionales en los territorios comunitarios.

Sin embargo, según lo informado por el responsable de talento humano de la AMC, durante los años 2023 y 2024 no se desarrollaron procesos de formación o capacitación que hayan incluido contenidos relacionados con derechos colectivos. La unidad indicó que está previsto incorporar estos temas a partir del año 2025.

Sin embargo, hasta el mes de mayo de 2025 -fecha en que se emitió la respuesta- no se presentaron evidencias que confirmen la ejecución o planificación concreta de dichas capacitaciones. Tampoco se remitió una desagregación temática que permita verificar que los derechos colectivos hayan sido incluidos en los nuevos programas formativos, lo que impide evaluar el cumplimiento de ese compromiso.

En síntesis, las acciones de la AMC reflejan una cobertura limitada y fragmentada en la aplicación de mecanismos de coordinación y cooperación con las comunas. Si bien existen esfuerzos puntuales, estos se concentran únicamente en un número reducido de comunidades, lo que resulta insuficiente considerando que en el DMQ se estima la existencia de entre 60 y 70 comunas. Esto, sumado a la ausencia de procesos de formación y capacitación en derechos colectivos, pone en evidencia una débil integración de los enfoques de interculturalidad y plurinacionalidad en la gestión institucional. En consecuencia, persiste una brecha significativa entre los principios establecidos en la Constitución y la operatividad real de la AMC. De ahí que las entidades públicas, tienen la responsabilidad de fortalecer las capacidades de sus funcionarios mediante procesos de formación continua que permitan comprender, transversalizar e implementar de manera efectiva estos enfoques en la normativa y en los procedimientos que generan, garantizando así una actuación institucional más coherente, legítima y respetuosa con los derechos colectivos y la diversidad cultural del territorio.

Registro de la propiedad

En relación con los mecanismos de coordinación y cooperación, el RP informó que “no cuenta con mecanismos de coordinación y cooperación con autoridades indígenas, normativa interna, procedimientos, manuales, directrices u otros instrumentos técnicos que reconozcan o desarrollen aspectos relacionados con la autonomía, autodeterminación y autogobierno de las comunas en el DMQ”(RP-MDMQ, 2025).

10. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Consejo de la Judicatura -CJ-

- La débil implementación y difusión efectiva de: el Protocolo para la aplicación del diálogo intercultural y la Guía de mecanismos de coordinación y los respectivos instrumentos generados, limitan su incidencia, persistiendo una mirada jerárquica hacia la jurisdicción indígena.
- El CJ evidencia que existe racismo estructural en la actuación, especialmente, de jueces y fiscales.
- Débiles procesos de generación de instrumentos técnicos que permitan sistematizar la información estadística de lo que establece la guía y protocolo como número de declinaciones, entre otras.
- La justicia indígena en el DMQ aporta a la resolución de conflictos y al fortalecimiento de la identidad comunitaria, complementando el sistema ordinario y generando un valor económico y social para el Estado.

Fiscalía General del Estado -FGE-

- La FGE reconoce la normativa vigente y manifiesta aplicar criterios de pertinencia cultural. Sin embargo, no evidencia datos estadísticos sobre su actuación en procesos donde intervienen pueblos y nacionalidades. La reserva de información, aunque legítima en algunos casos, no debe obstaculizar la visibilización de su accionar frente a las directrices del protocolo y la guía generada por el CJ.

Defensoría Pública -DP-

- La DP es la entidad pública que cuenta con data sobre número de asesorías y patrocinios a personas pertenecientes a comunas, pueblos y nacionalidades.
- Los servicios que presta la DP en las zonas rurales, aún no se establecen en el marco de la cooperación y coordinación con las autoridades indígenas o comunitarias, sino que son producto de las lógicas institucionales.
- A pesar de la firma de un convenio con el Movimiento Intercultural Indígena Campesino de la Provincia de Pichincha -MIICPI, no se identifican acciones concretas de articulación con las comunas del DMQ, las mismas que desconoce o confunden el rol de la DP.

