INFORME FINAL
DE OBSERVANCIA DE POLÍTICA PÚBLICA
No. 002/2020

Consejo de Protección de Derechos
Distrito Metropolitano de Quito

EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS DE COMUNAS Y COMUNIDADES FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DMQ, EN LOS ÚLTIMOS 05 AÑOS

Marzo 2021

Presentación

El Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito es una entidad pública, constituida paritariamente con delegados/as del Estado y representantes de la sociedad civil; cuyas atribuciones establecidas en la normativa legal vigente (COOTAD y el Código Municipal) son la formulación, observancia, seguimiento y evaluación de la política pública de protección de derechos en el DMQ.

En cumplimiento de estas atribuciones, esta Secretaría Ejecutiva impulsa procesos de **Observancia de policía pública (normas, normativas técnicas, planes, servicios,)**, con el fin de "contribuir al mejoramiento de la política pública que concrete el ejercicio de los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria, en situación de vulnerabilidad y/o riesgo; así como naturaleza y animales en el DMQ, dando cumplimiento a lo establecido en la normativa vigente" (CPD 2021).

En este marco, compartimos con ustedes el presente INFORME DE OBSERVANCIA DE POLÍTICA PÚBLICA No. 002/2020: PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS DE COMUNAS Y COMUNIDADES, que surgió de un pedido realizado por el Consejo Consultivo de Derechos de Pueblos y Nacionalidades -CCD PYN- frente a diferentes dificultades en la implementación de derechos colectivos relacionados con tierras, territorios, tributos, participación, entre otros y analizado, impulsado y aprobado por la Comisión Ocasional de Derechos Colectivos conformada por el Pleno del Consejo en enero del 2020.

Para la recolección de información se trazó una Hoja de Ruta que contempló, entre otras actividades, un Foro sobre Derechos Colectivos con la participación de los propios titulares de derechos, expertos, autoridades y académicos, quienes facilitaron elementos y clarificaron algunos entenderes sobre los derechos colectivos en el marco de la plurinacionalidad e interculturalidad; y un espacio de consulta a las entidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en relación a varios temas relacionados con los derechos colectivos y su materialización en la gestión municipal.

El proceso de observancia realizado entre junio y diciembre de 2020 dio como resultado un informe preliminar que fue socializado con las entidades y titulares consultados, lo que permitió incorporar sus observaciones, en enero del 2021 y, finalmente, fue aprobado por la Comisión Ocasional de Derechos colectivos el 23 de marzo de 2021.

Esperamos que los hallazgos, conclusiones y recomendaciones planteados en el presente Informe permitan a los entes rectores de la política pública, y a la ciudadanía en general, identificar que existe una deuda pendiente frente a la implementación de políticas públicas para la concreción de los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y que sepan tomar las mejores decisiones para lograr su materialización, en el marco del mandato Constitucional y demás normativa internacional, nacional y local vigente.

Consejo de Protección de Derechos
del Distrito Metropolitano de Quito

CONSEJO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DEL DMQ

INFORME FINAL DE OBSERVANCIA DE POLÍTICA PÚBLICA No. 002/2020: EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS DE COMUNAS Y COMUNIDADES FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DMQ, EN LOS ÚLTIMOS 05 AÑOS

Fecha de inicio: 11 de junio de 2020
Fecha de finalización: diciembre 2020

Índice general

Índice de tablas 3
Índice de gráficos 3
Lista de acrónimos y siglas 4
Antecedentes e introducción 5
CAPÍTULO I: METODOLOGÍA 7
1.1Objetivos del proceso de observancia 7
1.2. Proceso metodológico 7
CAPÍTULO II: REFERENTE CONCEPTUAL Y ESTADÍSTICO 12
Datos estadísticos sobre pueblos y nacionalidades indígenas 15
CAPÍTULO III: INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS 19
3.1 Normativa legal 19
3.2 Temas enfatizados para en análisis 20
3.2.1 Tierra y Territorio 21
3.2.2 Gobiernos comunitarios/participación/planificación 35
3.2.3 Articulación y coordinación entre gobiernos comunitario/municipal 50
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 56
4.1 Conclusiones 56
4.2 Recomendaciones 57
Bibliografía 63
Anexos 66
Anexo 0: Tabla NO. 0: Hoja de Ruta de la Comisión de Derechos Colectivos del CPD 66
Anexo 1: Registro de grupos focales 67
Anexo 2:Tabla No. 06: Normativa legal Internacional, nacional y local 69
Anexo 3: Tabla No. 07: Planes de Desarrollo 73

Índice de tablas

Tabla No. 0: Hoja de Ruta de la Comisión de Derechos Colectivos del CPD 65
Tabla No. 01: Integrantes de la Comisión de Derechos Colectivos del CPD 8
Tabla No. 02 : Grupos focales 9
Tabla No 03: Referencia sobre derechos colectivos 13
Tabla No. 04 : No. de personas indígenas según provincia de nacimiento, que viven en el DMQ. 16
Tabla No. 05: Datos sobre No. de Comunas en el DMQ 17
Tabla No. 06: Normativa legal Internacional, nacional y local 68
Tabla No. 07: Planes de Desarrollo 72
Tabla No. 08: Normativa internacional y Constitucional 22
Tabla No. 09: No. De comunas en el DMQ, según entidad nacional consultada 27
Tabla No. 10: No. De comunas en el DMQ, según entidad municipal consultadas 29
Tabla No. 11: organismos internacionales frente a temas de propiedad y territorio y deberes del Estado 29
Tabla No. 12: Comunas registradas según el Registro de la Propiedad 31
Tabla No. 13: Normativa relacionada con tributos 32
Tabla No. 14 No. de comunas que se encuentran exentas de pago de tasas e impuestos en el DMQ 2016-2020 34
Tabla No. 15: Normativa relacionada con temas de participación 40
Tabla No. 16 : Resultados y limitaciones articulación y coordinación 53

Índice de gráficos

Gráfico No. 01: Procedimiento de Observancia de Políticas Públicas 8
Gráfico No. 02: Población de mujeres que se auto identifican como indígenas, según edad en el DMQ 15
Gráfico 03: Población de hombres que se auto identifican como indígenas, según edad en el DMQ 15
Gráfico 04: % de personas que se auto identifican como indígenas respecto al total de la población del DMQ 16
Gráfico No. 05: Núm. de personas por nacionalidad o pueblo indígena al que pertenece 16
Gráfico No. 06: Núm. de mujeres por nacionalidad o pueblo indígena al que pertenece 16
Gráfico No. 07: Núm. de hombres por nacionalidad o pueblo indígena al que pertenece 16
Gráfico No. 08: No. de personas que pertenecen a pueblos y nacionalidades en el DMQ según área 18
Gráfico No 09: Número de indígenas por nivel de instrucción al que asiste o asistió 18

Lista de acrónimos y siglas

Sigla y/o acrónimos	Significado
CCD	Consejo Consultivo de Derechos
CCD PYN	Consejo Consultivo de Derechos de Pueblos y Nacionalidades
CEM	Contribuciones especiales por mejoras
CM	Código Municipal
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CNI	Consejo Nacional para la Igualdad
CNIPN	Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador.
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPD	Consejo de Protección de Derechos
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CT	Código Tributario
DDHH	Derechos Humanos
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
DMUDPI	Declaración de NNUU sobre los derechos de los Pueblos Indígenas
EPMMOP	Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GAP	Grupo de atención prioritaria
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LOOTUGS	Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo
LOPC	Leo Orgánica de Participación Ciudadana
LORC	Ley de organización y régimen de comunas
LOTRTA	Ley Orgánica de tierras rurales y territorios ancestrales
LOTRTA	Ley Orgánica de territorios Rurales y Tierras ancestrales
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PKK	Pueblo Kitu Kara
PMDOT	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
pp	Políticas públicas
SCTPC	Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana
SDH	Secretaría de Derechos Humanos
SE	Secretaría Ejecutiva
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIS	Secretaría de Inclusión Social
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SPC	Sistema de participación Ciudadana
SPI	Sistema de Protección Integral
STPE	Secretaría Técnica Planifica Ecuador

Antecedentes e introducción

El Código Municipal en el Art. II.5.17 establece que una de las atribuciones del Consejo de Protección de Derechos del DMQ es la observancia de la política pública, en este marco activa procesos técnicos que permitan identificar nudos críticos frente a la implementación de las políticas y a partir de ello plantear recomendaciones a las entidades rectoras de las políticas públicas con el objetivo de contribuir desde lo local en la retroalimentación de esas políticas.

En enero de 2020 el Consejo de Protección de Derechos conformó una Comisión Ocasional de Derechos Colectivos para dar trámite a un pedido realizado por el Consejo Consultivo de derechos de Pueblos y Nacionalidades -CCD PYN- respecto a dificultades frente a la implementación de derechos colectivos relacionados con tierras, territorios, tributos, participación, entre otros.

La Comisión planteó una hoja de ruta que consideró dos actividades relevantes, la ejecución de un Foro sobre Derechos Colectivos con la participación de tres expertos como son: Nina Pacari, Guillermo Churuchumbi y Floresmilo Simbaña; quienes desde la vivencia como titulares, autoridades y académicos facilitaron elementos y clarificaron algunos entenderes sobre los derechos colectivos en el marco de la plurinacionalidad e interculturalidad.

Cabe señalar que la Constitución de la República del Ecuador-CRE, reconoce los principios de plurinacionalidad e interculturalidad y en este nuevo contexto los derechos individuales no se encuentran desplazados por los colectivos, por el contrario, como manifiesta la Dra. Pacari “desde la perspectiva de los pueblos indígenas se dice que se materializan -los derechos colectivos- en la medida que guarda armonía y equilibrio con el derecho individual”. Esto evidencia la necesidad de hacer una lectura en conjunto de las disposiciones constitucionales.

A nivel internacional existen instrumentos como: el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; los cuales han sido ratificados por el Estado ecuatoriano y esto conlleva obligaciones para generar las condiciones normativas, administrativas y de cualquier índole para cumplir con los compromisos asumidos. También se observa que la Corte Interamericana de Derechos Humanos -Corte IDH- ha generado jurisprudencia frente a un sinnúmero de casos relacionados con pueblos indígenas en Latinoamérica.

A pesar de todo el marco normativo, en el país y por ende en lo local, se evidencian limitaciones en la implementación efectiva del mandato constitucional, que repercute en el ejercicio pleno de los derecho colectivos. Entre estos se encuentran, la poca comprensión de las diferencias con el pensamiento occidental en la forma de: entender las relaciones de los seres humanos con la tierra, la naturaleza, con los otros; su organización y la toma de decisiones. Además, aún existen leyes caducas o que se contraponen al mandato constitucional; no se evidencia una reestructura del Estado que haga efectivo los principios de plurinacionalidad e interculturalidad; no se reconoce la autoridad, autonomía,

autodeterminación y función jurisdiccional de los gobiernos comunitarios; las y los titulares de derechos reconocen actitudes discriminatorias frente al no reconocimiento de su autoridad y, por lo tanto, de las decisiones que toman; y las mujeres también sienten discriminación por el hecho de ser mujeres, a pesar de ello no las ha limitado para cumplir su rol de lideresas cuando la comunidad lo ha determinado.

El Pueblo Kitu Kara es una autoridad territorial de derecho comunitario que representa a las comunas y comunidades ancestrales e indígenas de los cantones Rumiñahui, Mejía y Distrito Metropolitano de Quito, impulsó las llamadas mesas de diálogo con las autoridades del municipio del MDMQ desde el 2016 mediante su agenda política, los temas tratados en estas mesas son: tierra, territorio y ambiente; gobierno comunitario; identidad, cultura y medios de vida; participación social, política y comunitaria. Han transcurrido cuatro años y se mantienen las mismas problemáticas frente al reconocimiento de los derechos colectivos, razón por la cual la Comisión Ocasional de Derechos Colectivos, después de varias reuniones, delimitó el proceso de Observancia con el objetivo de: "Analizar si los instrumentos de política pública -normativa, planes y servicios- implementados en el DMQ contribuyen al ejercicio de los derechos colectivos de comunas y comunidades dentro de un Estado plurinacional e intercultural" y a través de la Secretaría Ejecutiva del CPD activó el proceso de Observancia de Política Pública, en el marco del procedimiento vigente, dando como resultado un Informe de Observancia, mismo que contiene cuatro capítulos.

En el primer capítulo se aborda la metodología, que permite identificar los actores consultados, las herramientas utilizadas y las limitaciones del proceso. En el segundo capítulo se conceptualizan algunos términos y se identifica datos estadísticos sobre comunas, pueblos y nacionalidades en el DMQ, evidenciando aún la falencia para la obtención de información cuantitativa sobre comunas. En el capítulo tres se analizan las normativas existentes sobre derechos colectivos y se desarrollan tres temas enfatizados por la Comisión Ocasional de Derechos Colectivos: tierras y territorios; gobiernos comunitarios/participación/ planificación y, finalmente, articulación entre gobiernos autónomos descentralizados -GAD- y gobiernos comunitarios; aquí se identifican los hallazgos que darán paso al planteamiento de las conclusiones y recomendaciones que se desarrollan en el último capítulo.

CAPÍTULO I: METODOLOGÍA

1.1 Objetivos del proceso de observancia

Objetivo general

- Analizar si los instrumentos de política pública -normativa, planes y servicios[1]- implementados en el DMQ contribuyen al ejercicio de los derechos colectivos de comunas y comunidades dentro de un Estado plurinacional e intercultural.

Objetivos específicos

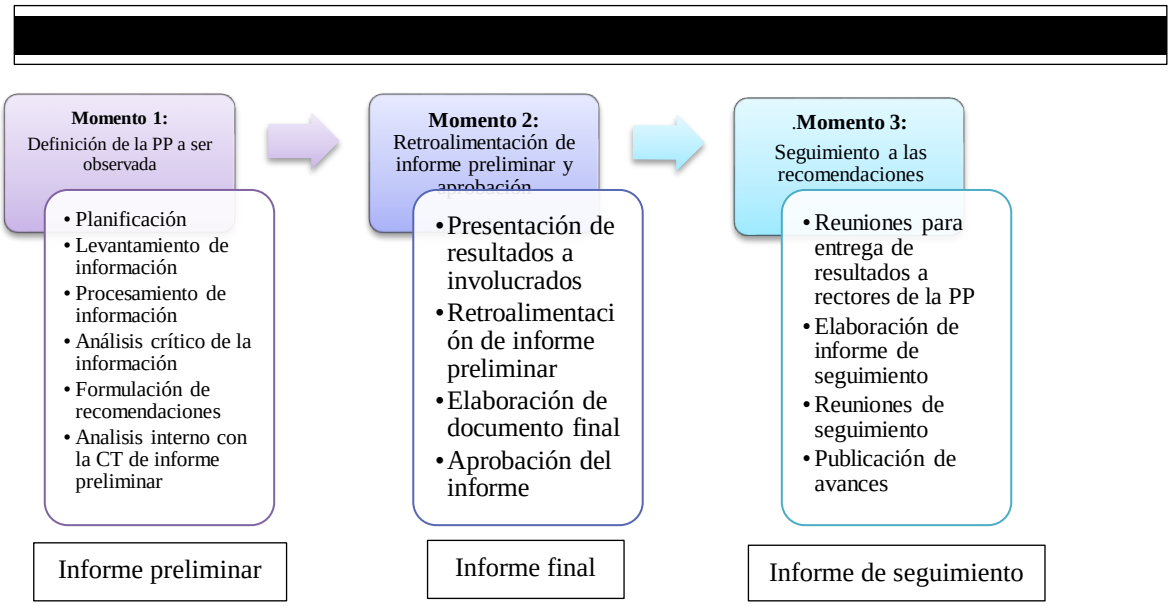
1. Identificar qué instrumentos de política pública se están implementando en el DMQ en tres temas: tierra y territorio; gobiernos comunitarios/participación/planificación y articulación-coordinación entre el gobierno los gobiernos comunitarios y gobierno municipal.
2. Analizar de qué manera esos instrumentos de políticas públicas incorporan los enfoques de género e interculturalidad.
3. Analizar si las lecturas realizadas a la normativa constitucional, por parte de los servidores públicos, afecta el ejercicio de los derechos colectivos de comunas y comunidades en el DMQ, y de qué manera lo hacen.
4. Conocer lo que implica la plurinacionalidad e interculturalidad, en el marco de la implementación de políticas públicas relacionadas con los derechos colectivos de las comunas y comunidades.
5. Generar recomendaciones a los rectores de la política pública sobre el reconocimiento de los derechos colectivos, en el marco de un estado plurinacional e intercultural.

1.2. Proceso metodológico

Para la activación del proceso de observancia se utilizó un método de investigación cuantitativa y cualitativa, mediante la recopilación de información a los actores del Sistema de Protección Integral -SPI-, relacionados con la implementación de políticas públicas sobre derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Este proceso se desarrolló en tres momentos como se observa en el gráfico 01.

[1] Servicios: relacionados con 3 temas enfatizados: tierras y territorios; gobierno comunitario; y relación entre gobierno municipal y gobierno comunitario

Gráfico No. 01: Procedimiento de Observancia de Políticas Públicas



Momento 1: Definición de la política pública a ser observada

La definición de los procesos de observancia está anclada a la planificación anual, existiendo particularidades que requieren el replanteamiento de los temas enfatizados en el año para la activación de un proceso de observancia.

Es así como, en sesión ordinaria del 24 de enero de 2020, el Pleno del Consejo analizó el pedido realizado por el delegado del CCD de pueblos y nacionalidades en el que solicitó que se realice un proceso de observancia, ante lo cual el Consejo decidió, según resolución No. 129, conformar una Comisión para que analice el pedido. Esta Comisión se encuentra conformada de la siguiente manera:

Tabla No. 01: Integrantes de la Comisión de Derechos Colectivos del CPD

Integrantes por parte de la sociedad civil	**Integrantes por parte del Estado**
Fernando Cabascango-Representante de Pueblos y Nacionalidades Indígenas	Concejala Gissela Chalá – Concejala delegada del Sr. Alcalde del MDMQ y Presidenta del CPD
Miriam Ernest – Representante de Mujeres	Adriana Ruíz-Delegada del Consejo de la Judicatura
Sybel Martínez-Representante de organizaciones de Niñez y Adolescencia	Elizabeth Rivera- Delegada de la Secretaría de Derechos Humanos
Daniel Cañola -Representante de pueblo afrodescendiente y montubio	Luis Andrade- Delegado de la Secretaría de Planificación (2020)

	Piedad Rojas Delegado de la Secretaría de Planificación (2021)
	Marco Llerena – Delegado de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad (2020) Rodrigo Vivar - Delegado de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad (2021)

La comisión estructuró una hoja de ruta para conocer de manera preliminar el tema de derechos colectivos, considerando que era un tema que los diferentes actores de la comisión no conocían. Esto les permitió contar con elementos para delimitar el proceso de observancia (Ver Anexo 0).

Levantamiento de información primaria y secundaria

Con la delimitación y aprobación de la propuesta por parte de la Comisión, se inició formalmente la elaboración de la planificación del proceso de observancia, mapeo de los actores a ser consultados y posteriormente se solicitó información a 8 entidades públicas y comunicarías (Registro de la propiedad, Dirección Metropolitana Tributaria, Dirección de Catastros, CONAGOPARE, EPMMOP, Secretaría Técnica Planifica Ecuador, Consejo Nacional de Competencias y el Consejo de Gobierno del Pueblo Kitu Kara, de los cuales el 75% remitió información y el 25% no la remitió (SDH).

Adicionalmente se mantuvo reuniones virtuales solicitadas por entidades públicas del nivel nacional, frente a inquietudes respecto al pedido de información, relacionadas básicamente con conocer el motivo por el que se solicita la información y el alcance de la información.

Con el Presidente del Pueblo Kitu Kara se identificaron a 10 mujeres (50% participaron) y 10 hombres (40% participaron) quienes participaron en 2 grupos focales, divididos por género, con el objetivo de conocer desde los actores la vivencia en el marco de la implementación de los derechos colectivos de comunas, comunidades pueblos y nacionalidades en el DMQ.

Para la ejecución de los grupos focales, se elaboraron dos guías de preguntas que consideran 4 ejes para el análisis:

- Gobiernos comunitarios
- Participación
- Articulación y coordinación
- Tierras y territorios

Tabla No. 02 : Grupos focales

Grupo focal	Fecha	No. de participantes
Mujeres: presidentas y/o lideresas comunitarias	05-08-2020	5
Hombres: presidentes y/o líderes comunitarios	12-08-2020	4

Considerando la emergencia sanitaria por el COVID -19, todas las reuniones y/o grupos focales se realizaron vía plataforma Zoom (Ver Anexo 1)

Limitaciones del proceso:

- La emergencia sanitaria, obligó a la implementación del teletrabajo, lo que limitó -a las entidades- la entrega oportuna de la información y con la desagregación solicitada. Existiendo entidades que no remitieron información.
- La plurinacionalidad e interculturalidad son temas pendiente en el Ecuador, empezando por contar con una normativa que es la referente para las entidades públicas, lo que limitará el nivel de incidencia de este proceso.
- Las entidades públicas se limitaron a responder en el marco de lo que establece la normativa legal, lo que condicionó que las consultas para conocer el posicionamiento institucional sobre el tema específico de su interacción con comunas, reconocimiento de gobiernos colectivos no se realicen a través de las respuestas oficiales.
- Los líderes y lideresas del Consejo de Gobierno del Pueblo Kitu Kara, no remitieron información, pues de manera informal se indicó que frente a la pandemia, la recopilación de información no se podía consolidar y en esos momentos sus prioridades estaban relacionadas con la emergencia sanitaria.
- Temas interno del equipo de la Secretaría Ejecutiva-SE limitaron el cumplimiento de los tiempos establecidos en la planificación para la ejecución de este proceso: la salida de un analista obligó a asumir actividades y delegaciones que requirieron reorientar actividades y tiempos.

Finalmente, con la información primaria y secundaria recopilada hasta la primera semana se septiembre, se inició el procesamiento, análisis y redacción del informe preliminar.

Momento 2: Retroalimentación de informe preliminar y aprobación

La presentación del informe preliminar se realizó el 14 de enero del 2021 con la participación de 3 entidades del nivel central (CNC, CNIPN, STPE), del nivel local 7 entidades (SCTPC, Secretaría de Planificación, SIS, Dirección tributaria, Dirección de catastros, Registro de la propiedad, EPMMOP) y 5 delegados de comunas. En esta reunión se recopilaron las observaciones las mismas que fueron incorporadas en el documento final.

Al ser un proceso suigeneris donde interviene la Comisión Ocasional de Derechos Colectivos del Consejo, el informe final fue puesto en conocimiento de la comisión para su revisión y retroalimentación a través de sus observaciones, las mismas que fueron incorporadas en el informe, para finalmente aprobarlo el 23 de marzo de 2021.

Posteriormente se publicará el informe final en la página web del CPD.

Momento 3: Seguimiento a las recomendaciones

Este momento incluye la entrega oficial de los resultados a las entidades rectoras de la política pública, quienes deberán analizar el informe y establecer las acciones que permitirán la implementación de las recomendaciones y el tiempo en el que se realizará el seguimiento.

Finalmente, el informe de seguimiento será subido a la página institucional.

CAPÍTULO II: REFERENTE CONCEPTUAL Y ESTADÍSTICO

En 1998 se identificaron dos momentos coyunturales relevantes para pueblos y nacionalidades, el primero fue la ratificación del Convenio 169 de la OIT y el segundo la aprobación de la Constitución Política del Ecuador de 1998 la cual visibilizó el tema de los derechos colectivos.

Transcurridos 10 años en el 2008 la Constitución de la República del Ecuador incorporó los planteamientos promovidos por el movimiento indígena, entre ellos la plurinacionalidad, interculturalidad, los derechos al agua, a la naturaleza, al Sumak Kawsay, entre otros.

La bibliografía existente permite identificar que el análisis sobre la implementación de derechos colectivos varía de acuerdo al lugar o la institucionalidad desde donde se hace el análisis, por ejemplo desde la CONAIE la condición étnica es asumida como un proceso político y no solo como una caracterización demográfica y plantea además que el modelo neoliberal es incompatible con los derechos colectivos, a pesar de que los marcos jurídicos los reconozcan, sin embargo, no hay garantía de su cumplimiento y persiste la discriminación (CONAIE-Fundación Tukuri Shimi, 2010, págs. 17-22). En tanto que el análisis que hace una institución de educación superior como es la FLACSO centra su mirada en la caracterización demográfica lo que reduce a un dato donde son un grupo poblacional minoritario (FLACSO, 2007, págs. 15,18, 21-22).

Esto ratifica lo que plantea la CONAIE respecto a que es complejo "metabolizar" las instituciones y cosmovisiones indígenas al interior de una estructura jurídica que no la comprende y que tampoco está interesada en hacerlo (CONAIE-Fundación Tukuri Shimi, 2010, pág. 22).

En el desarrollo del presente informe se observará que a los pueblos y nacionalidades se los continúa visibilizando como un grupo poblacional que está en situación de vulnerabilidad o que forma parte de una organización social y no como sujetos colectivos de derechos, los cuales tienen sus propias formas de organización que implica, autoridad, autodeterminación, autonomía y función jurisdiccional.

Frente a este escenario es importante conocer y entender, de manera preliminar, algunos términos:

Pueblos Indígenas: NNUU no define a los pueblos indígenas, puesto que por su diversidad sería muy complejo, por lo que determina algunos criterios que se constituyen en principios rectores para identificar a los pueblos indígenas (Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, ACNUDH, FIDA, PNUD, UIP. , 2014, pág. 12):

- La autoidentificación como perteneciente a un pueblo, nación o comunidad indígena.
- La continuidad histórica y ascendencia común con sociedades precoloniales o existentes antes de los asentamientos.
- La relación especial con las tierras de los antepasados.

- Sistemas sociales, económicos y políticos distintivos, así como un idioma, una cultura, unas creencias y un derecho consuetudinario singulares.
- Forman grupos no dominantes dentro de la sociedad.
- La decisión de conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras los territorios de sus antepasados y su identidad étnica.

Derechos colectivos: La base de los derechos colectivos son los derechos humanos en general y se reconoce además los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, en el marco de su "ser comunitario". Adicionalmente son parte de los derechos llamados de tercera generación[2].

Tabla No 03: Referencia sobre derechos colectivos

Actor	Definición
Declaración de las NNUU sobre los derechos de los pueblos indígenas (NNUU, 2007)	Reconoce y reafirma que los indígenas tienen sin discriminación todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos.
Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (OEA, 2016)	Adicional a lo que establece NNUU, los Estados reconocen y respetan, el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo; a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos; a sus propias culturas; a profesar y practicar sus creencias espirituales; a usar sus propias lenguas e idiomas; y a sus tierras, territorios y recursos.
CONAIE	(derechos colectivos) son una forma de resistencia activa, (…) son parte inherente de su propio ser comunitario, así como los derechos humanos son parte inherente del individuo (CONAIE-Fundación Tukuri Shimi, 2010, pág. 30).
Agustín Grijalba	Los derechos colectivos son diversos, pero no opuestos a los derechos individuales. Son indivisibles: son derechos del grupo y de todos y cada uno de sus miembros individuales, pero nunca de solo uno o algunos de ellos, con abstracción del grupo (Grijalba, S/F, pág. 1).

Plurinacionalidad: según las Observaciones del Relator Especial sobre situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas acerca del proceso de revisión constitucional en el Ecuador (2008), **"**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, en base al reconocimiento jurídico-político y cultural de todas las nacionalidades y pueblos indígenas que conforman el Ecuador" (ONU, 2008, pág. 93). Lo cual exige:

- Una nueva forma de organización estatal

[2] En los derechos de tercera generación se encuentran adicionalmente a los derechos de pueblos y nacionalidades, los derechos al desarrollo, a la paz al patrimonio artístico y cultural, a un medio ambiente sano, y los de los consumidores

- Un nuevo tipo de democracia (…) asentado en la unidad de la diversidad.

El Estado Plurinacional se basa en tres líneas (CONAIE 2007a: 7-8 tomado de Altmann, 2012):

- La construcción de una sociedad intercultural.
- La transformación del Estado y de la economía en el sentido de una democratización e inclusión de la diversidad.
- La construcción del Estado de abajo, desde los gobiernos territoriales comunitarios que manejan los territorios de las nacionalidades indígenas y no-indígenas del país.

Es decir, la plurinacionalidad "es el principio político que garantiza el pleno ejercicio de los derechos de todas las nacionalidades que existen en el país" (CONAIE 2001a). Este concepto se refiere a un cambio no sólo jurídico, otorgando a las nacionalidades indígenas el control autónomo sobre sus territorios, sino también económico, permitiendo a las nacionalidades un manejo autodeterminado de sus recursos (Ojeda 2004: 49). La CONAIE integra esta demanda plurinacional y su reivindicación de interculturalidad con el lema de "Unidad en la Diversidad" (CONAIE s.f.: 7).

Interculturalidad: De acuerdo a lo que plantea la CONAIE la interculturalidad es "la construcción de un proyecto de país entre todas y todos que propugne el respeto y valoración de toda forma de expresión cultural, de conocimiento y espiritualidad que exige la unidad de los pueblos y nacionalidades y de la sociedad entera como condición básica para una democracia plurinacional y una economía justa y equitativa." (CONAIE 2007a: 7-8 tomado de Altmann, 2012, pág. 136)

No hay plurinacionalidad sin interculturalidad

Colonialidad: "ser definida como las estructuras de saber, imaginarios, relaciones sociales y prácticas de dominación y explotación que -si bien emergen con la Conquista y la colonización del Nuevo Mundo y la inserción de vastas culturas y poblaciones en el sistema mundial de explotación del trabajo- persisten y son reproducidas continuamente hasta hoy en renovadas formas de colonialismo e injusticia." (Jáuregui 2008: 16 tomado de Altmann, 2012, pág. 132)

Territorio indígena: según el Convenio 169 se define como "la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera".

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas afirma en su Art. 26, que "los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido (…), a desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad u otra forma tradicionales de ocupación o utilización (…). Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recurso (ONU, 2008, pág. Número 29).

Comuna: según Fernando Cabascango en el prólogo del libro "Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional" (2019), plantea que existen algunos elementos para definir el carácter de las comunas y éstos son;

- El territorio, que puede estar constituido por propiedades individuales o propiedades colectivas de la tierra;
- La autoridad territorial que es la asamblea comunal o comunitaria y sus reglamentos internos que establecen las normas de convivencia.

Por lo tanto, la comuna no se limita a la casa comunal, al parque, a la escuela o a ciertos espacios destinados al uso común, sino que se refiere fundamentalmente a un espacio geográfico determinado regido y administrado por una autoridad comunitaria, es decir es a un territorio, a una autoridad y a una jurisdicción territorial comunitaria.

Datos estadísticos sobre pueblos y nacionalidades indígenas

De acuerdo a los datos del INEC, del Censo 2010, del total de la población ecuatoriana el 7,03% (1`018.176 personas) se auto identifica como indígena y con relación al Distrito corresponde al 0,46%.

Si se considera el total de población del DMQ, el 4,11% se auto identifica como indígena.

Gráfico No. 02: Población de mujeres que se auto identifican como indígenas, según edad en el DMQ

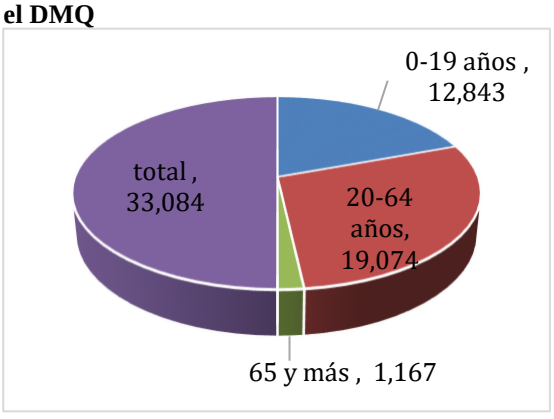
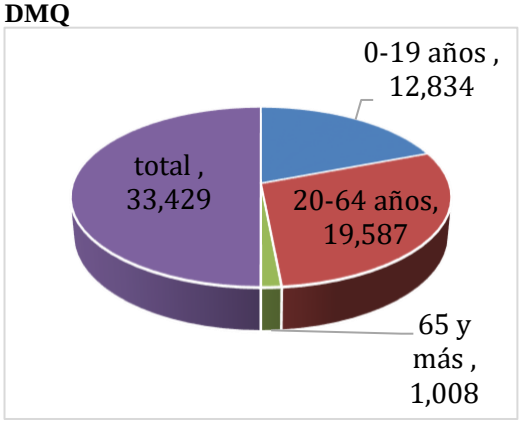


Gráfico 03: Población de hombres que se auto identifican como indígenas, según edad en el DMQ



Fuente: INEC, Censo 2010
Elaborado por: OPP/CPD

Del 4,11 % de la población que se auto identifica como indígenas en el DMQ, pertenecen al menos a 32 nacionalidades o pueblos indígenas. Los que tienen mayor población son: los Kichwa de la sierra (20.511); Puruhá (6.882); Otavalo (4.740); Panzaleo (2.160), Kayambi (836); Kitukara (203).

Gráfico 04: % de personas que se auto identifican como indígenas respecto al total de la población del DMQ

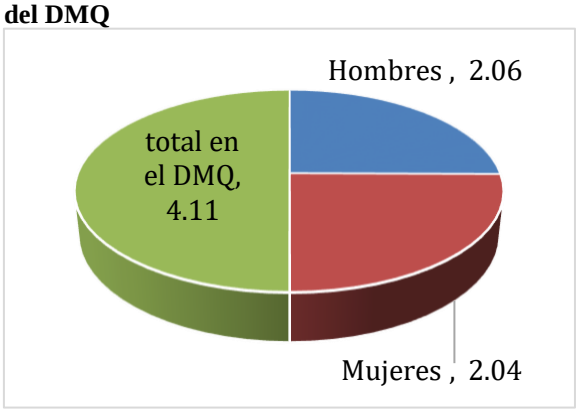
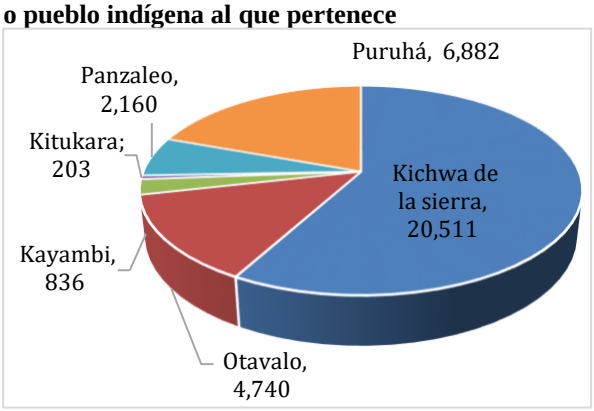


Gráfico No. 05: Núm. de personas por nacionalidad o pueblo indígena al que pertenece



Fuente: INEC, Censo 2010
Elaborado por: OPP/CPD

Gráfico No. 06: Núm. de mujeres por nacionalidad o pueblo indígena al que pertenece

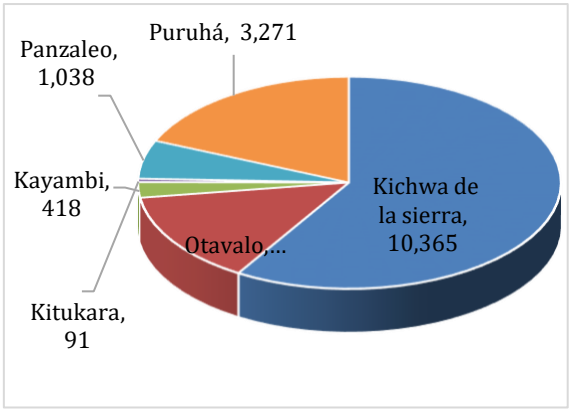
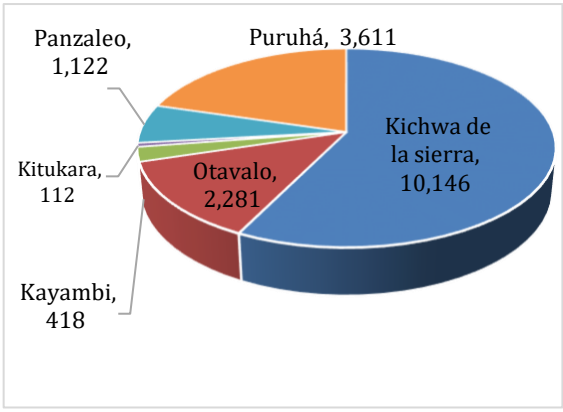


Gráfico No. 07: Núm. de hombres por nacionalidad o pueblo indígena al que pertenece



Fuente: INEC, Censo 2010
Elaborado por: OPP/CPD

Tabla No. 4 : No. de personas indígenas según provincia de nacimiento, que viven en el DMQ.