Defensoría del Pueblo -DPE-

- La DPE tiene un rol clave en la vigilancia del respeto al diálogo intercultural, pero no se evidencia un sistema institucionalizado para ello.
- La falta de registros, alertas o intervenciones sistemáticas por parte de la DPE revela una debilidad en su capacidad de respuesta ante vulneraciones donde intervienen personas que se autoidentifican como pertenecientes a comunas, pueblos y nacionalidades.
- La DPE no cuenta con mecanismos de vigilancia permanente, enfocándose en responder frente a hechos cometidos, o a procesos solicitados por parte de los pueblos y nacionalidades.

Policía Nacional -PN-

- No existen lineamientos institucionales elaborados juntamente con las comunidades indígenas del DMQ, como lo establecen los instrumentos analizados en este informe.
- Desde la percepción de las comunas la PN desconoce la jurisdicción indígena, por lo tanto, la autoridad indígena, lo que da lugar a prácticas discriminatorias y a la aplicación de normas que no tienen sustento legal, afectando los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades.
- La aplicación del reconocimiento de derechos colectivos queda a la discrecionalidad del servidor policial, por lo que la relación con las comunas es diversa de acuerdo con el territorio y en algunos casos puede llegar a ser tensa.

Secretaría de Gestión de Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades -SGDPYN

- La coexistencia de múltiples registros y competencias entre entidades (MAG, SGDPN, MG, GAD, etc.) impide contar con un registro único y actualizado de las comunas existentes en el DMQ y limita una respuesta coordinada y coherente frente a las demandas de estas.
- Los cambios recientes en los procedimientos y competencias frente a temas de registros no han sido comunicados de forma clara a las comunas, lo que limita su acceso a procesos de reconocimiento y protección.

- Sin un registro único y consensuada sobre las comunas en el DMQ, se dificulta establecer mecanismos claros de coordinación entre las autoridades de las dos justicias indígena y ordinaria

Secretaria General de Coordinación Territorial, Gobernabilidad y Participación -SGCTGP-

- El MDMQ, a través de la SGCTGP, ha implementado instrumentos como el Instructivo de Presupuestos Participativos y la Estrategia de Gestión Integral de Riesgos-EGIR-, además generó espacios de coordinación como las asambleas de comunas y encuentros con el Pueblo Kitu Kara. Sin embargo:
  - En la práctica, estos esfuerzos no han logrado transformar las relaciones desiguales de poder entre el gobierno local y las autoridades comunitarias.
  - Las comunas perciben un desconocimiento e incluso resistencia por parte de funcionarios municipales y algunos actores sociales frente a la validez de las decisiones tomadas por las comunas.
  - Los espacios participativos no involucran a todas las comunas, pueblos y nacionalidades que habitan en el DMQ
  - Se requiere institucionalizar procesos de seguimiento permanente y una socialización clara de los resultados obtenidos en los espacios participativos.
- Aunque existen mecanismos de diálogo, como las asambleas y encuentros, los problemas reales de las comunas y de otros pueblos y nacionalidades que habitan en el distrito, siguen sin ser visibilizados ni abordados efectivamente por la gestión municipal.
- La participación de las autoridades comunales en procesos de planificación, como los relacionados con el Fondo de Desarrollo Rural, continúa siendo discrecional y depende en gran medida de la voluntad política o de las relaciones personales con los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales.
- La institucionalidad municipal evidencia una débil participación de lideres comunitarios en espacios impulsados y por su parte los líderes comunitarios perciben que dichos espacios no generan respuestas a sus problemáticas.