Provincia de nacimiento	Indígena	Provincia de nacimiento	Indígena
Zonas No Delimitadas	-	Esmeraldas	277
Pichincha	38.695	Orellana	273
Chimborazo	17.720	Sucumbíos	251
Cotopaxi	13.893	Guayas	248
Imbabura	10.766	Cañar	223
Bolívar	3.309	Azuay	196
Tungurahua	1.456	Santo Domingo	141
Napo	1.378	Manabí	98

	Morona Santiago	679			Los Ríos	85	
	Exterior	494			Zamora Chinchipe	58	
	Loja	431			El Oro	47	
	Carchi	391			Galápagos	7	
	Pastaza	356			Santa Elena	6	
Total 91.478							

Fuente: INEC, Censo 2010
Elaborado por: OPP/CPD

Algunos datos adicionales respecto a pueblos y nacionalidades:

Según datos del estudio realizado por la Secretaría Técnica del Frente Social demostró que(SIISE, 206,43, tomado de (CNIPYN, 2019):

- El 65% de los ecuatorianos son racistas de manera indirecta, mientras que el 10% reconoció ser abiertamente racista.
- El 71% de las acciones racistas recaen sobre los indígenas

Con relación al número de comunas existentes en el DMQ, no identificó un número oficial, por lo que se toman los datos referidos por Fernando Cabascango- Presidente del PKK y Consejero del CCD de pueblos y nacionalidades indígenas del CPD.

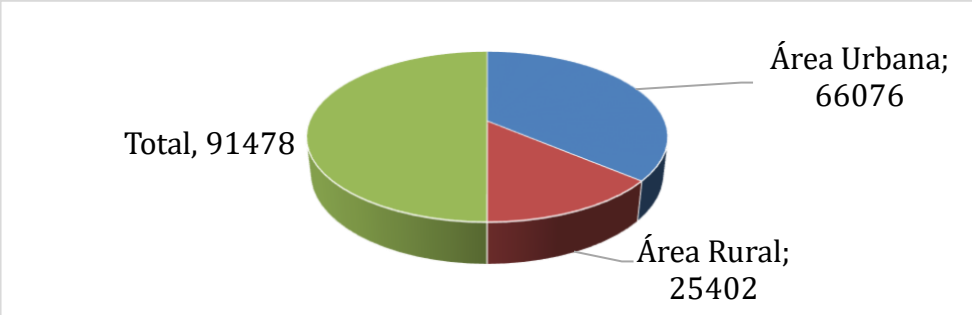
Tabla No. 05: Datos sobre No. de Comunas en el DMQ

No. de comunas	Fuente	Observaciones
92	MAG	Registro de comunas
5	CODENPE	Registro de comunidades
46	Instituto de la Ciudad	Existencia de 4 comunas urbanas y 42 rurales
87	IAEN	4 estarían en la zona urbana
65	SCTPC-MDMQ	Reforma agraria
60	Pueblo Kitu Kara	Comunas y comunidades que administrativamente están vigentes - existen más comunas que están vigentes jurídicamente-

Fuente: Cabascango F (2020). Comunas y comunidades en el DMQ, ppt.

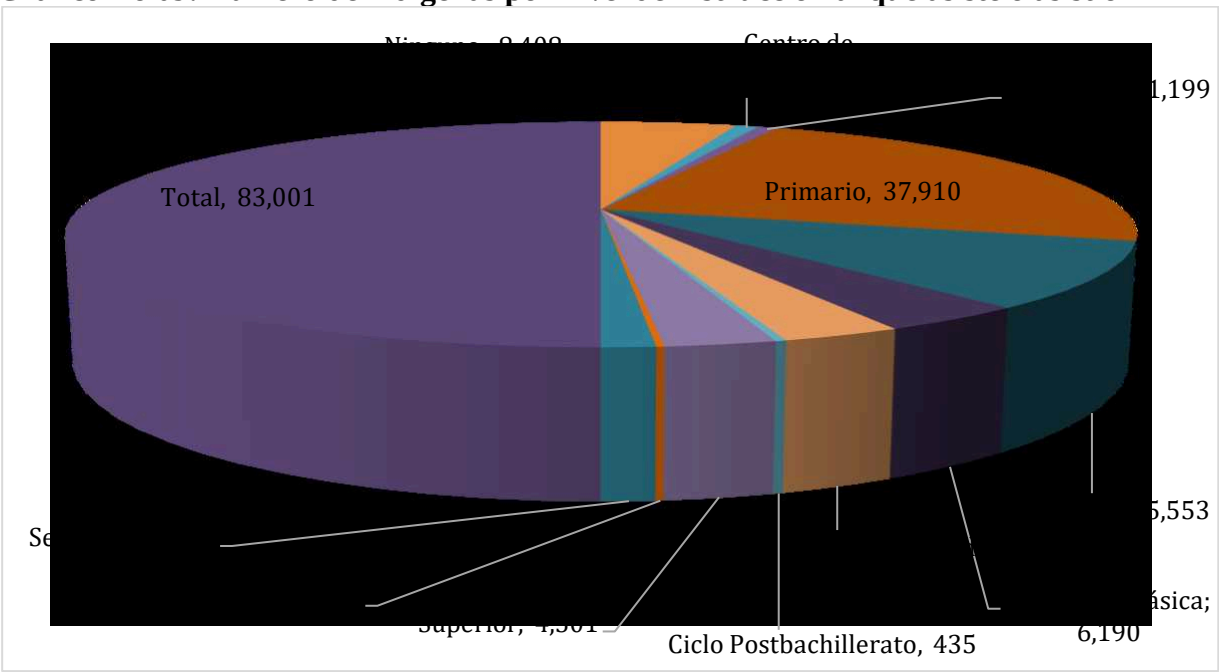
En el DMQ se identifica que el 72,23% de la población que se autoidentifica con pueblos y nacionalidades se encuentra en las zonas urbanas y el 27,77% en las zonas rurales:

Gráfico No. 08: No. de personas que pertenecen a pueblos y nacionalidades en el DMQ según área



Fuente: INEC, Censo 2010
Elaborado por: OPP/CPD

Gráfico No 09: Número de indígenas por nivel de instrucción al que asiste o asistió



Fuente: INEC, Censo 2010
Elaborado por: OPP/CPD

La información del INEC, a partir del censo 2010, permitió contar con información aterrizada al DMQ respecto a pueblos y nacionalidades, sin embargo, se identificó que existe poca o nula información oficial sobre comunas y comunidades, constituyéndose en una limitante para conocer a este sujeto colectivo.

CAPÍTULO III: INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Normativa legal

La normativa legal -nacional, internacional y local- se constituye en un instrumento de política pública y que se cuentan con importantes referentes sobre los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, sin embargo, se identifica que existen normativas en el ámbito nacional que están desactualizadas, lo que limita que los principios de plurinacionalidad e interculturalidad, plasmados en la CRE, se hagan efectivo (Ver Anexo 2) .

La Alta Comisionada plantea algunos temas que deben ser considerados por las autoridades que legislan en el ámbito local -Concejo Municipal- y/o nacional-Asamblea Nacional- y éstas son: "hay leyes contradictorias y anticuadas; deben replantearse y ajustarse a los principios y normativas internacionales de derechos humanos; las revisiones deben realizarse con la consulta a pueblos indígenas" (Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, ACNUDH, FIDA, PNUD, UIP. , 2014, pág. 11). Esto permite ver que el Ecuador no es el único país donde se evidencian estas falencias, sin embargo, al identificarlas es obligación de las autoridades observar la normativa internacional para proponer, reformar y/ aprobar leyes relacionadas con los derechos individuales y colectivos; donde la participación y consulta a los actores involucrados en relevante y fundamental.
Entre los hallazgos identificados se presentan:

La CRE del 2008 y los instrumentos internacionales, establecen el marco referencial de cumplimiento obligatorio, sin embargo, existen leyes importantes relacionadas con pueblos y nacionalidades que:

- Al estar desactualizadas no guardan coherencia con las disposiciones establecidas en la CRE y la norma internacional. Por ejemplo, la Resolución No. 016: El Reconocimiento y Legalización de Territorios de Posesión Ancestral, a pesar de ser del 2014, establece algunos parámetros para que una Comuna, Comunidad, Pueblo y Nacionalidad Indígena solicite la Legalización de Territorios de Posesión Ancestral (Art. 4,5), como son: demostrar la posesión ancestral por mas de 50 años y realizar estudios socio históricos. Sin embargo, "la Corte IDH, ha establecido algunas salvaguardas especiales sobre los derechos territoriales como son: la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras es equivalente al título de propiedad que otorga el Estado; la posesión tradicional concede a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro; el Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de los pueblos indígenas" (Ovejas , 2017, págs. 20-21)
- Las leyes utilizan términos ambiguos como "podrán, procurarán", dejando a discrecionalidad de las entidades y/o servidores públicos, la generación de instrumentos secundarios que pueden limitar el ejercicio pleno de los derechos colectivos contemplados en la CRE.

- La CRE a pesar de ser la norma suprema del Estado Ecuatoriano, se observa que hay una deficiencia en su aplicación, pues se evidenciará a lo largo del análisis que[3]:
  - Para algunos servidores públicos no está sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico
  - Aún existen normas o actos del poder público que no se alinean a lo establecido en la CRE. Por lo tanto, como establece el Art. 424 "carecerá de eficacia jurídica"
  - A pesar de que el país ha ratificado varios instrumentos internacionales sobre pueblos indígenas, estos no prevalecen sobre normas locales.
  - Los derechos colectivos aún no son de directa e inmediata aplicación por parte de las y los servidores públicos.
- La LOPC, identifica a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades como organización social, y la CRE los reconoce como titulares de derechos, que tienen sus propias formas de organización, funciones jurisdiccionales, autodeterminación, autonomía.
- A pesar de que las leyes generadas a partir del 2008, hacen referencia en el articulado a temas contemplados en la Constitución, esto no implica que se esté implementando dicho mandato. Como establecen la CONAIE en el Proyecto Político de las Nacionalidades del Ecuador -2007- "Construir la plurinacionalidad no implica la simple declaratoria formal en la Constitución, sino la reorganización y reconstrucción estructural del actual Estado, la restauración de un nuevo tipo de democracia y el establecimiento de una sociedad intercultural, como garantía del ejercicio pleno de los derechos fundamentales individuales y colectivos"

3.2 Temas enfatizados para en análisis

La Comisión de Derechos Colectivos creada por el CPD, definió en la reunión del 11 de junio de 2020, que para la activación de este proceso de observancia se considere el análisis de varios instrumentos de políticas públicas como son las normativas legales; planes de desarrollo y tres temáticas relevantes que se relacionan con comunas y comunidades, éstas son:

- Tierra y territorio
- Gobierno comunitario y participación
- Articulación y coordinación entre Gobierno comunitario y municipal

Y a partir de los nudos críticos identificados se establezcan recomendaciones para los diferentes actores municipales y/o nacionales que permitan contribuir a mejorar las políticas públicas para implementar los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en el marco de los principios plurinacionalidad e interculturalidad establecidos en la CRE.

[3] Artículos de la CRE: 11 núm. 3; 424, 425.

3.2.1 Tierra y Territorio

La Corte Interamericana de Derechos Humanos -Corte IDH- reconoce en la sentencia del Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaraga en el 2001, lo siguiente:

> Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. (Corte IDH, 2001, pág. párr.149)

También se observa que el Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, de la ONU, identificó dos dimensiones o aspectos para entender el tema de la tierra y territorio, estas son (ONU, 2008, págs. 25-26):

- La dimensión jurisdiccional, que está desarrollada en el Art. 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, la cual plantea que este grupo: "*en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas*" (ONU, 2008, págs. 25-26).
- El derecho a la propiedad o de uso y control sobre las tierras, que está reconocido en el Convenio 169, Art. 14 que establece que "*deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan*", y la Declaración de las NNUU plantea en el Art. 26 que "*los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido*". Y además tienen derecho a "poseer, utilizar, desarrollar y controlar" y por lo tanto los Estados deben asegurar "*el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recurso. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas*".

Respecto al tema de propiedad la CRE en el Art. 321 reconoce y garantiza el derecho a la propiedad, la cual debe cumplir con la función social y ambiental, entre las formas de propiedades se encuentran: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta. Este mandato Constitucional, obliga a las entidades pertinentes a reconocer este tipo de propiedad comunitaria y generar los instrumentos necesarios para hacer efectiva, en la normativa secundaria, esta categoría.

Desde las comuneras y comuneros consultados en el DMQ identifican que "*el respeto a la tierra, la pertenencia, se encuentra presente en la mente de los mayores de la comuna"* (E comuna Cocotog_JS, 2020). Existen comunas donde han generado un lema *"la tierra no se*

vende se trabaja" sin embargo, también reconocen que *"… faltan estrategias para valorar la tierra y que la amen"* (E comuna Lumbisi_ AP, 2020); y esto se debe al crecimiento de las ciudades que influyen en las nuevas generaciones, quienes se ven atrapados por temas de consumo, de individualismo y rompe con las lógicas comunitarias.

Las normas emitidas por la ONU y la OIT en temas de pueblos y nacionalidades y la CRE son los máximos referentes normativos que deben estar presentes en la formulación, actualización, reforma de cualquier tipo de herramienta de política pública (normativa, planes, programas, proyectos, servicios). A continuación, algunos artículos relevantes:

Tabla No. 08: Normativa internacional y Constitucional

Normativa internacional	Normativa nacional
Declaración de las NNUU sobre los derechos de pueblos indígenas Arts.: 1-2-3-4-10-20-25-26-27-43 Se reconoce los derechos como pueblo y como individuos • A no ser discriminados • A la libre determinación, a la autonomía y al autogobierno • A no serán desplazados por la fuerza, de sus tierras y territorios • A mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, • Derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado • A poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen • Los Estados establecerán y aplicarán, en conjunto con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recurso (el resaltado es para este proceso) • Los derechos reconocidos constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.	La CRE respecto a derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, plantea: Art. 10-11-57-171-321 • Se reconoce a comunidades, pueblos y nacionalidades como titulares de derechos. • Los derechos y garantías que constan en la CRE e instrumentos internacionales de DDHH serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora y servidor público. • Las tierras son inalienables, inembargables e indivisibles. • Derecho a la posesión de las tierras y territorios ancestrales. • A no ser desplazados de sus tierras ancestrales. • A reconoce varias formas de la propiedad. • Ser reconoce la propiedad colectiva de la tierra como una forma ancestral de organización territorial. • Las autoridades de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, ejercerán funciones jurisdiccionales, (…). El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades (Art. 171) • El reconocimiento y garantía del derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental(Art. 321)
Convenio 169 Reconoce Arts.: 3-5: • El goce de derechos indiscriminación ni obstáculos • La aplicación del convenio debe considerar: o Reconocer y proteger: valores y prácticas sociales, culturales religiosas y espirituales o Respetar integridad de valores, prácticas e instituciones o Adoptar medidas para solucionar problemas con la participación y cooperación de los pueblos Establece las obligaciones del Estado frente a los derechos colectivos Arts.: 13-14-17-33 • Respetar la importancia que tiene para pueblos y nacionalidades su relación con la tierra o territorio	

Normativa internacional	Normativa nacional
• Reconocer el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras. Para lo cual **deben tomar medias e instituir procedimientos adecuados para la solución de las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos** (resaltado para el proceso). • Respetar las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos • Responsabilidad de aplicar el convenio y asegurarse que las instituciones que trabajan temas de pueblos y nacionalidades, **asegurar de que, en las planificaciones, ejecución, evaluación, elaboración de normativas legales, serán trabajadas en cooperación con los pueblos interesados** (resaltado para el proceso).	

Los Convenios, Declaraciones son tratados internacionales que al ser firmados por los Estados generan obligaciones que deben ser implementadas; es así como la Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y otros organismos internacionales, manifiestan que:

> (L)os Estados que han ratificado tratados internacionales de derechos humanos, las disposiciones relativas a los derechos sobre la tierra son jurídicamente vinculantes. Además, esos derechos adicionales identificados en los tratados pasan a ser parte de los derechos de la norma nacional, como menciona Courtis "los tratados internacionales de derechos humanos -ratificados también forman parte del derecho interno y que, a la lista expandida de derechos fundamentales consagrados por las nuevas constituciones, se agrega la lista de derechos reconocida en aquellos tratados (Courtis, 2009) .

Por lo antes expuesto estos instrumentos legales determinan los lineamientos generales para que las normas secundarias se creen, actualicen e implementen respetando los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, porque al ser el Ecuador un Estado constitucional de derechos obligando a todos los poderes del Estado y las autoridades a estar sometidos a las leyes y ser garantes de derechos.

A pesar de esto, se observa que la normativa aprobada antes del 2008 relacionada con las comunas y comunidades, no han sido actualizada con los planteamientos Constitucionales, y la normativa posterior al 2008, si bien hacen alusión a los lineamientos de la CRE, se van generando requisitos, procedimientos, que limitan o impide a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, el ejercicio efectivo del mandato constitucional e internacional.

Las dificultades que se presentan sobre tierras y territorios no son reciente y como lo manifiesta Luis Macas "el tratamiento de tierras y territorios relacionado con pueblo indígenas, no resolvió el problema territorial de litigios de tierras en las comunidades (…) conflictos que se mantenían -y mantienen – por mucho tiempo, incluso desde la época de la

colonia" (PKK-MDMQ, 2016, pág. 39) Adicionalmente plantea que hay que considerar otros temas en el marco de la tierra y territorio estos son (ibíd.) :

- El conflicto enfrenta dos civilizaciones: una occidental y la otra que emergió de estas tierras. Por lo tanto, se debe resolver el problema de dos civilizaciones, de dos puntos de vista sobra la naturaleza, el territorio y la tierra.
- La comunidad más allá de ser una extensión territorial, constituye un concepto más humano, un concepto de Ayllu.
- La comunidad (…) es una institución (…) que soporta y es la base de la resistencia de los Pueblos:
  - Es el tejido social, espiritual, históricamente determinado
  - Expresa un sistema de vida como sus procesos sociales, como sus relaciones materiales que está determinado por su relación con la naturaleza
- El sistema de vida occidental no establece como sistema de vida el comunitarismo donde no hay propiedad

Dificultades identificadas desde los titulares de derechos

El Consejo Consultivo de Derechos de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, a través de su Consejero, trasladó dos grandes dificultades frente a la implementación del mandato Constitucional respecto a la tierra y territorio, a esto se sumó la voz de las y los comuneros quienes ratificaron estos problemas y plantearon otros que desde la cotidianidad se van constituyendo en amenazas para la conservación de sus territorios, costumbres, identidad, las cuales se presentan a continuación:

1. El pago sistemático de tasas, impuestos y contribuciones por mejoras al MDMQ, a pesar de existir mecanismo para la exoneración y devolución de los impuestos sobre propiedad comunitaria, planteada por el mismo Municipio.
2. La generación y reconocimiento de escrituras privadas, legalmente obtenidas, en tierras y territorios de Comunas y comunidades por parte del MDMQ, ocasiona conflictos al interior de estas.
3. Inexistencia de un catastro de comunas y comunidades, que reconozca la propiedad y territorios comunitarios[4].
4. Negativas por parte del Registro de la Propiedad, de reconocer las decisiones jurisdiccionales de los gobiernos comunitarios, relacionadas con la tenencia de tierras.
5. En las generación de jóvenes comuneras y comuneros se identifican dos posiciones: quienes quieren mantener sus tierras y quienes, por las presiones del crecimiento de las ciudades y esos imaginarios de desarrollo desde la individualidad, les motiva a querer despojarse de sus tierras porque "miran en la tierra de sus padres la posibilidad de obtener dinero" (presidentes, 2020).

[4] Sin embargo, la Dirección de Catastros indicó que "la identificación en el catastro de los predios de territorios comunales es el tipo de propietario **Jurídico/comunitaria**-previa certificación del MAG-(…), con corte a 11 de marzo de 2020 existen dos registros con el tipo de propiedad Jurídico/comunitario" (Comisión de Derechos Colectivos-CPD, 2020)

6. La división a las que se somete a las comunas en el ámbito territorial, como por ejemplo la comuna de San José de Cocotog, se encuentra una parte bajo la administración de la Zona Calderón y otra en la Administración Zonal Eugenio Espejo (RS, 2020) o la comuna de Oyambarillo que está entre Tababela y Yaruquí.
7. La ausencia de un libro dentro del Registro de la Propiedad donde se registre "la propiedad comunitaria y las sentencias de autoridad comunitaria sobre la propiedad dentro de su territorio" (COMISION DC, 2021); teniendo como referente el caso de Cayambe donde a pesar de existir resistencias, al inicio del proceso, requirió de la voluntad política de la máxima autoridad como es el Alcalde y actualmente cuentan con un libro para registro específico de comunas y sentencias.
8. La Dirección del Catastro del MDMQ, se limita a registrar los catastros de tierras y territorios comunitarios.

Que plantean las normativas legales con relación a temas de registro:

- El Decreto Ejecutivo 691(2015), dispuso que la Secretaría Nacional de Gestión de la Política tendría atribución para legalizar y registrar estatutos, directivas y consejos de gobierno de las nacionalidades y pueblos indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, aprobados según el derecho propio o consuetudinario, así como de sus formas de organización que funcionan en el seno de la respectiva comunidad, nacionalidad o pueblo.
- La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales -LOTRTA (2016), establece que el MAG:
    - Es el responsable del Sistema de Información Pública Agropecuaria, el cual debe incorporar un componente sobre Registro de Tierras Rurales, en las cuales constan las tierras comunitarias. Y además las autoridades estatales y GAD deberán proporcionar a este Sistema, información estadística, documental, técnica, catastral y de planificación que se requiera (Art. 42)
- La Disposición General Primera del Decreto 193 (2017) -Reglamento de otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sociales; establece que la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, o la entidad que hiciere las veces (según Decreto 718 la Secretaría de Derechos Humanos) mantendrá un Sistema Unificado de Información sobre organizaciones sociales como una herramienta de información y consulta (SDH, 2019)
- El Acuerdo Ministerial No. 137 del MAG (2018), delega a los Directores Distritales: otorgar personería jurídica, aprobar, reformar y codificar estatutos, (…), registrar directivas.
- El Decreto Ejecutivo Nro. 560 (2018), transformó el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en la Secretaria de Derechos Humanos.
- El Decreto Ejecutivo Nro. 718 (2019) suprimió la Secretaria Nacional de Gestión de la Política y en el Art. 3 dispuso que la Secretaria de Derechos Humanos, asumiera las competencias de plurinacionalidad e interculturalidad, participación ciudadana y movimientos, organizaciones y actores sociales.
- La Ley de Participación Ciudadana en el Art. 30 reconoce todas las formas de organización de la sociedad y en el último inciso establece que "para el caso de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, se respetarán y fortalecerán sus propias formas

organizativas, el ejercicio y representatividad de sus autoridades, con equidad de género, desarrollados de conformidad con sus propios procedimientos y normas internas"

- La Resolución Nro. SDH-SDH-2019-0018-R de la Secretaria de Derechos Humanos, en el Art. 1 delega a el/la Subsecretario/a de Nacionalidades, Pueblos y Movimientos Sociales, realice la supervisión, monitoreo y control de la ejecución del Proyecto de Inversión "Creación, implementación y operación del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales (SUIOS)"
- La Resolución Nro. SDH-SDH-2019-0019-R de la Secretaria de Derechos Humanos, delega al Director de Registro de Nacionalidades, pueblos y organizaciones religiosas la aprobación de personalidad jurídica de organizaciones sin fines de lucro, relacionadas con la materia de Nacionalidades, pueblos y organizaciones religiosas.
- La LOTRTA en el Art. 41 crea el Sistema de Información, y en el Art. 42 establece que los GAD, así como los registradores de la propiedad, deben proporcionar información "estadística, documental, técnica, catastral y de planificación que se requiera"

De la normativa descrita, se colige que existen algunas atribuciones o competencias que están divididas en dos organismos como son el MAG y la SDH:

- La atribución de otorgar personería jurídica, registrar estatutos, directivas o consejos de gobierno las tienen dos entidades del nivel nacional.
- Existen tres Sistemas que registran comunas, comunidades:
    - Un a cargo del MAG denominado Sistema de Información Pública Agropecuaria[5]
    - Otro a cargo de la SDH y es el Sistema Unificado de información sobre organizaciones sociales
    - Y la Secretaría de Derechos Humanos creará el Sistema Unificado de Información sobre organizaciones sociales

Esto evidencia que las leyes son construidas sin hacer un análisis de lo que existe y como deberían complementarse, incluso cual es la entidad responsable de un registro único de comunas, alimentado por la información de otras entidades nacionales y/o locales. Siendo necesario un análisis sobre atribuciones de las diferentes entidades, limites, complementariedades y la necesidad de proponer reformas normativas.

En el marco de la información remitida por el MAG y a las aclaraciones realizadas vía telefónica, se conoció que la Dirección Distrital de Pichincha no cuenta con un registro digital sobre comunas con la desagregación solicitada por el CPD, que permita conocer: el número de comunas, el número de habitantes en esos territorios y la desagregación por edad, género, entre otras variables; se identificó que esa competencia la tienen las propias comunas, de acuerdo a la norma existente. Además, se conoció que no cuenta con suficiente personal en la Dirección Provincial para procesar esa información, por lo tanto, cuando se

[5] Art. 41 de la LOTRTA

la solicita tienen que procesar los datos que se encuentran en el archivo físico, de manera manual.

Cabe mencionar que la SDH, no remitió la información solicitada a pesar de la insistencia por varias ocasiones.

El CONAGOPARE siendo la instancia que aglutina a los GAD Parroquiales Rurales y comparte territorios con comunas y comunidades, si bien no cuentan con información sobre comunas, sin embargo, la solicitaron a los 33 GAD en el DMQ identificando que estos gobiernos tampoco tienen claridades respecto a cuantas comunas existen. Incluso desconocen que en ciertas parroquias si existen comunas, por ejemplo, en la parroquia rural de Lloa, según el registro del GAD indica que no tienen comunas, sin embargo, en el mapa remitido por la Dirección de Catastros del MDMQ, existen algunos predios denominados comunas.

En la siguiente tabla se identifica, de acuerdo a la información remitida por las diferentes entidades públicas, que no se cuenta con un dato unificado y real de cuantas comunas existen en el Distrito.

Tabla No. 09: No. De comunas en el DMQ, según entidad nacional consultada

Entidades Nacionales	No. de comunas	Observación
Ministerio de Agricultura y Ganadería -MAG[I]	15	Comunas con título de propiedad
	80-90	Comunas en Pichincha (dato aproximado)
Secretaria de Derechos Humanos -SDH	-	No remite información
CONAGOPARE[II]	46	De estas comunas: • 6 GAD parroquiales rurales indican que no tienen comunas (Chavezpamba, Guayllabamba, Lloa, Nanegal, PIFO, Pomasqui) • 2 GAD no responden • 7 GAD queda pendiente la entrega información.

Fuentes:
I MAG (2020) Oficio No. MAG-ATLM-UIO-2020-0355-OF
II CONAGOPARE, (2020) , Pedido de información CPD, mail institucional, 31-08-2020
Elaborado por: OPP/CPD

Lo antes expuesto pone en evidencia que la normativa legal duplica competencias o no se observa con claridad cuáles son los límites de cada una. Generando un vacío respecto a contar con información real, actualizada sobre las comunas y comunidades; información que es relevante para el GAD Metropolitano y los GAD parroquiales rurales, porque les permitiría no solo reconocerlas como gobiernos comunitarios, respetar sus competencias, coordinar y articular con ellas y generar -participativamente- políticas públicas que den lugar a la aplicación de los principios de plurinacionalidad e interculturalidad, que parecen

encontrarse únicamente en el papel y en el discurso, pero en la práctica no se evidencia como se hacen efectivos dichos principios.

En el ámbito local tanto, las direcciones: Tributaria, de Catastros y el Registro de la Propiedad tienen sus propios registros de comunas y comunidades, en el marco de sus competencias, identificándose que existen datos diferentes en cada uno, algunos ejemplos se plantean a continuación:

- La Dirección de Catastros tiene registrado como propiedad jurídico/comunitaria 94 propiedades (con corte 2020), sin embargo, la denominación hace referencia a comunas ancestrales y otras comunidades u organizaciones que no se relacionan con comunas y comunidades, pueblos y nacionalidad, como son: comunidades religiosas, comités pro-mejoras, asociaciones de iglesias evangélicas, fideicomisos.
- La Comuna Chilibulo Marcopamba la Raya es la única identificada tanto en el registro de la Dirección de Catastros como en la Dirección Tributaria, sin embargo, no consta en el listado remitido por el Registro de la Propiedad, generando la siguiente inquietud:
    - Como puede estar registrado en Catastros si en el procedimiento establece que la comuna debe presentar una copia de la escritura registrada, por lo tanto, ese paso previo debió realizarse en el Registro de la Propiedad.
- El Registro de la Propiedad es una entidad pública desde junio del 2011, sin embargo, no se ha logrado en estos 9 años el "acoplamiento entre el sistema registral y catastral", cabe desatar que actualmente en base a la información facilitada se encuentran trabajando estas dos entidades municipales en la compatibilización de los sistemas.
- Según información remitida por la Dirección Tributaria (Dirección Metropolitana Tributaria, 2020):
    - Las tierras comunitarias, estarían exentas del pago de impuestos, no así de la tasa de servicios de seguridad ciudadana, contribuciones especiales por mejoras -CEM, y contribución por bomberos,
    - En el 2017, 9 comunas que no pagan tasa de seguridad e impuesto predial, y si pagan contribución a bomberos y CEM.
    - "Considerando que el impuesto predial se determina en base a los registros catastrales de cada año, aproximadamente 214 comunas (sin considerar lotes por comuna) se determina el impuesto en mención, excluyendo aquellas que mantienen una exención".
    - En el 2020, 17 comunas se encuentran exoneradas o exentas de pago de impuestos y tasas (9 rurales y 8 urbanas), no así de CEM y contribución a bomberos.
    - Existen organizaciones sociales que son religiosas que constan como comunidad y son incorporadas en los listados remitidos, otras como el "Consorcio de municipios de Napo comuna", desconociendo si pertenece a una comuna, pueblo o nacionalidad o es un error en la información remitida.

En la siguiente tabla se incorporan las entidades municipales a las cuales se solicitó información sobre las comunas y comunidades en el DMQ, observando una variedad de datos:

Tabla No. 10: No. De comunas en el DMQ, según entidad municipal consultadas

Entidad	No. de comunas	Observación
Secretaria de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana -SCTPC[i]	65	Presentación en reunión entre PKK y entidades municipales
Dirección Metropolitana Tributaria [ii]	164	Contribuyentes tienen como nombre: comuna, cabildo, área comunal, propiedad de la comuna. De estas: 9 son tierras comunitarias, por lo tanto, no pagan impuestos/o tasas, y una tierras sin fines de lucro y 154 pagan impuestos y tasas
Catastros [iii]	1	Comuna catastrada y actualizado los datos
	34	Lotes, conformados por: • 94 predios con tipo de propietario Jurídico/Comunitaria o 27 predios en zona rural o 67 predios en zona urbana
Registro de la propiedad [iv]	13	Comunas registradas ente el 2014 y 2017[6]

Fuentes:
i SCTYPC-DMPR. (2020). Presentación: Antecedentes del proceso con comunas. 24-08-2020
ii MDMQ Dirección Metropolitana Tributaria (2020). Oficio No. GADDMQ-DMT-AT-2020-0167-O, 13-08-2020
iii MDMQ Catastros (2020). Oficio No. GADDMQ-DMC-2020-03716-O, 29-08-2020
iv MDMQ Registro de la propiedad (2020). Memorando No. GADDMQ-RPDMQ-DESPACHO-2020-0228-ME. 18-08-2020

Finalmente, el Consejo Consultivo de Derechos de pueblos y nacionalidades identificó que existen 60 comunas y comunidades en el Distrito, existiendo las que están activas y otras que únicamente están constituidas administrativamente (CCD PYN, 2020)

Considerando la normativa internacional emitida por la OIT y las resoluciones de la Corte IDH respecto a temas relacionados con la propiedad y el territorio, es importante retomarlos en el marco de los procesos de análisis y hacer énfasis en los deberes de los Estados respecto a los derechos colectivos que se analizan, los cuales también deben ser considerados:

Tabla No. 11: organismos internacionales frente a temas de propiedad y territorio y deberes del Estado

	OIT	Corte IDH
Propiedad comunal, título de propiedad y	La ocupación tradicional confiere "derecho a la tierra, independientemente de que tal derecho se hubiera reconocido o no [por parte del Estado]	"[L]a posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras es equivalente al título de propiedad que otorga el Estado" "[L]a posesión tradicional concede a los indígenas el derecho a exigir el

[6] Si bien son 13 comunas, sin embargo 3 de ellas se repiten con la misma información en el listado remitido

	OIT	Corte IDH
recursos naturales		reconocimiento oficial de propiedad y su registro"
	Deber del Estado Reconocer a los pueblos interesados el derecho de propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan	Conceder a los pueblos indígenas el reconocimiento oficial del derecho de propiedad sobre sus tierras y el consiguiente registro
	Deber del Estado Adoptar las medidas necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente, así como para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por estos.	Delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de los pueblos indígenas
	Deber del Estado Proteger especialmente los derechos a los recursos naturales existentes en sus tierras.	Adoptar en su derecho interno las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de tierras

Fuente: Ovejas, A. (22 de marzo de 2017). Análisis comparativo Convenio 169.Convergencias y divergencias entre OIT y Corte IDH. *Documento de Trabajo*

Con todo este marco normativo, es importante recuperar los procesos que se generaron entre el Pueblo KK y el MDMQ; es así como en el 2016 se impulsaron algunas mesas de diálogo y una de ellas se relacionó con tierras y territorios. A continuación, se presentan algunos puntos tratados que pueden ayudar a reconocer esos nudos críticos que persisten a pesar del tiempo transcurrido:

- En 1992 el Ilustre Municipio de Quito se convirtió en MDMQ y la ley le dio la competencia sobre la jurisdicción territorial tanto en el territorio urbano como en el rural
- Las Comunas registradas en el MAG se localizan en dos zonas, las que se utilizan para agro producción (rurales) y la zona urbana
- Las Comunas de Miraflores, Chilibulo y Santa Clara de San Millán; son las únicas que se encuentran en tres parroquias urbanas, mientras que el resto de las Comunas se encuentran a lo largo de todo el DMQ
- El MDMQ identificó en el marco de la normativa vigente -LOTRTA, que el MDMQ no tiene competencias para determinar y definir los límites del territorio, esto lo hace el MAG quien debe proceder con la delimitación y adjudicación de los territorios ancestrales. Ante esto el PKK establece que no se pide delimitar territorios, porque las Comunas se inscribieron en el Ex Ministerio de Previsión Social y Trabajo, con límites reflejados en mapas que reposan en el MAG; existiendo excepcionalidades con algunas comunas que requieren ser delimitadas.
- Lo que evidencian las comunas es que las planificaciones se realizan sin consultar a las comunas, sin reconocer sus planes de vida, lo que implica una vulneración de derechos colectivos, por ejemplo, frente a la planificación vial que puede afectar los territorios ancestrales deben ser consultados, de manera previa y no cuando ya se aprueban los proyectos.

- En el 2016 si bien una comuna podía estar catastrada, sin embargo, en el Registro de la Propiedad solo se la podía registrar con dos opciones, o propiedad pública o propiedad privada.

En lo que respecta al tema de propiedad la CRE en el Art. 321 "reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa mixta y que deberá cumplir su función social y ambiental". A pesar de ello el Registro de la Propiedad indica en la reunión mantenida con la Comisión de Derechos Colectivos del CPD que no existe una categoría de propiedad comunitaria, sin embargo, en la información remitida el 18 de agosto de 2020 adjunta un listado de comunas registradas entre el 2014 y 2017:

Tabla No. 12: Comunas registradas según el Registro de la Propiedad

Año	Ind. inscripción	Ind_Nombres1	Ind_Libro	Ind_Parroquia
2014	23611	Comuna de San Francisco de la Tola Grande	Propiedad	Tumbaco
2014	23612	Comuna de San Francisco de la Tola Grande	Propiedad	Tumbaco
2014	11174	Comuna de San Francisco de la Tola Grande	Propiedad	Tumbaco
2014	37221	Comuna de San Francisco de la Tola Grande	Propiedad	Tumbaco
2016	6214	Comuna Central de Tumbaco	Propiedad	Tumbaco
2016	17394	Comuna de San Francisco de Oyacoto	Propiedad	Tumbaco
2016	17397	Comuna de San Francisco de Oyacoto	Propiedad	Tumbaco
2016	30877	Comuna Central de Tumbaco	Propiedad	Tumbaco
2016	6214	Comuna Central de Tumbaco	Propiedad	Tumbaco
2016	30877	Comuna Central de Tumbaco	Propiedad	Tumbaco
2017	14318	Comuna Central de Tumbaco	Propiedad	Tumbaco
2017	14318	Comuna Central de Tumbaco	Propiedad	Tumbaco
2017	33539	Comuna Central de Tumbaco	Propiedad	Tumbaco

Fuente: Registro de la propiedad Memorando No. GADDMQ-RPDMQ-DESPACHO-2020-0228-ME. 18-08-2020

Se observa que han transcurrido 4 años y 2 administraciones, desde los diálogos entre el MDMQ y el PKK y los problemas identificados continúan presentes, restringiendo el ejercicio de derechos colectivos, todo esto se debe a:

- Cambios de administración municipal, lo que conlleva movilidad de autoridades e incluso personal técnico; por lo tanto, todo el tiempo invertido para que las autoridades y servidores públicos comprendan lo que implica la implementación de los derechos colectivos, la plurinacionalidad, interculturalidad, en si el cumplimiento del mandato constitucional e internacional, se diluye e incluso se pierde.
- No existen lineamientos que le permitan al MDMQ –a través de todas sus secretarías, administraciones, empresas- incorporar en las normativas, procedimientos, servicios los principios de plurinacionalidad e interculturalidad; que implica un reconocimiento, "aceptación y respeto a la diversidad histórica e identitaria de estas colectividades, a sus formas diferentes de administración y de gobierno, a sus particularidades, a sus formas de ver y hacer la vida, que garantiza el desarrollo endógeno desde la conceptualización y visión propia, que implica el reconocimiento

y el fortalecimiento de los derechos individuales y colectivos de las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades" (STPE, 2019, pág. 12)

- Renuencia a aplicar la CRE sobre las demás leyes secundarias, ratificándose en que las actuaciones de los servidores públicos por ende de las entidades públicas se enmarcan en las leyes vigentes.
- Falta de claridad -autoridades nacionales y locales- sobre las competencias y atribuciones que tienen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades de administrar justicia dentro de sus territorios, y que dichas actuaciones y decisiones deben ser reconocidas por las autoridades de los GAD. Decisiones que estarán sujetas, únicamente, al control de la Corte Constitucional (CRE, 2008, Art. 171)
- La municipalidad -de manera inconsulta-, y desde una concepción urbana, promueve otras formas de organización de carácter social dentro de las Comunas, como son los comités pro-mejoras o directivas barriales, las cuales generan una división y crisis en la representatividad de los Cabildos o Consejos de Gobierno por lo que se dificulta el ejercicio de la autoridad comunitaria.