Agencia Metropolitana de Control -AMC-

- La AMC incorpora algunos principios de interculturalidad en sus actuaciones, como el diálogo previo en inspecciones y el respeto al principio de no discriminación.
- Si bien existen lineamientos institucionales que reconocen la jurisdicción indígena y su primacía en ciertos ámbitos, en la práctica este reconocimiento no siempre se traduce en acciones concretas ni en una coordinación efectiva con las autoridades comunales.
- Desde la AMC se reconoce la necesidad de respetar la jurisdicción indígena, sin embargo, no existen lineamientos ni protocolos institucionales para hacerlo, por lo que en algunas zonas generan procesos de coordinación, y en otras no registran acercamientos.
- Existe una ausencia de formación y capacitación permanente a los servidores municipales sobre derechos colectivos de comunas, pueblos y nacionalidades, complejizándose por la alta movilidad de personal.

Registro de la Propiedad -RP-

- El Registro de la Propiedad no cuenta con normativa interna, ni procedimientos que permita articular su actuación con las autoridades indígenas, lo cual refleja una omisión frente al mandato constitucional de generar mecanismos de coordinación y cooperación entre jurisdicciones.

- Si bien entre el 2023 y 2024 no se conoció si existieron pedidos de registro resoluciones tomadas por autoridades indígenas. En junio 2025 se realizó una inscripción a favor del Pueblo Kitu Kara, lo que evidencia que, a pesar de no existir instrumentos formales de articulación, el Registro sí puede reconocer y validar decisiones provenientes de la justicia indígena, lo que deja en evidencia una práctica no sistematizada.
- Existe una débil comprensión sobre los alcances del derecho propio, así como una limitada capacidad institucional para garantizar efectivamente los derechos colectivos de comunas en procesos administrativos y registrales.

Comunas, Pueblos y Nacionalidades

- Desde la mirada de comunas, pueblos y nacionalidades el fortalecimiento de estructuras internas como los consejos de mayores, así como la participación intergeneracional son elementos fundamentales para legitimar las decisiones dentro de las comunas.
- Las autoridades de comunas y pueblos y nacionalidades evidencian una discrecionalidad en la aplicación de la norma constitucional, una escasa comprensión del sistema jurídico indígena y por lo tanto existe una toma de decisiones unilaterales por parte de las entidades públicas del nivel nacional o local.
- Las comunas al tener formas de organización propias no han generado unos lineamientos mínimos para la construcción de sus planes de vida encontrándose a la espera de que sean las instancias municipales las que les apoyan en estos procesos.

Recomendaciones

Consejo de la Judicatura -CJ-

- Fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre autoridades ordinarias e indígenas, mediante un diálogo intercultural sostenido que reconozca y legitime el rol de las comunas en la administración de justicia, incorporando además un sistema de seguimiento a los acuerdos alcanzados en las mesas de diálogo, con indicadores claros que permitan evaluar su cumplimiento.
- Exigir desde la Dirección Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia, el cumplimiento de las responsabilidades de las Dirección Provinciales, en el marco de los lineamientos de la Guía de mecanismos de coordinación y cooperación, relacionados con reportes semestrales sobre declinaciones y sistematización de procesos de coordinación por parte de las direcciones provinciales.
- Promover activamente la incorporación de jurisprudencia indígena en los sistemas de registro.
- Concluir con el proceso de construcción de la herramienta especializada en “casos de abuso sexual de niñez y adolescencia de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas con enfoque intercultural, intergeneracional y género”, garantizando la participación de autoridades de comunas, pueblos y nacionalidades. Posterior a su aprobación iniciar el proceso de socialización a actores de la justicia indígena y justicia ordinaria.
- La Dirección de Acceso a los Servicios de Justicia debe hacer el seguimiento de la configuración en el SATJE del botón de diálogo intercultural y declinaciones de competencias, que permita contar con información estadística actualizada.
- Coordinar con la Escuela de la Función Judicial para establecer mecanismos obligatorios de formación y capacitación continua de jueces, fiscales, personal administrativo, sobre: justicia indígena, pluralismo jurídico, racismo estructural y derechos colectivos entre otros.

- Implementar un sistema de seguimiento y monitoreo que permita conocer cuántos casos activaron mecanismos de coordinación, cooperación, diálogo intercultural y declinación de competencia.
- Articular mesas de trabajo con comunas, pueblos y nacionalidades indígenas para evaluar el cumplimiento de la Resolución 053-2023 y a partir de esos resultados, proponer las reformas que mejoren los procedimientos planteados.
- Garantizar la participación de pueblos y nacionalidades en la construcción y validación de nuevos instrumentos técnicos.