  Desde los titulares de derechos se plantea que persisten actitudes colonialistas, racistas, discriminatorias y excluyentes, reflejándose en la resistencia por reconocer las decisiones tomadas como autoridades -Gobiernos comunitarios-; y de generar procesos de articulación y consulta -permanente no excepcional- frente a cualquier proyecto, acción, normativa que se desarrolle en los territorios ancestrales o que involucre a estas comunidades. Sin embargo, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades reconocen que debe y puede existir una gestión compartida, que respete las decisiones de las autoridades de los GAD y de los gobiernos comunitarios, esto no implica ausencia de problemas, por lo tanto, deberán buscar los mecanismos necesarios para resolverlos.

A partir de los problemas identificados y la información remitida por las entidades municipales, otro tema para analizar tiene relación con tributos: impuesto, tasas y contribuciones especiales. La CRE establece en el Art. 57 numeral 4 que las "tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos", mientras tanto las leyes secundarias, que son las que deberían permitir operativizar este mandato, generan procedimientos, definición de categorías que limitan su cumplimiento.

Tabla No. 13: Normativa relacionada con tributos

Norma	Regulación
Código Tributario-CT (2005, reforma 2019)	Regula las relaciones jurídicas entre sujetos activos y contribuyentes Se entenderá por tributos: impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora. Establece que se entenderá por exención o exoneración es la "exclusión o la dispensa legal de la obligación tributaria establecida por razones de orden público, económico o social" (Art. 31) Establece que se estará exento del pago de impuestos, pero no de tasas ni de contribuciones especiales: Estado municipios, consejos provinciales , empresas de economía mixta, organismos internacionales (OEA,NNUU) (Art. 35)

Norma	Regulación
COOTAD (2010)	Ratifica lo establecido en el Art. 57 de la CRE sobre la exención de pago de tasas e impuestos de comunas (Art. 103) Le otorga la facultad tributaria a los GAD (Art. 179) Establece tipos de ingresos tributarios de los GAD: impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras y de ordenamiento (Art. 225) El objeto de las CEM, es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles por la construcción de cualquier obra pública municipal o metropolitana (Art. 569) Se establece la exención de contribuciones de mejoras por participación monetaria o en especies, por parte de las comunidades organizadas (Art. 570)
Ley Orgánica de tierras rurales y territorios ancestrales (2016)	Regula las relaciones del Estado con personas naturales, jurídica, nacionales y extranjeras en materia de tierras rurales y con comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, en cuando al reconocimiento y adjudicación título gratuito de territorios ancestrales (Art. 1) Reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus diversas formas: pública, privada, asociativa, cooperativa, comunitaria y mixta (Art. 22) En el marco de los derechos colectivos: • Reconoce que están exentas de pago de tasas e impuestos; el Estado garantizará la seguridad jurídica de tales tierras y territorios y establecerá políticas públicas para el fortalecimiento y desarrollo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a través de inversiones prioritarias (Art. 23). Establece que: • La coordinación es competencia de la autoridad agraria nacional, se debe coordinar con la autoridad ambiental, deben realizar el levantamiento e inventario de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades (Art. 32 literal s) • En el Registro de Tierras rural debe constar las tierras rurales, privada, comunitarias y estatales y de propiedad mixta, asociativa y cooperativa (Art. 42) • Será la Autoridad Agraria Nacional quien genere los procedimientos para asegurar el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades de mantener la posesión de sus territorios y solo a pedido de estos procederá a la delimitación y adjudicación gratuita (Art 79)

Se observa que la normativa secundaria como el Código Tributario, en el capítulo V de las Exenciones, no incluye o menciona las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, e incluso en las exenciones generales - no incluyen a las comunas- hace referencia a que "están exentos del pago de impuestos, pero no de tasas ni de contribuciones especiales" (Código Tributario, 2005, pág. ARt. 35). Esto deja en evidencia que, en la reforma del 2019, se debió haber considerado el mandato constitucional y la normativa internacional. Es así como en el DMQ, según los datos de la Dirección Tributaria, para el año 2017 se tenía un registro de aproximadamente 164 contribuyentes registrados como comuna, comunidad, cabildo, de las cuales apenas el 5,5% (9) no pagaban tasas e impuestos y el 100% pagaban la contribución especial por mejoras y la contribución de bomberos. Para el año 2020 se conoce que son 17 comunas; sin embargo, no se tiene el medio de verificación.

Tabla No. 14 No. de comunas que se encuentran exentas de pago de tasas e impuestos en el DMQ 2016-2020

Año	Comunas exoneradas o exentas	Rural	Urbano
2016	1	1	
2017	9	6	3
2018	12	8	4
2019	12	8	4
2020	17	9	8

Fuente: Dirección Metropolitana Tributaria

Considerando que la contribuciones especiales por mejoras tienen el objeto de dar un beneficio real a la propiedad inmueble por las obras municipales o metropolitanas construidas, es decir, le genera un valor a la propiedad, en tanto que las tierras de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, son imprescriptibles, inalienables, inembargables, e indivisibles, por lo tanto, el sentido del valor monetario que le da el mundo occidental es diferente al valor histórico, espiritual, ancestral que las comunas y comunidades le dan a la tierra, a su territorio.

Las comunas analizan que no existe claridad en la forma de cálculo de esas contribuciones especiales por mejoras y deberían considerar que la mayor extensión de tierras de las comunas se constituyen en tierras agrícolas y/o pulmones de la ciudad, por lo tanto es un valor contraparte de las comunas –no cuantificado- que no se considera y esto les afecta a las comunas pues resulta que registran en el MDMQ unos valores sumamente elevados, generándose deudas inmanejables para las comunas por tasas, impuestos y CEM.

Otro tema identificado por las y los líderes de las comunas se relaciona con la división territorial, el MDMQ al hacerlo no considera que las comunas son indivisibles, no solo respecto al territorio sino administrativamente, por lo tanto, la municipalidad debió considerar este particular en el momento de las divisiones administrativas, y si las mismas fueron implementadas antes del 2008, las subsiguientes administraciones tenían la obligación de acoplar las normativas (en plural) que se contraponen a la norma constitucional. Y para estas reformas normativas se debió y deberá considera la voz -a través de la consulta- de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades

Esta división administrativa impuesta por el MDMQ ha fraccionado a las comunas; es así como se tiene el ejemplo de la comuna de San José de Cocotog, la cual se encuentra dividida una parte en la zonal Eugenio Espejo y otra en la Zona Calderón; esto genera:

- Una disensión entre los GAD parroquiales rurales de Llano Chico y Zambiza;
- Que una parte de la comuna sea considera para cobro de tributos –no legales- como urbanas y otra parte como rural.

Como se identificó en las mesas de diálogo en el 2016, estos fraccionamientos han dado como resultado:

- Afectación en la legitimidad de la autoridad de las comunas.

- Inequidades en la distribución de servicios.
- Burocracia y confusión para resolver trámites ante el MDMQ, GAD parroquial rural y el Cabildo.

3.2.2 Gobiernos comunitarios/participación/planificación

En 1937 se aprobó la Ley de organización y Régimen de Comunas, permitiendo que se reconozcan las comunas, en un contexto socio político y económico que veía a los indígenas como un grupo de inferiores y a los que se tenía que integrarle al estado, era importante la "desindianización o campesinización" (Jacome , 2019, pág. 109). Además, varios autores Costales1962, Burgos1992 y Preto2006 aseguraron que "esta norma constituyó un mecanismo de control social y asimilación al proyecto de Estado-nación" (Jácome, 2019 tomado de Rayner 2019). Esta ley fue codificada en el 2004 y no ha sido modificada a pesar de aprobación de la CRE en el 2008.

En el tema que convoca este apartado se observa que esta ley no reconoce la autoridad, autonomía, autodeterminación, jurisdicción, organización social, pues establece entre otras cosas que:

- Para la elección del Cabildo debe estar presidido por el Teniente Político, un miembro del cabildo y un ciudadano.
- Si bien el Cabildo expide el reglamento debe ser sometido a la aprobación del MAG.
- En el caso de "acefalia del cabildo", es el MAG quien puede designar otro cabildo por el tiempo restante.
- El MAG, puede remover al miembro del cabildo que no cumple con reconocida honradez y solvencia.
  (LORC, 2004, págs. Arts:12-14).

Por lo tanto, existe una deuda desde el Estado Ecuatoriano, pues el marco Constitucional de 2008 establece un Estado plurinacional e intercultural, reconoce la titularidad de derechos y desarrolla los derechos colectivos no como algo excepcional sino como complementarios a los derechos individuales.

La Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hacen mención de que los pueblos tienen derecho a la "libre determinación" y en el Convenio 169 y la Declaración de NNUU sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (DMUDPI) en el Art. 3 de los dos instrumentos establecen que "los **pueblos indígenas** tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural" (el remarcado es para el presente análisis). Según el análisis realizado por Martínez plantea la presencia de un debate sobre la libre determinación existiendo "una tendencia, sobre todo abanderada por los representantes estatales que consideran a la libre determinación, como una base para reclamos separatistas y por lo tanto, factor de quebranto, total o parcial, de la unidad de los Estados" (Martínez Espinoza, 2015, pág. 257)

Según Manuel Ignacio Martínez en el análisis sobre el balance de los derechos de pueblos indígenas en América Latina, establece que la autodeterminación se compone de 6 dimensiones que se anclan a los derechos colectivos y además se interrelacionan, estas son: política (derecho al autogobierno), económica (derecho al autodesarrollo), cultural (derecho a la identidad cultural), jurídica (derecho propio), territorial (derechos de tierras y territorios) y de participación (derechos al consentimiento informado, consulta previa) (Martinez Espinoza, 2015, págs. 257-258). Dimensiones que demuestran que el abordaje de los derechos colectivos va más allá del tema cultural y folclórico y deberían ser consideradas por los GAD el momento de los diálogos, cambios normativos, planificación, gestión del suelo, entro otros.

El derecho a la autodeterminación implica la relación con otros derechos colectivos como son: la participación, la consulta, el reconocimiento de instituciones tradicionales y sus propios sistemas de justicia y resolución de conflictos, modos de organización y sobre todo con la autonomía o autogobierno, el cual como lo establece el Art. 4 de la DNUDPI y el Convenio 169 corresponde con "sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas".

A continuación, se realiza una caracterización de los gobiernos comunitarios desde sus propias experiencias y voces y a partir de ello, se enlazan otros temas como la planificación, participación.

a.1) caracterización de los gobiernos comunitarios (presidentas, 2020); (presidentes, 2020) (RS, 2020):

- Las formas organizativas que tienen las comunas pueden variar en la estructura interna de la organización y en la denominación de sus dignidades, sin embargo, tienen un principio común que es la participación de toda la comunidad para la toma de decisiones. Esto implica que quien toma las decisiones es LA COMUNIDAD y no solo las autoridades designadas. Evidenciando una gran diferencia con las organizaciones mestizas en las cuales las lógicas son delegar la toma de decisiones a un grupo reducido de personas -autoridades-.
- La comunidad designa a un grupo de personas para que lleve la voz en los diferentes espacios y este puede tener diversos nombres: Cabildos, Gobiernos comunitarios, Consejo de Gobierno.
- La estructura organizativa básica de las comunas cuenta con las siguientes dignidades: Presidente/a, Vicepresidente/a, Secretario/a y Tesorero/a y Síndico, estructura que según algunos dirigentes es la que les reconoce el MAG (presidentes, 2020), además pueden contar con otros cargos de apoyo como son:
    - Comunicador social, ayudantes administrativos, coordinadores.
    - Algunas comunas cuentan con abogados defensores de la comunidad en justicia indígena que por lo general es una persona que forma parte de la comunidad.
- Las autoridades de las comunas no reciben remuneración, trabaja ad honórem. Sus dirigentes reconocen que "se trabaja por el bienestar comunitario y es así como el pueblo

dice usted funge en alguna dignidad, usted colabora", se logra mantener el "pensamiento de la colectividad".

- Cuentan con reglamentos internos, los cuales son registrados en el MAG, donde se establecen los lineamientos relacionados con:
    - El tiempo de duración de los gobiernos comunitarios generalmente es de un año, existen algunas comunas como la comuna de Chilibulo Marco-Pamba la Raya y la Toglla en la cual el Consejo de Gobierno es elegido cada 2 años.
    - Tenencia de las tierras.
    - Conformación de comisiones y/o dirigencias, esto depende de cada comuna. Algunas comisiones pueden ser permanentes como la de lo cultural, deportivo y lo agrícola y otras varían de acuerdo a sus proyectos. Un ejemplo de la diversidad en la organización es la comuna de la Toglla, la cual se organiza por dirigencias en base a su realidad: de justicia indígena; de territorio; de deportes; de salud y conocimiento ancestral; de cultura, de comunicación; de familia.
- Las comunas que no cuentan con abogado, tienen como referente al abogado del MAG, quien apoya en temas legales, incluso cuando hay conflictos internos en temas de territorio. Aquí se puede evidenciar que entre una y otra comuna existen diferentes estadios de desarrollo en asumir las funciones jurisdiccionales que les otorga la CRE (Art. 171), pues en este sentido son las propias comunas quienes pueden resolver cualquier problema y en cualquier ámbito que se genere dentro de su territorio.
- La integración de los gobiernos comunitarios es amplia incluye: mujeres, hombres, jóvenes, adultos mayores.
- Con relación a las formas de organización y comprensión de sentirse o ser parte de la comuna se observa que (presidentas/es, 2020):
    - Existen comunas que han logrado generar una forma de organización sólida en donde se implementan los derechos colectivos establecidos en la CRE: ejercicio de la autoridad, toma de decisiones a través de la justicia indígena, entre otros.
    - Algunos comuneros piensan que "por tener escrituras individuales dejan de ser comunitarios".
    - En otros casos se llaman comunas a pesar de tener escrituras individuales, e incluso piensan que adquieren la denominación de comunas y comunidades porque "tienen espacios de uso comunal, espacio deportivo".
    - Las comunas tienen la responsabilidad de llevar un registro de las y los comuneros, por ejemplo, la comuna de Cocotog cada dos años actualiza el listado de personas que forman parte de la comuna, considerando que cada año pueden existir nacimientos, decesos, matrimonio con personas externas a la comunidad y que se constituirían en nuevas comuneras/os (aplicando procedimientos internos de cada comuna para aceptar la integración de una persona externa).
- Un aspecto primordial de los Gobiernos comunitarios es el tema de la autoridad y autonomía que tienen, frente a lo cual identifican que:
    - Las y los líderes comunitarios en su mayoría reconocen la autoridad, autonomía, función jurisdiccional, que la CRE les reconoce para realizar gestiones y aplicar la justicia indígena.
- Si bien el MDMQ, en el discurso, reconoce la autoridad de las comunas y comunidades, sin embargo, en la práctica eso no es real:

- "Han sido testigos de la omisión que se hace tanto a la territorialidad como a la gobernabilidad, y como esto afecta al libre ejercicio de nuestros derechos reconocidos, luchados y estipulados en la CRE" (RS, 2020).Y como ejemplo de esto: la aprobación de normativas (regula tu barrio) sin consulta y consideración de las particularidades de la plurinacionalidad e interculturalidad, pues la forma de organizar a la gente mestiza en barrios no es una forma propia de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; a pesar de ello algunas comunas se han visto en la obligación de asumir esa división en barrios, pues los funcionarios municipales sostienen que eso les permite acceder a obras.
- Los funcionarios municipales desconocen las resoluciones emitidas por el Cabildo en relación a construcciones, por lo que llegan los funcionarios municipales y "suspenden las obras".
- En otros casos, la comuna suspende una obra – autorizada por el MDMQ- porque no puede realizarse en el territorio de la comuna en el marco de sus planes de vida, sin embargo, han conocido casos donde existieron coimas para que dichas obras se continúen ejecutando a pesar de la decisión tomada por el Gobierno comunitario.
- En lo relacionado con permisos para eventos culturales, fiestas comunitarias, de igual manera las autoridades como Intendencia acompañados de la policía no reconocen los permisos emitidos -en el marco de sus atribuciones- por el Gobierno comunitario, quienes emiten los permisos con todas las consideraciones de seguridad que se requieren para estos eventos que aglutinan a muchas personas.
- "No hay un conocimiento y lo que no se conoce, no se quiere ni respeta, entonces no hay respeto para una administración -de comunas pueblos y nacionalidades- que sea enfocada desde la inclusión, la participación directa y sobre todo desde la soberanía y autonomía de los pueblos originarios constituíos en comunas"

- Las mujeres lideresas que se vinculan a la organización comunitaria identifican dificultades y fortalezas. Entre las primeras se reconoce que en algún momento de su participación han sufrido discriminación, desvalorización, incluso actitudes machistas por parte de funcionarios de diferentes entidades públicas (ministerios, municipio, GAD parroquiales rurales, Tenientes Políticos) e incluso por los propios comuneros, sin embargo, su fortaleza y la red de apoyo que tienen les permite superarlo.
- Las comunas y comunidades tienen un referente en el Pueblo Kitu Kara y durante estos años les ha permitido:
  - Conocer a otras comunas y comunidades que se encuentran en el Distrito, pues antes existía incluso desconocimiento de las propias comunas de la existencia de sus pares. Constituyéndose en un referente de unión y organización.
  - Identificar problemáticas comunes de las comunas como son: tema de impuestos, ejercicio de la autoridad en la toma de decisiones, capacidad de emitir permisos para construcción o paralización de obras, eventos públicos, temas de territorio.
  - Reconocer que tienen una identidad propia, que lo expresan a través de manifestaciones culturales, sus propias fiestas, costumbres.

- Reconocer que son propietarios de las tierras que pertenecieron a sus ancestros y por lo tanto, como manifiestan "nosotros no venimos de otros lados sino que somos los propietarios, han pasado de generación en generación estas tierras, y es donde hasta nuestros tiempos estamos ubicados".
- Las comunas y comunidades con apoyo del Pueblo Kitu Kara realiza esfuerzos por generar espacios de diálogo con las autoridades y servidores municipales para que comprendan lo que implica el mandato Constitucional en lo que respecta a derechos colectivos y el principio de plurinacionalidad e interculturalidad. Sin embargo, en algunos períodos de gobierno parece que existe una comprensión, pero no se hace evidente en la implantación de las normas, planes, etc. A esto se suma que cuando hay cambio de administración municipal pasa lo que se dice coloquialmente "borrón y cuenta nueva"; esto no solo evidencia un irrespeto por parte de las autoridades del MDMQ sino un desconocimiento del mandato constitucional.

- Que implica ser comuneros y comuneras
  - Generalmente comunero/a es quien reconoce esa ancestralidad.
  - Cuando son personas externas a la comunidad, tienen formas diversas para reconocerlas como comunero/as:
    - Cuando un comunero se casa con un hombre o una mujer que no forma parte de la comunidad, es necesario que se presente la solicitad en el seno de la asamblea (Lumbisí).
    - En comunas que se encuentran cercanas a zonas urbanas, es la asamblea quien toma juramento y pasan a ser comuneros, comuneras con obligaciones y derechos (Cocotog).
    - Son comuneros quienes están en el listado aprobado por el MAG y además son hijos o nietos de comuneros, se acepta fuera de ese parámetro, bajo los lineamientos del reglamento donde se establece que hayan trabajado dentro de la comuna y que la asamblea lo acepte en 3 sesiones, por mayoría absoluta.
    - Sin embargo, existió una época en la que ingresaron algunas personas externas, debido a un accionar incorrecto por parte de funcionarios del MAG, situación que no volvió a suceder, pues las comunas ya no lo permiten.
  - La rendición de cuentas desde los gobiernos comunitarios implica que: Las autoridades rinden cuentas a través de sus informes anuales o bianuales, dependiendo del tiempo para el cual fueron elegidas las autoridades.
  - No hay una homologación en el procedimiento para hacerlo, algunas comunas presentan sus informes a fin de año y otras lo hacen previo al cambio de directivas, es decir al inicio del año una vez terminado su período.

2) La planificación/participación de los Gobiernos Comunitarios

Todo proceso de planificación requiere del ejercicio pleno del derecho a la participación, para lo cual se identifica el marco normativo tanto nacional como internacional sobre la participación de pueblos y nacionalidades.

Tabla No. 15: Normativa relacionada con temas de participación

Norma internacional	Norma local

Convenio 169 Arts.: 2, 5, 6.1, 7, 8.1, 15.1, ,33.2
• Los gobiernos y sus autoridades deben:
  ○ Impulsar acciones coordinadas y sistemáticas para proteger derechos colectivos.
  ○ Consultarles mediante procedimientos apropiados.
  ○ Considerar sus costumbres o su derecho consuetudinario.
  ○ Asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados.
• Los pueblos deberán:
  ○ Participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo
	CRE Art. 1, 10, 11, 56-60, 85, 95,96, 171,241,264-267, 248,278, 279
	• El Estado reconoce:
	  • La plurinacionalidad e intercultural
	  • La titularidad de derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades
	• Los derechos se promueven y exigen desde la individualidad y colectividad
	• Los derechos y garantías establecidas en la CRE e instrumentos internacionales serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial
	• Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.
	• Reconoce los derechos colectivos
	• Garantiza la participación de comunidades, pueblos y nacionalidades en los procesos de formulación, ejecución, evolución y control de las políticas y servicios públicos.
	• Participación puede ser ejercida de manera individual y colectiva en la toma de decisiones, planificación, gestión de los asuntos público y en el control popular.
	• Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad
	• Las autoridades ejercerán funciones jurisdiccionales, con garantía de participación y decisión de las mujeres.
	• El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades.
	• La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatorio para los GAD
	• Establece las competencias exclusivas de los GAD, entre las cuales se encuentra la planificación
	• La ley regulará las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.
	• Establecer el Sistema Nacional descentralizado de planificación participativa.

Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de Pueblos Indígenas Arts:2,4,18,22.2, 23,27,29.3,31.2,37,41
• Pueblos y nacionalidades son iguales a cualquier persona y no deben ser objetivo de discriminación
• Tienen derecho a:
  ○ Libre determinación
  ○ A la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.
  ○ Conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales.
  ○ A participar en la adopción de decisiones que les afecte.
  ○ Mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales.
  ○ Elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo.
  ○ Que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados
• Los estados juntamente con los pueblos deben adoptar medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.	

Adicionalmente a la normativa internacional la Corte IDH generó jurisprudencia al establecer que (Ovejas , 2017, pág. 12):

- El derecho a la participación política incluye el derecho a "participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos [...] desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización"
- Declarar que los Estados tienen el deber de "organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a las comunidades indígenas y tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia"

La Corte IDH declara de forma expresa sobre la consulta (Ovejas , 2017, págs. 13-14):

- Ha de llevarse a cabo "en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión, y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si este fuera el caso"
- Debe ser realizada bajo seis parámetros:
  - Con carácter previo
  - De buena fe
  - Con la finalidad de llegar a un acuerdo
  - Adecuada
  - Accesible
  - Informada
- Es responsabilidad del Estado, por lo que la planificación y realización del proceso de consulta no es un deber que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o terceros"

La Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, analizó algunos puntos que son importantes para este proceso de Observancia (Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, ACNUDH, FIDA, PNUD, UIP. , 2014, págs. 19-20):

- La adecuada representación de los pueblos indígenas en la formulación de políticas y la adopción de decisiones es decisiva para romper el ciclo de discriminación y exclusión que padecen en diferentes países.
- "El derecho a participar en la adopción de decisiones se puede abordar, en particular, a través del establecimiento de comités parlamentarios sobre los derechos de los pueblos indígenas para que estos se tengan debidamente en cuenta en la labor parlamentaria. Se pueden asignar a los órganos parlamentarios sobre los derechos".

Se observa que el marco normativo constitucional e internacional es amplio y establece los lineamientos que deben ser considerados, por el Estado a través de los servidores públicos, para operativizar los procesos de participación, consulta y planificación. Con claridad se reconoce y otorga a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades la autoridad para generar sus propias formas de organización -que involucra la planificación, tomar decisiones-, resolver conflictos que se generen en su territorio.

Esto permite identificar que los GAD tiene la obligación de generar mecanismos administrativos y legales para implementar los derechos colectivos planteados en la CRE, evidenciando, que no hay voluntad política de hacer cambios estructurales (han pasado 4 años desde los diálogos y no hay resultados); y además no cuentan con personal calificado para comprender todo lo que implica implementar los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades. Esto significa el reconocimiento y respeto de sus formas de organización colectivas, de la importancia de la planificación a través de sus planes de vida, facilitar procesos de participación comunitaria-. Por lo tanto, no se han generado esos mecanismos efectivos para articular y coordinar con los gobiernos comunitarios, respetando la libre determinación, autonomía y función jurisdiccional.

A continuación, se presentan aspectos reconocidos por las autoridades de las comunas consultadas, respecto a los temas de planificación y participación:

- Las autoridades de comunas reconocen que cada comuna tiene sus particularidades, por lo que el MDMQ debe identificar espacios colectivos para analizar y resolver problemáticas comunes y otros espacios bilaterales para resolver temas individuales. Esto no debe implicar que las autoridades municipales tengan posicionamientos diferentes respecto, con unas u otras autoridades de comunas con relación a tierras, territorios, tributos, regularización de barrios, entre otros.
- Se reconoce que cada comuna puede tener diferentes formas y temporalidades en las que realizan las planificaciones, sin embargo, todas generan procesos de planificación, con la participación de los actores de las comunas. Existen algunas en las cuales se han generado barrios al interno de las comunas –frente a las exigencias municipales- y proceden a realizar la planificación con las dirigencias de los barrios y después se pone en consideración de toda la asamblea para aprobación.
- Algunas comunas se incorporan en las mismas lógicas de planificación de los GAD, es decir generan sus propuestas de planificación antes de finalizar el año y los presentan los primeros meses del siguiente año con el objetivo de que puedan ingresar a los presupuestos participativos, para la obtención de obras.
- Con relación a los Planes de vida, se identifica que es una herramienta propia de planificación, que se establece para corto, mediano y largo plazo y según el documento "Mesa de Tierras, territorio y Ambiente (Sep., 2016)", la cual es una sistematización de los diálogos entre el MDMQ y las Comunas, se conoce que "en los planes de vida se definen 6 ejes: político y organizacional; tierra y territorio; medio ambiente; social y cultural; sistema síndico y desarrollo económico". Las comunas la consideran una planificación estratégica que "permitirá comprender cómo se encuentra su territorio (…) para establecer las estrategias de crecimiento a futuro en base a la preservación y equilibrio interno (…) la planificación será articulada y reforzará la construcción de un territorio participativo, ordenado y saludable" (PKK-MDMQ, 2016, págs. 25-26).
- La Comuna la Toglla cuenta con un plan de vida aprobado y sobre el cual se basa la planificación anual y la comuna de Lumbisí tiene un borrador de plan de vida. Sin embargo, no se logró conocer durante el levantamiento de información, el número total de comunas que cuentan con sus planes de vida.

- Existen comunas que han establecido una forma de planificar en el marco de las propuestas de las dirigencias al inicio de sus períodos y su experiencia deja ver que mientras más concretos son dichos planes, pueden ser implementados, pues un año no permite ejecutar muchas acciones.
- Los espacio de participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades son aún limitados en los procesos de planificación y toma de decisiones en el MDMQ. Evidenciando que en las mesas de diálogo entre el Pueblo Kitu Kara y el municipio se desarrollan siempre y cuando se acepte los lineamientos de las normas secundarias, y esto no es aceptado por las comunas y comunidades porque ellos están conscientes de que la CRE está sobre cualquier norma secundaria que se contraponga a la norma constitucional
- Las autoridades del Municipio reconocen a la autoridad, sin embargo, las lideresas y líderes de las comunas identifican que (presidentas, presidentes, 2020):
    - Establecen leyes que limitan su accionar o hacen referencia a normativas que se contraponen al mandato constitucional (Ley de Comunas 1937)
    - Desconocen las decisiones tomadas a pesar de que el Art. 171 de la CRE determina que "el Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas".
    - No se destinan presupuestos para comunas y comunidades.
    - No respetan ni reconocen las formas de organización, imponiendo formas organizativas como son los barrios que dividen a las comunas. Un ejemplo de esto es lo que vive la Comuna de San José de Cocotog, quien es reconocida por la AZ Calderón como barrio y no como comuna reconocida (RS, 2020).
    - Aún existen actitudes discriminatorias desde servidores y entidades públicas.
    - Lo medular del problema es "la forma de estructura colonial que tiene el MDMQ en el cual hace más caso a la ley secundaria que a la Constitución", por lo que no ha existido voluntad para hacer cambios de fondo lo que incluye estructura, personal, entre otros (RS, 2020).

En el ámbito nacional y local existen entes públicos responsables de la planificación. Es así como la Secretaría Técnica Planifica Ecuador-STPE, está a cargo de la planificación nacional, así como de todos los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). Siendo su misión "Liderar, coordinar y articular la planificación a mediano y largo plazo, orientada al desarrollo sostenible e incluyente del país, que mejore la calidad de vida de la población" (STPE, 2020). Mientas que en lo local se encuentra la Secretaría General de Planificación la cual tiene como objetivo "elevar los niveles de calidad de vida de la población del DMQ por medio de la planificación estratégica del desarrollo integral del Distrito y su territorio, guiados por principios de democracia, inclusión, optimización de recursos y generación de espacios, servicios y equipamientos públicos de calidad" (MDMQ, 2020).

En el ámbito nacional, de la información remitida por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, su página web, la normativa vigente y el diálogo mantenido con sus equipos técnico se pudo conocer que:

i. Los planes de vida no están reconocidos dentro del Sistema de planificación convencional, cabe menciona que esta Secretaría considera que los pueblos y nacionalidades al tener lógicas y dinámicas diferentes, no tendrían que adaptarse a las rigurosidades de la planificación convencional. Adicionalmente esto, según la STPE- no significa que no se considere a las comunas y comunidades, pues la articulación se da desde la STPE con los GAD y éstos con los otros espacios en territorio, donde estarían incluidas las comunas.
ii. La STPE no emite lineamientos respecto a la elaboración, actualización y aprobación de planes relacionados con pueblos y nacionalidades.
iii. Un referente que tiene es el trabajo realizado con la secretaría técnica de la circunscripción amazónica, donde delinearon unos parámetros mínimos, pues se reconoce que su conocimiento se transfiere a través de la oralidad.
iv. Se hace referencia a que la mayor presencia de pueblos y nacionalidades se encuentra en la Amazonía.
v. En los planes de desarrollo se sigue considerando el tema cultural como el eje que permite reconocer y articular a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, en tanto que ellos consideran otros temas de territorio, participación, productividad, transporte, etc., que deben ser asumidos, porque existen particularidades a ser abordadas en las planificaciones.
vi. Los planes nacionales dejan constancia de la participación amplia para su generación, a pesar de ello, no se visibilizan a las comunas y comunidades, por el contrario continúa identificándolas como organizaciones sociales y estos son Gobiernos comunitarios que tienen el poder de tomar decisiones frente a problemas que se generen dentro de su territorio, sean estos relacionados con tierras, riñas, violencia, etc.; pues la Constitución reconoce funciones jurisdiccionales; y algo fundamental que les diferencia de una organización social es que tienen potestades en el marco de la justicia indígena, encontrándose en el mismo nivel que la justicia ordinaria y cuyas decisiones estarán sujetas al control Constitucional (CRE, 2008, Art. 171).

La STPE ha desarrollado herramientas para implementar las competencias otorgadas por la normativa vigente, a continuación, se presentan las más relevantes en el ámbito de planificación:

- Guía para la formulación/actualización del Plan de Desarrollo y ordenamiento Territorial (PDOT) cantonal y parroquial las cuales establecen las directrices:
  - En el desarrollo de objetivos estratégicos del desarrollo hace referencia a que "se deben considerar planes de vida de comunas, pueblos y nacionalidades" (STPE, 2019, pág. 20).
  - Cuando existan pueblos y nacionalidades en el cantón, en el equipo técnico permanente (ETP) debe contar con líderes técnicos locales y/o profesionales que manejen lenguas maternas.
  - Vincula en la formulación/actualización del PDOT a los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, para incorporar las políticas públicas de protección de derechos humanos (… pueblos y nacionalidades).

- El Sistema de participación Ciudadana (SPC) es definido como la "instancia para la participación en el proceso de formulación o actualización y posteriormente en el control social del PDOT".
- Establece que se debe garantizar la participación, esto no excluye a las comunas, comunidades, sin embargo, plantean que la articulación y asesoramiento se lo hace directamente con los niveles de gobiernos establecidos en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPFQ (Reunion STPE, 2020)
  - El anexo número 3 plantea las preguntas orientadoras para el diagnóstico estratégico, en donde se identifican 29 temáticas[7]. Y en 4 de ellas generan 4 preguntas relacionadas con pueblos y nacionalidades: consulta previa, cultura y patrimonio, población, actividad económica/ sector productivo (STPE, 2019, págs. 37-48)

- Las guías identifican a las instancias de participación que conforman el Sistema de participación ciudadanía, en el marco de la normativa, estas son:
  - Asamblea Ciudadana Local, es un espacio organizado por la ciudadanía para la deliberación pública y su constitución debe garantizar la pluralidad, interculturalidad e inclusión de organizaciones sociales, diversidad territorial.
  - Instancias de participación ciudadana, donde se establece que es un espacio convocado por la máxima autoridad, sin embargo, el Art. 65 establece que cada nivel de gobierno será responsable de la convocatoria que deberá ser plural e incluir a los diferentes pueblos, nacionalidades y sectores sociales, con equidad de género y generacional.
  - Consejos Locales de Planificación, que son espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de políticas locales y sectoriales.
- En los Consejos de planificación Local se identifican autoridades electas, representante del legislativo (ámbito cantonal) y de los vocales (ámbito parroquial), técnico de planificación, 3 representante de las instancias de participación ciudadana y en el nivel cantonal son 3 funcionaros del GAD, y un representante del GAD parroquial rural.

- Cuentan con un documento sobre los enfoque de igualdad en la planificación local, que se constituya en una guía para los GAD, en los cuales se identifica que (STPE, 2019):
  - Es un instrumento construido con la participación de los cinco Consejos Nacionales para la Igualdad-CNI.
  - Se constituyen en lineamientos para la elaboración e implementación de pp locales con enfoques de igualdad, "que deben ser incorporados de manera obligatoria en los PDOT".
  - Define el principio de igualdad y no discriminación.

[7] Temáticas: Agua, clima, residuos sólidos, suelo, subsuelo, producción y consumo responsable, cobertura natural vegetal, vida silvestre, mares, uso de la tierra, amenazas y riesgos, actividades económicas, factores de producción, vulnerabilidad, análisis financiero, población, cultura y patrimonio, centros poblados, relaciones entre asentamientos humanos, flujos de servicios, bienes y personas, movilidad y transporte, hábitat y vivienda, telecomunicaciones, energía, marco legal instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, promoción de sociedades pacíficas, actores, participación, fortalecimiento de medios de ejecución (STPE, 2019, págs. 37-48)

- Incorpora la normativa internacional a la que está suscrito el país para definir política y enfoque de igualdad.
- Desarrolla unas tablas de vinculación de las competencias de los GAD con políticas y acciones de las Agendas nacionales para la igualdad:
  - Tanto en la tabla del GAD Cantonal como parroquial se identifica una política y acción relacionada con la planificación y el desarrollo donde una de las acciones es "Articular los PDOT a los Planes de Vida de las comunas, pueblos y/o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, para fortalecer sus formas propias de gobierno, organización y participación".
  - Los GAD Cantonales y Parroquiales deben coordinar, acordar, consultar con comunas y comunidades sobre diversos temas.