Fiscalía General del Estado -FGE-

- Diseñar un mecanismo interno de registro y reportes públicos de información pública sobre el número de casos en los que involucran personas de comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, que permita identificar cuándo se activa el diálogo intercultural, los mecanismos de coordinación y cooperación, sin comprometer el principio de reserva.
- Fortalecer la coordinación con autoridades indígenas para que participen activamente en la elaboración y revisión de políticas institucionales vinculadas a justicia intercultural, tal como lo recomienda la Guía y los estándares internacionales de derechos humanos.
- Capacitar de forma continua a fiscales y personal auxiliar en la aplicación efectiva de los principios de interculturalidad y pluralismo jurídico, racismo estructural y derechos colectivos garantizando que se traduzcan en prácticas operativas concretas en los procesos penales.
- Garantizar el uso de intérpretes y reforzar el seguimiento a su presencia en cada fase del proceso.

Defensoría Pública -DP-

- Establecer canales formales de coordinación con las comunas del DMQ y el Pueblo Kitu Kara, para garantizar la atención jurídica responda a las necesidades de las comunas.
- Finalizar la aprobación del proyecto de Política Institucional de la Defensoría Pública del Ecuador sobre el Acceso a la Justicia de personas de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano y Pueblo Montubio. Una vez aprobado, se sugiere iniciar un proceso de socialización interna que garantice el conocimiento y apropiación de este instrumento por parte del personal. Asimismo, es importante dar seguimiento a su implementación y, a mediano plazo, realizar una evaluación que permita identificar avances, retos y oportunidades de mejora.
- Fortalecer la Ruta de los Derechos asegurando la coordinación previa con las autoridades comunitarias.
- Incorporar formación obligatoria en justicia indígena, racismo estructural y derechos colectivos de servidores públicos de la DP.

Defensoría del Pueblo -DPE-

- Fortalecer el registro y seguimiento de casos relacionados con pueblos y nacionalidades en el DMQ, especialmente aquellos donde se solicita diálogo intercultural. Esto implica crear un sistema de alertas internas que permita identificar este tipo de situaciones de incumplimiento.
- Implementar un mecanismo específico para verificar la presencia de intérpretes o traductores en procesos judiciales donde intervienen personas que no hablan español, en coordinación con otras instituciones del sistema de justicia.

- Establecer una estrategia de vigilancia proactiva, que permita revisar de forma aleatoria casos judiciales donde se encuentren vinculadas personas que pertenecen a comunas, pueblos y nacionalidades, con el fin de identificar posibles vulneraciones de derechos o faltas disciplinarias. Esto podría realizarse en coordinación con la Defensoría Pública, que sí cuenta con registros de autoidentificación.
- Promover la generación de capacidades dentro de la DPE para reconocer e intervenir oportunamente en casos de discriminación o trato desigual en el sistema de justicia, aunque no existan denuncias formales por parte de las comunidades.
- Reforzar la articulación con comunas, pueblos y nacionalidades del DMQ, no solo para responder a pedidos específicos, sino para establecer canales de comunicación permanentes que permitan recoger alertas tempranas sobre conflictos o violaciones de derechos.
- Documentar y sistematizar todas las actuaciones realizadas en el marco del protocolo, de forma que se puedan evaluar los avances y ajustar estrategias de forma periódica.
- Fortalecer el acompañamiento a las comunas en casos donde no se reconozca su autoridad o justicia indígena.
- Incorporar formación obligatoria y continua sobre justicia indígena, pluralismo jurídico, racismo estructural y derechos colectivos en la formación de para servidores públicos de la DPE.