En el ámbito local se observa que:

- El Pueblo Kitu Kara generó la Agenda Política, en un proceso donde convergieron mesas de diálogo del Pueblo Kitu Kara y las autoridades del MDMQ, sin embargo, los titulares de derechos-comunas y comunidades- perciben y evidencian varias cosas (PKK-MDMQ, 2016):
  - El proceso impulsado en el 2016 no ha logrado tener una incidencia real, por lo tanto están frente a un problema de la inconstitucionalidad de muchas acciones impulsadas desde el MDMQ.
  - Muchos registros, documentos compartidos con el MDMQ desde las comunas y comunidades, parecerían no existir, porque cada vez que una nueva administración se posesiona se pierden los procesos vividos, los acuerdos establecidos y es como volver a punto cero. Lo cual es desgastante y se constituye en una pérdida de tiempo.
  - Algunas de las acciones que se realizan con ciertas comunas o sus dirigentes dependen de las relaciones humanas y voluntades personales en las entidades públicas; y por otro lado cuando existen respuestas institucionales pueden no encontrarse acordes a las lógicas de pueblos y nacionalidades. Un ejemplo de esto se vive en la AZ Calderón donde la administración le presenta a la comuna de San José de Cocotog una delimitación de territorio que no se ajusta a la realidad histórica de organización territorial de la comuna, todo esto so pretexto de acceso a obras (RS, 2020).
- En el PMDOT se identifica que:
  - Las comunas y comunidades son consideradas como una unidad ambiental[8] dentro del PMDOT, sin embargo, la CRE establece que son titulares de derechos.
  - En el PMDOT se establece que serían 12 políticas que están relacionadas con comunas y comunidades tanto en las políticas ambientales, económicas y sociales, sin embargo, en las políticas sociales son en las únicas que se hace – al

[8] Unidades ambientales…"se definen como las zonas que, de acuerdo a sus características biofísicas, sociales, culturales y económicas, presentan una homogeneidad que fortalece la representación de una identidad territorial la cual es reconocible en una matriz de diferencias en el entorno" (MDMQ, 2015-2024, pág. 68)

menos -referencia a las comunas en los lineamentos estratégicos, sin embargo, no existen indicadores que permitan medir dichas políticas.

- El DMQ tiene particularidades respecto a comunas y comunidades que deben ser consideradas en los planes de desarrollo como son:
    - Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades son titulares de derecho; la CRE reconoce no solo los derechos individuales sino también los colectivos y al ser autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades "ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial (…). El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades".
    - Aunque las diferentes autoridades del MDMQ, reconocen -en los espacios de diálogo que se generan con el Pueblo Kitu Kara- que las comunas y comunidades cuentan con autoridades, sin embargo, no se reconocen y respetan las decisiones tomadas por dichas autoridades.
    - Reconocerlos como un actor -más- sin asumir que son Gobierno comunitario y que pueden tomar decisiones frente a cualquier problema que se genere en sus territorios, es desconocer la función jurisdiccional que tienen por mandato constitucional, a diferencia de las organizaciones barriales o social.

Si bien el análisis del PMDOT, se lo realizó con relación al 2015-2025, se pudo observar que en el proceso de actualización de este instrumento de planificación (2019-2020) aún existe una limitada comprensión de lo que implica construir mecanismos de consulta y participación directa entre el MDMQ y las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Y ese relacionamiento se lo hace efectivo a través de terceras personas o entidades y no de manera directa con las comunas.

Respecto a la participación de comunas y comunidades, la Secretaría de Planificación remitió información con relación al proceso de actualización del PMDOT, en este marco se establece que (Secretaría G. de Planificación, 2020):

- Se hace un trabajo articulado con la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana -SCTPC- del MDMQ, quien es la encargada del trabajo en el territorio y son quienes levantaron el mapeo de actores a través de talleres.
- Antes de la pandemia, en los talleres convocados para la fase de diagnóstico participan, según datos remitidos por la Secretaría de Planificación 29 comunas. Observando que existe confusión en comprender que las comunas y comunidades ancestrales no tienen ninguna relación con las mancomunidades, como por ejemplo la del Chocó Andino.
- La Secretaría de Planificación manifiesta que para "propiciar un cordial diálogo y cooperación mutua, se recomienda dar a conocer de manera resumida las expectativas de las comunas, comunidades, así como información de Plan de Vida, Planes de desarrollo Local, estados de la comunidad, Planes de Manejo Comunal (…) que sean propicios para la toma de decisiones"

Esto deja ver que las comunas y comunidades son identificadas como un actor más y no como Gobiernos Comunitarios que, a diferencia de otros actores, tienen autoridades propias, función jurisdiccional, cuentan con formas de organización y de planificación diferentes y

que dichas planificaciones no se enmarcan únicamente en temas culturales, sino que incorporan temas complejos de ordenamiento en su territorio. Por lo tanto, deben generarse metodologías que consideren la amplitud de los derechos colectivos, lo que requiere de esa alianza con los gobiernos comunitarios para construirlas.

Hallazgos

- Respecto las instancias de participación la LOPC establece que se debe garantizar: pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, a pesar de ello es necesario analizar en qué medida existe una real participación de los gobiernos comunitarios en estas instancias –o termina siendo una simple participación que se registra en los documentos de asistencia-.
- Cuando de planificación se habla se reconoce que los pueblos y nacionalidades tienen formas de organización propias, y por lo tanto no requieren de los lineamientos estructurados de la planificación occidental. Se evidencia que en las leyes secundarias que son las que operativizan el mandato constitucional, recoge las directrices de la CRE respecto a pueblos y nacionalidades sin embargo van restringiendo o delimitando la participación, el reconocimiento de las autoridades de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Un ejemplo de esto cuando el COPFP en el Art. 2 numeral 5, establece que hay que "Fortalecer el proceso de construcción del Estado plurinacional e intercultural y contribuir al ejercicio de derechos de los pueblos, nacionalidades y comunidades y sus instituciones"; garantizar que la planificación para el desarrollo debe incorporar los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad (COPFP, 2010Art. 9); sin embargo cuando habla de la conformación del Consejo Nacional de Planificación, ya no se evidencia la participación de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y menos aun cuando presenta los Consejos de Planificación de los GAD, pues es el nivel parroquial el que llevaría la voz de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, restándole el protagonismo y reconocimiento que hace la CRE a estos espacios de organización con jurisdicción territorial, autonomía,, autodeterminación. Entonces surge la pregunta ¿de qué manera se implementan los principios de plurinacionalidad e interculturalidad en las normativas, procedimientos, que se desarrollan en los procesos de planificación?
- Desde las concepciones coloniales, la autoridad debe ser respetada, reconocida, convocada, consultada. Sin embargo, cuando se habla de las autoridades de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, se establecen escusas, normativas, directrices, que limitan el reconocimiento de las decisiones tomadas por el gobierno comunitario, su participación directa en espacios de toma de decisión (planes de desarrollo, normativa local, etc.), haciéndola efectiva a través de terceros -GAD Parroquial, CPD, etc.-. Evidenciando una falta de voluntar política.
- Las guías se constituyen en instrumentos que orientan a los GAD para activar los procesos de planificación, evidenciando que lo que no está escrito no existe; se invisibiliza y/o no se aplica. Y se confirma que en la guía se identifica 8 veces la palabra pueblos y nacionalidades, no necesariamente significa que el principio de

plurinacionalidad e interculturalidad está presente para que los GAD, realmente, asuman su incorporación. En el marco de las guías se puede observar:

  - En el acápite de los objetivos estratégicos de desarrollo establece que los GAD deben "relacionar los objetivos estratégicos de desarrollo con los elementos estratégicos de planificación nacional, sectorial, de otros niveles de gobierno", incluso de los CNI. Sin embargo, puede parecer secundario o irrelevante, al final de este acápite, se indica que "asimismo, se deben considerar planes de vida de comunas, pueblos y nacionalidades", parecería que no se encuentran – los planes de vida de las comunas- en el mismo rango que la planificación nacional, sectorial o de los CNI. Al ser un Estado plurinacional e intercultural, no debería existir diferencia, pues esos planes de vida se construyen desde la colectividad de pueblos y nacionalidades y son parte del Estado Ecuatoriano.
  - En los anexos se incorpora peguntas generadoras para construir o elaborar el diagnóstico, de igual manera, se observa que solo en tres temáticas se hacen preguntas específicas hacia los pueblos y nacionalidades; consulta previa, cultura y patrimonio, población, actividad económica/ sector productivo, ¿será que ahí se encuentra el diagnóstico integral de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades? Observando la agenda política del Pueblo Kitu Kara, se identifican debates amplios sobre diversos temas: tierras, territorio y ambiente; gobiernos comunitarios; cultura, identidad y medios de vida; participación social, política y comunitaria e incluso tienen competencias en el marco de la justicia indígena, competencia que no está otorgada a los GAD.

- La guía de enfoques de igualdad en la planificación local, hace un ejercicio de identificar las competencias de los GAD cantonal y parroquial y establece las políticas que deben ser incorporadas de manera obligatoria, algunos de los hallazgos se detallan a continuación:
  - La articulación implica un reconocimiento de la autoridad de comunas, pueblos y nacionalidades, es decir un diálogo entre iguales.
  - A pesar de que se plantea que debe existir "articulación de los planes de vida en los PDOT", en la práctica no se evidencia. Lo complejo es conocer cómo se lo está haciendo desde cada GAD; pues esto implica: el reconocimiento de la autoridad; jurisdicción territorial, autodeterminación de los Gobiernos comunitarios; la necesidad de generar espacios de diálogo directos entre autoridades de los GAD y de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que se encuentran en el territorio.
- Existe una diferenciación respecto a la comprensión de quienes forman parte de las comunas sobre lo que ello significa y se evidencia cuando dentro de la información recopilara algunos identifican que los comuneros piensan que son comunitarios porque tiene espacios comunes como las canchas, parques infantiles, etc. Es decir que algunos desconocen el sentido de ancestralidad de las comunas.
- Los planes de vida son reconocidos más por las lideresas mujeres que por los líderes hombres, en el marco de los grupos focales realizados, pues existe una ausencia de información consolidada para conocer cuántas de las comunas en el DMQ cuentan con planes de vida aprobados y en ejecución.

- Se identifica que las lógicas de organización interna son diversas, no existe como en el mundo mestizo una homologación de procedimientos para participar o planificar.

3.2.3 Articulación y coordinación entre gobiernos comunitario/municipal

Las autoridades y/o lideres/as de comunas y comunidades consultadas consideran que existen aspectos positivos y otros que no contribuyen con una real articulación y coordinación entre los gobiernos comunitarios y los GAD del nivel parroquiales y del DMQ, las cuales se presentan a continuación:

- Aún evidencian una ausente y/o débil coordinación y articulación desde los GAD parroquial y metropolitano, lo cual se manifiesta en lo siguiente:
  - Existen autoridades de los GAD parroquiales que asumen unas posiciones de autoritarismo y no consideran los pedidos de las comunas.
  - Las comunas han asumido como órgano regular para exigir obras, el acercamiento inicial a la Junta Parroquial y posteriormente al MDMQ.
  - Se identifica que persisten las actitudes discrecionales en el accionar de los presidentes de los GAD en su interrelación con las comunas y comunidades. Existiendo los que tiene apertura de coordinación y quienes pueden ofrecer obras, sin embargo, no las ejecutan o "prefieren gastar en obras en sus parroquias como re-adoquinado (que muchas veces no es necesario) y no otorgar presupuestos u obras para la comuna".
  - Hay períodos donde las comunas se sienten más abandonadas, excluidas, poco reconocidas, por parte de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno.
  - No existen respuestas oportunas, agiles y muchas veces deben esperar a las planificaciones de los siguientes años, razón por la cual las comunas han roto ese orden regular y deciden direccionar sus pedidos directamente al MDMQ a través de las administraciones zonales. Un ejemplo de esto:

    > Se tenía que hacer una obra en la casa comunal, para el cambio de techo, lo cual requería una participación tripartita de la Junta, MDMQ y la comuna, , donde cada actor contribuía con un porcentaje para la obra, al final el MDMQ y la comuna hicieron efectivo su compromiso y la Junta parroquial hasta la actualidad no ha cumplido con su compromiso y de esto ha transcurrido dos años, por lo tanto, la obra continúa inconclusa (presidentas, 2020).

  - Las comunas que se encuentran divididas en dos administraciones zonales pueden experimentar y vivenciar acciones totalmente opuestas en el ámbito de coordinación. Mientras con una administración puede fluir la coordinación con la otra ser muy limitada. Esta es un claro ejemplo de que la normativa que ordena el territorio es generada desde una mirada occidental sin considerar las particularidades, en este caso de las comunas y comunidades, donde existe un mandato constitucional que establece que los territorios ancestrales no pueden dividirse, esto no hace referencia únicamente partir la tierra para venderla sino también dividirla por temas administrativos donde la municipalidad no contempló estas particularidades de pueblos y nacionalidades.

- El MDMQ ha comenzado a involucra a las comunas en temas de planificación.
- Existen comunas que tienen mayores o menores grados de coordinación con los diferentes niveles de gobierno. Puede depender de las personas que están en ese momento como autoridades o de los temas que coordinan, por ejemplo, una comuna manifestó que hay mayor diálogo cuando se trata de coordinar talleres de liderazgo para jóvenes.
- Las comunas y comunidades coordinan con otros actores como la policía comunitaria y en temas de agua y luz se realizan los pedidos directamente a las empresas.
- Cuando las mujeres se encuentran liderando los gobiernos comunitarios, evidencian –al menos las consultadas- que aún viven situaciones de discriminación, por parte de autoridades sea de la parroquia o del MDMQ.
- Otro ámbito donde se observa limitaciones en la consulta a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades es con relación a la construcción de normativa legal -en lo local-, porque no se consideran las particularidades de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y un ejemplo de esto la ordenanza regula tu barrio, que no identifica exclusión de hacerlo en territorios comunitarios y/o ancestrales. Esto rompe con las propias formas de organización de las comunas, genera división entre las y los comuneros, porque quienes se acogen a la ordenanza pueden acceder a obras.
- Se reconoce que las Administraciones Zonales deberían implementar lineamientos establecidos por la administración central del MDMQ, sin embargo en la práctica se observa que posiblemente no hay lineamientos de nivel central y si existen estos se contraponen a la norma constitucional por ejemplo la división de territorios comunales en 2 administraciones.

Las vivencias de las y los líderes comunitarios si bien no pueden ser generalizadas, no obstante, se evidencia que aún existen una falta de reconocimiento y respeto de las formas organizativas, en consecuencia, de la autonomía, de lo que implica la autodeterminación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

La CRE en el Art. 57 núm. 9 determina que la las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades deben "conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral", esto implica que sus territorios no se encuentran aislados del resto de la territorialidad, por lo tanto se deben generar mecanismos de articulación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno sin embargo las instancias del Estado no reconocen esa autoridad de los gobiernos comunitarios, quedando en el papel y no en las acciones de la cotidianidad.

Las entidades públicas participantes en el levantamiento de información, tanto del nivel local y del nivel nacional, saben que la CRE reconoce a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; sus formas de organización; su autoridad; a pesar de ello, cuando se consulta sobre los niveles de articulación existen diversas respuestas e incluso ausencia de una respuesta formal. Algunas de esas respuestas se indican a continuación:

- El registro de la propiedad requiere especificación sobre la materia de coordinación y articulación, indicando que, dentro de las disposiciones de la Ley de Registro, no incluye la generación de mecanismos de coordinación y articulación con gobiernos de comunas y comunidades. Además, aclara que, si se hace referencia a delimitación de territorios, esa coordinación le compete a la Autoridad Agraria nacional, según la normativa legal.
- La Dirección Metropolitana Tributaria indica que uno de los mecanismos de articulación con comunas y comunidades son las mesas de trabajo organizadas por las diferentes autoridades del MDMQ. Donde la mayor dificultad es "la imposibilidad de continuar varios procesos por la falta de cumplimiento de requisitos y presentación completa de documentación para actualización de catastro por parte de los contribuyentes para que viabilicen el reconocimiento como comuna o tierra comunitaria, lo que se traduce en exoneración de impuestos y tasas según la CRE. Otra dificultad es que no existe normativa que contemple la exención para contribuyentes, en lo referente a contribuciones especiales de mejoras.
- En tanto que la Dirección Metropolitana Tributaria identifican algunas herramientas y/o mecanismos para articular y coordinar como son: "mesas de trabajo, sistema de manejo documental SITRA, correo electrónico, reuniones interdepartamentales, coordinación con las áreas involucradas". Miran como dificultad en la coordinación "la identificación adecuada de las responsabilidades y competencias de cada actor, área, dependencia o institución". Y la estrategia planteada para mejorar la articulación intramunicipal es el "adecuado manejo de la normativa legal vigente y la interpretación acertada de los cuerpos legales".
- La Dirección Metropolitana de Catastros plantea tres niveles de coordinación:
  - Con el MAG a través de un convenio para la coordinación del catastro de predios adjudicados por la Subsecretaría de Tierra y de predios relacionadas con las comunas ancestrales.
  - Con la Dirección Metropolitana Tributaria, una vez actualizados los datos de catastros de las Comunas se envía el informe resolutivo al Departamento tributario para que se emita la respectiva resolución relacionada al recalculo de los títulos de crédito.
  - Con las comunas mediante mesas de trabajo donde han podido socializar el proceso de catastros con los representantes de las diferentes comunas del DMQ.

En el ámbito parroquial se consultó al CONAGOPARE Pichincha, que es la instancia que aglutina a las parroquias rurales de Quito, y quien a su vez solicitó información a los GAD, identificando que (CONAGOPARE Pichincha , 2020):

- De los 33 GAD parroquiales rurales, el 48% de GAD informa que en el territorio existen comunas.

- 24% de GAD (8) informan que no tienen comunas en su territorio estas son: Chabespamba, Guayllabamba, Lloa[9], Nanegal, Pifo, Pomasqui, Nayón, Gualea. Aquí se puede evidenciar dos temas:
    - Según la información proporcionada por la Dirección Metropolitana de Catastros, en el mapa de lotes registrados como comunales en el Sistema de Catastros, se identificaron lotes en el territorio de Lloa. Esto ratifica los hallazgos anteriores sobre la inexistencia de datos homologados y unificados sobre las comunas en el DMQ.
    - El GAD de Gualea indica que dentro de su jurisdicción no existe gobierno comunitario, la comuna existente es considerada como un barrio más de la parroquia. Esto puede significar dos cosas: la primera que la comuna esté debilitada y como ha sucedido en otros territorios asumen llamarse barrios para conseguir obras, o segundo no están siendo reconocida por el GAD parroquial.
- El 21% de GAD quedaron pendientes en la entrega y 6% no respondieron.
- Con relación a los mecanismos y estrategias de coordinación entre los GAD parroquiales rurales y los gobiernos comunitarios se encuentran:
    - Diálogos
    - Articulación directa, que permita llegar a consensos
    - Convocatorias a dirigentes para la realización de mesas de trabajo, asambleas ciudadanas, o espacios donde se plantean requerimientos, se verifican asignaciones presupuestarias, para obras, asesorías, asistencias técnicas, capacitaciones, etc.
    - Participación en la planificación territorial de presupuesto y obras.
    - Respetando su autonomía sin que afecte la institucionalidad del GAD.