Coordinación Zonal 9- Policía Nacional

- Incidir en las instancias pertinentes de la PN para la construcción, aprobación e implementación de lineamientos específicos de coordinación entre Policía Nacional y autoridades indígenas para el ingreso a territorios comunitarios, en el marco de los lineamientos establecidos en los instrumentos analizados en este informe.
- Generar un sistema de registro distrital de las solicitudes de coordinación y/o cooperaciones solicitadas por comunas, pueblos y nacionalidades en el DMQ.
- Coordinar al interno de la institución, con la unidad o dirección responsable de los procesos de formación y capacitación para la incorporación de temas sobre justicia indígena, pluralismo jurídico, racismo estructural y derechos colectivos.
- Establecer mecanismos de sanción para actuaciones policiales que vulneren la autonomía de las comunas.
- Promover la coordinación con autoridades de comunas, la presencia de unidades especializadas con enfoque intercultural en territorios donde se encuentren comunas, pueblos y nacionalidades en el DMQ.

Secretaria de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades

- En el marco de su competencia y conociendo que existe una dispersión del registro de comunas, pueblos y nacionalidades, analizar las siguientes recomendaciones:
    - Establecer parámetros unificados para los registros que permitan contar con información precisa y actualizada sobre comunas, pueblos y nacionalidades.
    - Impulsar procesos de coordinar con comunas, pueblos y nacionalidades para definir de manera conjunta las variables que deben incluirse en los registros institucionales.
    - Socializar e implementar la Resolución Nro. SGDPN-SGDPN-2024-0008-R, que establece regular los requisitos y procedimientos para el registro y otorgamiento de personería jurídica a las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades.
    - Coordinar con el Ministerio de Gobierno, el MAG y toda entidad que tenga dentro de sus competencias el registro de comunas, pueblos y nacionalidades

para que le facilite la información a la SGDPYN del registro de comunas, pueblos y nacionalidades.
- Publicar en la página web institucional el registro actualizado de comunas, pueblos y nacionalidades, desagregada por cantón o distrito metropolitano.

Secretaría General de Coordinación Territorial, Gobernabilidad y Participación - SGCTGP MDMQ -

- Establecer criterios claros, transparentes y normativos que aseguren la participación directa y no discrecional de las comunas en el diseño, priorización y ejecución de proyectos financiados con el Fondo de Desarrollo Rural-FDR-,
- Implementar un sistema de seguimiento y verificación de convenios entre comunas y GAD parroquiales rurales, que incluya medios de verificación públicos y participación comunitaria en su evaluación.
- Diseñar de manera conjunta con delegados del Pueblo Kitu Kara y de otros pueblos y nacionalidades que viven en el DMQ, una metodología concertada que respete sus formas organizativas, permita la construcción autónoma de sus planes de vida y garantice recursos para su implementación.
- Identificar y convocar a espacios organizativos que agrupan a otros a pueblos y nacionalidades que viven en el DMQ, para que participen en los espacios de toma de decisiones, como pueden ser las asambleas de comunas, pueblos y nacionalidades.
- Dotar de mayor capacidad resolutiva a las asambleas y encuentros con comunas, pueblos y nacionalidades que habitan en el DMQ (comunas, pueblos afroecuatorianos, pueblos indígenas, montuvios, nacionalidades diversas), siendo importante incluir mecanismos de rendición de cuentas, seguimiento a compromisos asumidos, retroalimentación sobre resultados y la posibilidad de incidencia real en la gestión municipal.
- Diseñar estrategias de comunicación intercultural para visibilizar las problemáticas de las comunas, pueblos y nacionalidades en el DMQ y que se generen canales directos con entidades municipales para dar respuesta en el marco de los principios de plurinacionalidad e interculturalidad establecidos en el marco constitucional
- Fortalecer las capacidades organizativas y de incidencia de líderes comunales, de pueblos y nacionalidades, a través de programas de formación y capacitación en los que se potencie el liderazgo comunitario en temas de planificación, derechos colectivos, gestión territorial y participación ciudadana, promoviendo así una participación más efectiva en los espacios institucionales.
- Ampliar la consulta comunitaria en todos los ejes de la EGIR, para asegurar la transversalización efectiva de los principios de interculturalidad y plurinacionalidad.
- Coordinar con el ICAM como entidad responsable de la capacitación y formación a servidores municipales -nivel técnico y administrativo-, la incorporación en la malla curricular de temas que desarrollen justicia indígena, racismo estructural derechos colectivos y estudios de casos.
- Impulsar procesos de educomunicación y capacitación a la ciudadana sobre derechos colectivos, pluralismo jurídico, dirigidos a funcionarios municipales, comunas y ciudadanía en general.
- Acompañar el seguimiento de la socialización e implementación del Instructivo de Presupuestos Participativos 2025-2026 con acciones concretas para fortalecer la autonomía organizativa de las comunas.
- Consolidar un canal permanente de diálogo con autoridades de comunas, para asegurar su participación en decisiones municipales.

- Generar indicadores relacionados con comunas, pueblos y nacionalidades en el DMQ e incluirlos en el Sistema Metropolitano de Información.

Agencia Metropolitana de Control -AMC-

- Abrir espacios de socialización de las competencias de la AMC a las autoridades de las comunas electas, para establecer espacios de diálogo intercultural y coordinación.
- Diseñar participativamente con las comunas, aprobar e implementar un protocolo específico para establecer parámetros para las intervenciones en territorios comunitarios que contemple el principio de consentimiento previo, libre e informado, su autodeterminación y estructuras propias de gobernanza.
- Sistematizar las experiencias positivas de coordinación y cooperación en zonas territoriales y replicarlas en otras parroquias rurales que también albergan comunas, evitando respuestas fragmentadas y desiguales.
- Coordinar con el ICAM como entidad responsable de la capacitación y formación a servidores municipales- técnicos y administrativos-, la incorporación en la malla curricular de temas que desarrollen justicia indígena, racismo estructural, derechos colectivos y estudios de casos.
- Incluir metas e indicadores específicos sobre coordinación con pueblos y nacionalidades en los planes operativos anuales de la AMC, lo cual permitirá evaluar avances concretos en el cumplimiento del principio de interculturalidad.

Registro de la propiedad

- Abrir espacios de reflexión y diálogo entre el MDMQ, Pueblo Kitu Kara para revisar las prácticas exitosas en temas de registro de sentencias de pueblos y nacionalidades en el marco de temas relacionadas con registro de la propiedad.
- Abrir espacios de socialización de las competencias del Registro de la Propiedad a las autoridades de las comunas electas, para establecer espacios de diálogo intercultural y coordinación.
- Desarrollar, aprobar e implementar directrices, protocolos y procedimientos internos que garanticen la inscripción de decisiones de justicia indígena bajo criterios de respeto a la autonomía territorial, cultural y organizativa de las comunas, en cumplimiento del artículo 171 de la Constitución.
- Coordinar con el ICAM como entidad responsable de la capacitación y formación a servidores municipales- técnicos-administrativos-, la incorporación en la malla curricular de temas que desarrollen justicia indígena, racismo estructural derechos colectivos y estudios de casos.
- Incluir en el Sistema Metropolitano de Información indicadores sobre sentencias emitidas por las comunas e inscritas en el registro de la propiedad.
- Integrar criterios de pertinencia cultural en la interpretación de documentos provenientes de sistemas jurídicos propios de las comunas.

Pueblo Kitu Kara, comunas, pueblos y nacionalidades

- Analizar y establecer mecanismos adecuados para la transferencia de información ante cambios de autoridades en las comunas, a fin de garantizar la continuidad en la gestión y la conservación de registros institucionales.
- Fortalecer procesos de formación y capacitación a las comunas en el DMQ, respecto a justicia indígena, construcción de planes de vida, aplicación de la Guía y el Protocolo aprobados por el CJ, entre otros.
- Analizar con las autoridades de comunas en el DMQ el cumplimiento de sus responsabilidades como autoridades comunitarias en el control del espacio público.

- Incidir en la participación de las autoridades de las comunas en los espacios convocados por el MDMQ.

ACCIÓN	RESPONSABLE	FECHA	SIGLA UNIDAD	SUMILLA
Elaborado por:	Tatiana Montalvo	25-08-2025	OPP	Firmado electrónicamente por: TATIANA DE LAS MERCEDES MONTALVO NAVARRETE. Validar únicamente con FirmaEC
Revisado y aprobado por:	Valeria Urgiles	1-09-2025	SE	Firmado electrónicamente por: VALERIA JACQUELIN URGILES VALLE. Validar únicamente con FirmaEC

11. Bibliografía

Aguilar Cavallo, G. (2006). La aspiración indígena a la propia identidad. *Universum (Talca)*, *21*(1). https://doi.org/10.4067/S0718-23762006000100007

AMC-MDMQ. (2025, mayo 19). *Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2025-0424-O*.

CCE. (2014, julio 30). *Sentencia No. 113-14-SEP-CC*.

CCE. (2021a, julio 21). *Sentencia No. 112-14-JH/21*.

CCE. (2021b, septiembre 1). Sentencia 1779-18-EP/21. *Corte Constitucional del Ecuador*. https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-1779-18-ep-21/

CCE. (2021c, diciembre 15). *Sentencia No. 4-16-EI/21*.

CJ. (s. f.). *Consulta de peritos acreditados—SISTEMA PERICIAL - Consejo de la Judicatura*. Recuperado 11 de junio de 2025, de https://appsj.funcionjudicial.gob.ec/perito-web/pages/peritos_nacional.jsf

CJ. (2023, marzo 28). *RESOLUCIÓN 053-2023*. https://www.funcionjudicial.gob.ec/resources/pdf/resoluciones/2023/053-2023.pdf

CJ-DPPichincha. (2025, abril 21). *Oficio-DP17-2025-0584-OF*.

COFJ. (2009, marzo). *Código Orgánico de la Función Judicial*.

CONAIE. (2012). Proyecto Político de la CONAIE 2012. *CONAIE ORG*. https://conaie.org/2015/07/21/proyecto-politico-conaie-2012/

CPD-GC. (2025, mayo 12). *Caracterización de pueblos y nacionalidades indígenas*.

CPD-OPP. (2025a, julio 25). *Socialización de IOPP No. 002-2025 prelimnar a entidades nacionales* [Reunión interinstitucional].

CPD_OPP. (2025, julio 29). *Socialización de IOPP No. 002-2025 prelimnar a comunas, PyN*.

CPD-OPP. (2025b, julio 29). *Socialización IOPP preliminar No. 002/2025, entidades municipales*.

CPE. (1998). *Constitución Política del Ecuador*.

DP. (2025, abril 25). *Oficio Nro. DP-DPG-2025-0149-O*.

DPE. (2025, mayo 6). *Correo Electronico en respuesta al pedido de información sobre justicia indígena y justicia ordinaria*.

FGE. (2025, abril 29). *Oficio No.FGE-CGAJP-DDHPC-2025-003749-O*.

GF 001 PKK. (2025, mayo 1). *CPD_OPP*.

GF 002 PKK. (2025, mayo 6). *OPP_ CPD*.

INEC. (2022). *CENSO 2022*.

MDMQ. (2023). *REndición de Cuentas 2023*.

MICC. (2024, junio). *Manual de justicia indígena con perspectiva de género*. https://miccotopaxiec.wordpress.com/2024/06/14/manuales-de-justicia-indigena/

MICC & Maquita. (2021). *Manual para la aplicación de Justicia indígena y litigio Estratégico en comunidades de Chugchilán e Isinlivi*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://miccotopaxiec.org/wp-content/uploads/2024/06/manual_de_justicia_indigena_micc_2021.pdf

Pavón Suntaxi, M. Á. (2023). *Legislación sobre comunas y jurisdicción plurinacional y territorial en el Ecuador: Caso Comuna de Santa Clara de San Millán* [masterThesis, Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/9742

Rayner, J., & Mérida Conde, J. (Eds.). (2019). *Las comunas del Ecuador: Autonomía, territorio y la construcción del estado plurinacional*. Instituto de Altos Estudios Nacionales, La Universidad de Posgrado del Estado.

RP-MDMQ. (2025, abril 25). *Oficio Nro. DP-DPG-2025-0149-O*.

SGCTGP. (2023). *Propuesta de capacitación denominada Fortalecimiento de gobiernos comunitarios en planes de vida de comunas con enfoque de gestión de riesgos y seguridad territorial*.

SGCTGP. (2024, marzo). *Estrategia Quito Rural – Zonales Quito*. https://zonales.quito.gob.ec/?page_id=187740

SGCTGP-MDMQ. (2025, abril 23). *Oficio Nro. GADDMQ-SGCTGYP-2025-0458-O*.

SNP. (2022). *Guía metodológica para la formulación de la política pública*. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/GuiaMetodologicaParaLaFormulacionDeLaPoliticaPublica-17-02-2022.pdf

12. Anexos

Anexo 1: Datos sobre educación, salud y pobreza de la población indígena en el DMQ

Educación

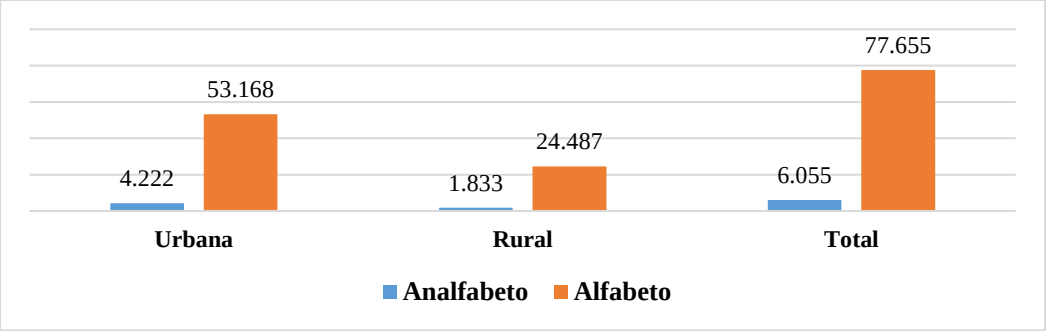
Tabla No. 15: Población de 15 años y más por condición de analfabetismo[3] y según su autoidentificación cultural en el DMQ, año 2022

Autoidentificación/Condición de alfabetismo	Analfabetos	% de analfabetos	Alfabeto	% de alfabetos	Total
Indígena	6.055	7,23	77.655	92,77	83.710
Afroecuatoriana/o, Afrodescendiente, Negra/o, Mulata/o	749	1,38	53.590	98,62	54.339
Montuvia/o	234	1,38	16.715	98,62	16.949
Mestiza	25.226	1,34	1.857.536	98,66	1.882.762
Blanco	356	0,50	70.502	99,50	70.858
Otro	9	0,57	1.564	99,43	1.573

Nota: Adaptado del VIII Censo de Población y VII de Vivienda (2022), INEC

Salud

Gráfico No. 6 Población de 15 años y más por condición de analfabetismo que se autoidentifica como indígena en el DMQ, según área. Año 2022



Nota: Adaptado del VIII Censo de Población y VII de Vivienda (2022), INEC.

Pobreza

Tabla 5: Pobreza por NBI en el DMQ, por autoidentificación cultural y área. Año 2022

Autoidentificación cultural	Rural	Urbano
Indígena	34,6%	30,1%
Afroecuatoriano/a	19,2%	16,0%
Montubio/a	19,7%	12,1%
Mestiza/o	17,6%	10,3%
Blanca/o	10,0%	8,5%
Otro:	8,5%	10,6%

Nota: Adaptado del VIII Censo de Población y VII de Vivienda (2022), INEC.

[3] La tasa de analfabetismo y alfabetismo se ha calculado en función del total de la población indígena, afroecuatoriana, montuvia, mestiza, blanca y otra.