Los resultados y limitaciones observadas desde los GAD parroquiales rurales, frente a la articulación y coordinación son (CONAGOPARE Pichincha , 2020):

Tabla No. 16 : Resultados y limitaciones articulación y coordinación

Resultados	Limitaciones
• Mejorar los procesos de diálogo han eliminado las resistencias de las comunas para ejecutar obras. • Las delegaciones culturales han tenido mucho éxito dentro y fuera de la parroquia. • Consecución de obras cuando los dirigentes son responsables, comprometidos en los procesos. • Una comunicación y articulación efectiva. • En las Comunas las obras se agilitan con mayor rapidez, porque existe unión y participación. Las decisiones las toman a	• Débiles procesos de socialización de acciones a ser implementadas en territorios ancestrales de las comunas, generan resistencias de los adultos mayores de las comunas. • Desconocimiento desde los moradores de los beneficios que tiene estar articulados con el GAD. • Debilidades en la articulación interinstitucional entre niveles de gobierno: provincial, cantonal, parroquial con las comunidades. • Temas presupuestarios.

[9] Según la información remitida por Catastros del MDMQ, en el mapa de lotes registrados como comunales en el Sistema de Catastros, se identificaron lotes en el territorio de Lloa. EN tanto que con la información facilitada por el GAD de Lloa, indican que no tienen comunas. Esto deja en evidencia que no existe un dato real de cuantas y cuales son comunas en el DMQ.

Resultados	Limitaciones
nivel de organización de comunas y la ejecución la coordinan con el GAD.	• La inclusión de personas ajenas a la comuna les resta representatividad a los dirigentes y rompe con su costumbres y tradiciones. • Las comunas tienen que luchar contracorriente y exigir los derechos puesto que las entidades de control tratan a las comunas como barrios. • Evidencian que los resultados dependen de las personas que están en la presidencia de las comunas, mencionando que "extreman la autonomía" y no consideran la situación del GAD.

Las respuestas emitidas por los GAD parroquiales rurales, si bien evidencian que se reconoce a los gobiernos comunitarios, cuando se habla de reconocer la autonomía y autoridad, hay frases respecto a los gobiernos comunitarios como que "extreman la autonomía"; sin embargo, lo que hacen es ejercer la autonomía según lo establece el Art. 57 de la CRE, al igual que lo hacen los GAD en el marco del Art. 238 de la misma normativa.

En el ámbito nacional se tienen algunas respuestas relacionadas con la coordinación y articulación como se menciona a continuación:

- El MAG, básicamente identifica que la coordinación con el MDMQ se "resume al conjunto de comunicaciones y oficios mediante los cuales esta cartera de estado solicita al DMQ, continuar con el debido proceso de adjudicación revisando, catastrando y registrando las providencias de adjudicación que son requeridas en concordancia con la normativa. Y no existe una respuesta relacionada con la coordinación con los Gobiernos comunitarios, afirman la necesidad de realizar una reforma a la Ley de Comunas, considerando que muchas de las comunas se encuentran en zonas urbanas y esto ayudaría a la entrega de escrituras y obras de infraestructura.
- El Consejo Nacional de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, expone en la reunión de socialización del informe preliminar que la coordinación con el MAG ha sido compleja, se recuerda que en el 2008 cuando se aprobó la CRE, se le dio competencias al Ex CODENPE de hacer el registro de comunidades que se auto identificaban como ancestrales, un ejemplo de ello es la Comunidad de la Toglla. Sin embargo, cuando los integrantes de la comunidad empezaron a ejercer sus funciones como autoridad, no existía un reconocimiento, incluso por parte del MAG.
- El Consejo Nacional de Competencias -CNC- establece que es el ente técnico encargado de: regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, de los GAD; regula la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno; asigna las competencias residuales; resuelve en sede administrativa los conflictos de competencias. Además en el marco de lo que estable la norma constitucional y el COOTAD "se consideran gobiernos autónomos descentralizados a las regiones, provincias,

cantones o distritos metropolitanos y parroquias rurales (…) podrán constituirse en regímenes especiales de gobierno en estricto apego con lo que determina la normativa legal correspondiente y observando el procedimiento determinado en el COOTAD". Por lo tanto, el CNC "como ente rector del proceso de descentralización (…) tiene efecto jurídico de cumplimento y observancia por parte de los GAD del país"

Hallazgos

- Desde la mirada del CNC como órgano rector del proceso de descentralización, reconoce como gobiernos a los establecidos en la ley de nivel regional, provincial, cantonal, metropolitano, parroquial y a quienes constituyan en régimen especial, observando el procedimiento determinado en el COOTAD. Sin embargo, se evidencia que existen interpretaciones o lecturas diversas de lo que establece la CRE, pues en el Art. 11 núm. 3, Art. 57, Art. 171, se reconoce y garantiza derechos colectivos, libre determinación, autoridad, jurisdicción indígena, a pesar de este mandato constitucional, las entidades del Estado de cualquier nivel de gobierno, no solo no los reconocen, sino que se articula y coordina o consulta a través de terceros.
- Los gobiernos comunitarios serían reconocidos de acuerdo a lo que establecen los organismos consultados solo en tanto, se constituyan en régimen especial.
- Los niveles de coordinación y articulación son relativamente débiles, algunos los realizan en el marco de lo que establecen las normativas vigentes, por lo tanto, si no está desarrolla en una normativa secundaria no lo implementan porque establecen que solo pueden hacer lo que está dispuesto en la normativa legal vigente, esto es contradictorio pues no solo el marco constitucional ya lo establece sino también el marco normativo internacional.
- No se evidencia de que manera el principio de plurinacionalidad se hace efectivo en estos niveles de relacionamiento entre las entidades del estado y los gobiernos comunitarios.
- En la generación de normativa local se evidencia que no existe, consulta a las comunas y comunidades, pueblos y nacionalidades, pues esto implicaría que se identifiquen los principios de plurinacionalidad, interculturalidad, con todas las particularidades que ello implica.
- Los mecanismos de coordinación y articulación son meramente operativos limitándose a envío de "comunicaciones u oficios mediante los cuales está cartera de estado solicita al DMQ, continuar con el debido proceso de adjudicación revisando, catastrando y registrando las providencias de la adjudicación".

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

1. La normativa Constitucional e internacional establece con claridad los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades al igual que las obligaciones de los Estados para hacerlos efectivos; sin embargo, la normativa secundaria es caduca, se encuentra desactualizada, en el marco del mandato constitucional e internacional, lo que limita el ejercicio efectivos de dichos derechos.
2. A pesar de que se reconoce que la CRE es la norma suprema del Ecuador, se mantienen los incumplimientos por parte del GAD del DMQ, que limita el ejercicio pleno de los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, reflejados en:
    - La falta de comprensión y/o negativa de aplicar la CRE sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico que no este alineadas al bloque constitucional.
    - Los actos que se contrapongan a la norma constitucional carecen de eficacia jurídica.
    - A pesar de que la CRE establece derechos individuales, colectivos estos no son aplicados de manera inmediata.
    - La falta de reconocimiento por las autoridades del MDMQ, de la autoridad, autonomía, función jurisdiccional de los Gobiernos comunitarios, limita el ejercicio de derechos colectivos.
3. Se evidencia una falta de voluntad política para realizar cambios estructurales que permitan implementar los derechos colectivos de comunas, comunidades pueblos y nacionalidades, establecidos en la CRE.
4. Los espacios de participación que se generan no implican, per se, que las comunas tengan que aceptar o allanarse a los lineamientos planteados por el MDMQ, si estos se contraponen a la CRE.
5. Los servidores públicos, cumplen con los mandatos establecidos en las leyes secundarias, sin identificar que la CRE es la "norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico" (CRE, 2008, pág. 424) y además "los derecho y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos intencionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte" (Ibíd. Art. 11 núm. 3).
6. Existen diversos instrumentos de políticas públicas -normativas legales, normativas técnicas como guía, planes- que nombran a las comunas, sin embargo, eso no implica que los principios de plurinacionalidad e interculturalidad se estén implementando a través de la restructuración del Estado, de la generación de mecanismos, parámetros, estándares que permitan que se implemente de manera efectiva los derechos colectivos.
7. La normativa vigente plantea varios sistemas de información, que deberían registrar a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, a pesar de ello no se cuenta con un dato fiable, real, actualizado sobre el número de comunas que existen en el DMQ.
8. Las normativas legales, planes o cualquier instrumento de política pública, deben prever la incorporación de las disposiciones emitidas en la normativa Constitucional, internacional, recomendaciones emitidas al país por organismos internacionales y la jurisprudencia que plantean las resoluciones de la Corte IDH.

9. El Estado, en el ámbito nacional y local, tiene una deuda con pueblos y nacionalidades, porque las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades no dejan de ser vistas desde lo cultural y folclórico.
10. El estatus de gobierno comunitario, con, función jurisdiccional, es reconocido en la norma y en el discurso; en la práctica aún existen limitaciones conceptuales, normativas, técnicas, procedimentales para hacer efectivos las competencias de los gobiernos comunitarios.
11. Las comunas dentro de sus formas de organización reconocen la participación de jóvenes, mujeres, hombres, adultos mayores, es decir involucran a toda la comunidad, sin embargo, no se tiene un dato que permita conocer el porcentaje de mujeres que son lideresas en sus comunas, que ocupan cargos directivos.
12. Las mujeres lideresas en algún momento de su vida política han sentido y vivido actitudes machistas, discriminatorias, excluyentes por parte de los hombres, sean servidores públicos o miembros de la comunidad.
13. El enfoque de género está invisibilizado en: los registros de comunas, de autoridades comunitarias, normativa.
14. Los mecanismos de participación deben respetar las formas de organización y de participación que tienen las comunas, sin embargo, no se evidencia que se hayan generado metodologías apropiadas para: la articulación y coordinación entre el gobierno municipal y/o parroquial rural y el gobierno comunitario; la consulta sobre todos los temas que les involucre; y la incorporación de sus planes de vida en la planificación Municipal.
15. No se evidencia, como manifiestan los titulares de derechos, una trasformación del Estado y de la economía para democratizar e incluir la diversidad y la construcción del Estado desde los gobiernos comunitarios.
16. Los procesos de coordinación y articulación que se desarrollan entre el Pueblo Kitu Kara, comunas y comunidades y el MDMQ, están ancladas a la voluntad de la administración de turno y al cumplimiento de los acuerdos entre el MDMQ y las comunas.
17. Los GAD tiene la obligación de generar mecanismos administrativos y legales para implementar los derechos colectivos planteados en la CRE, sin embargo, no cuentan con una estructura institucional y equipos técnicos que comprendan la importancia cumplir con el mandato constitucional, y configurarse como esos enlaces técnicos entre la municipalidad y los gobiernos comunitarios, respetando la libre determinación, autonomía y función jurisdiccional.

4.2 Recomendaciones

Asamblea Nacional

1. Exigir a la instancia de técnica legislativa o la que fuere competente, la urgencia de construir parámetros y/o estándares que orienten a las autoridades legislativas a incorporar los principios de plurinacionalidad e interculturalidad en las leyes que generan, actualizan y aprueban.
2. En el marco de las reformas que se realizan al COOTAD y otras leyes que tengan relación con comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, considerar la incorporación de los

parámetros que hagan efectivo los derechos colectivos y los principios de plurinacionalidad e interculturalidad como lo establece la CRE.

Ministerio de Agricultura y Ganadería-MAG

1. Establecer un espacio de coordinación con la Secretaría de Derechos Humanos-SDH, el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades -CNIPN, y los Gobiernos Autónomos Descentralizados para analizar y establecer acciones pertinentes que den respuesta a temas relacionados con:
    - Las competencias que cada una de las entidades tiene respecto a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades (tierras, territorios, registros, participación, entre otros)
    - Generar propuestas de reformar normativas, que permitan clarificar competencias, incorporar el mandato establecido en la CRE y en los instrumentos internacionales -convenios, observaciones, sentencias de la Corte IDH-.
2. Generar un espacio técnico-político e interinstitucional (SDH, CNIPN, GAD DMQ), que permita dar solución a las dificultades frente al registro y legalización de tierras y territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
3. Generar mecanismos de coordinación y articulación efectivos con comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, respetando su autoridad, función jurisdiccional, autonomía, que permitan resolver las problemáticas identificadas con tierras y territorios.
4. Publicar información estadísticas sobre las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la página web del Ministerio.- Información que debe considerar una disgregación por variables que permitan incorporar los enfoques de género, generacional, intercultural, discapacidad y movilidad humana.
5. Informar al Consejo de Protección de Derecho sobre los avances frente a las acciones realizadas para implementar las recomendaciones establecidas.

Secretaría de Derechos Humanos

1. Articular un espacio técnico-político entre las entidades rectoras de política públicas relacionada con comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades –MAG, GAD, CONAIE -Gobiernos Comunitarios y otros que sean identificados-, con el objetivo de analizar y dar respuesta frente a los temas relacionados con:
    a. Duplicidad de funciones de entidades rectoras frente a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
    b. La construcción participativa, con pueblos y nacionalidades, de una ley orgánica sobre comunas, comunidades enmarcada en el mandato constitucional e internacional.
    c. Analizar y proponer reformas necesarias de las normativas secundarias vigentes, que no se encuentran alineadas a la norma Constitucional e internacional, en lo que corresponde a tierras y territorios, gobiernos comunitarios, participación, planificación, registro, entre otros.
2. Informar al CPD sobre los resultados de la implementación del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales, que refleje información de las comunas en el DMQ.

Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades CNIPN

1. Generar en conjunto con representantes de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, estándares y/o parámetros en el marco de la normativa internacional y la CRE, que permitan ampliar los temas que deben ser considerados e incluidos en las Agendas Nacionales, Planes de Desarrollo, normativa legal; para implementar los principios de plurinacionalidad e interculturalidad
2. Socializar con los GAD, Consejos de Protección de Derechos, y todas las entidades públicas los estándares o parámetros que permitan operativizar los principios de plurinacionalidad e interculturalidad.
3. Generar, actualizar o incorporar en la taxonomía o clasificación de servicios de transversalización, publicada en la página web del CNIPN, los parámetros y estándares de lo que implica la implementación de los principios de plurinacionalidad e interculturalidad.
4. Incidir en la Asamblea Nacional para que en la instancia de técnica legislativa o la que fuere competente, se generen parámetros que les orienten a los Legisladores a incorporar los principios de plurinacionalidad e interculturalidad en las leyes que se generen
5. Generar un espacio de diálogo entre las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y la Secretaría Técnica Planifica Ecuador y el Consejo Nacional de Competencias para determinar: en qué medida estos titulares de derechos a través de sus gobiernos comunitarios tienen competencias específicas; y cuáles serían los mecanismos para su reconocimiento, como autoridades con autonomía, función jurisdiccional, autodeterminación, por las entidades públicas en cualquier nivel de gobierno.

Secretaría Técnica Planifica Ecuador

En el marco de las disposiciones Constitucionales y encontrándose el Estado obligado a generar los mecanismos necesarios para cumplir con los acuerdos establecidos frente a la ratificación de los instrumentos internacionales

1. Generar un espacio interdisciplinario e interinstitucional de análisis de lo que implica la plurinacionalidad e interculturalidad, que les permita retroalimentar la producción de guías, directrices, manuales que son implementados por los GAD y los resultados de estos procesos socializarlos con el Consejo de Protección de Derechos-CPD.
2. Socializar los resultados del seguimiento y evaluación de la implementación de las guías de construcción y actualización de los PDOT y la guía sobre los enfoques de igualdad en la planificación local.

Consejo Nacional de Competencias

En el marco de las disposiciones Constitucionales y encontrándose el Estado obligado a generar los mecanismos necesarios para cumplir con los acuerdos establecidos frente a la ratificación de los instrumentos internacionales

1. Generar una alianza con entidades del Estado, de la academia, de pueblos y nacionalidades, para análisis y construir parámetros y/o estándares de lo que implica la implantación de la plurinacionalidad e interculturalidad, en todos los procesos y/o documentos generados por el Consejo Nacional de Competencias. Y socializar los resultados de estos procesos.

Pueblo Kitu Kara-Consejo de Gobierno

1. En el marco de sus competencias y sus propias formas de organización, generar un espacio que permita consolidar la información de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que se encuentran en el DMQ.
2. Fortalecer los procesos de formación que se desarrollan con lideresas y líderes comunitarios, con el fin de trabajar temas relacionados con:
   - Establecimiento de parámetros mínimos para la construcción de sus planes de vida.
   - Trabajar temas de no discriminación por temas de género.
3. Generar un directorio de los Gobiernos Comunitarios de las comunas existentes en el DMQ y socializarlo entre las comunas.

CONAGOPARE

1. Establecer un espacio de diálogo con el Pueblo Kitu Kara, para definir los mecanismos de coordinación y articulación entre los GAD parroquiales rurales y los gobiernos comunitarios. Y socializar con el Consejo de Protección de Derechos los resultados de ese proceso.

Defensoría del Pueblo del Ecuador

1. En el marco de las recomendaciones emitidas a las entidades rectoras de la política pública relacionada con la implementación de los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y del Mecanismos Nacional de Promoción y Protección de Derechos de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, afroecuatorianos y Montubios, realizar un análisis sobre los temas relativos a las acciones u omisiones de las entidades del Estado frente a la implementación de los derechos colectivos y los principios de plurinacionalidad e interculturalidad establecidos en la CRE y puedan emitir una resolución defensorial frente a los resultados de su análisis.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
Alcalde del MDMQ y Secretaría del Concejo Municipal:

1. Analizar la pertinencia de crear una comisión dentro del eje de Gobernabilidad e institucionalidad denominada “Comisión desarrollo de gobiernos comunitarios en el DMQ” o incorporar y ampliar el ámbito de actuación de la Comisión de Desarrollo de Parroquial, donde se modifique su nombre a Comisión de Desarrollo parroquial y de comunas y comunidades, considerando que son territorios que cuentan con sus propios gobiernos comunitarios reconocidos en la Constitución y que cohabitan en las zonas urbanas y rurales del Distrito, que además cuentan con autonomía, autodeterminación y función jurisdiccional.
2. Desarrollar parámetros o lineamientos sobre lo que implica la plurinacionalidad e interculturalidad para que todas las y los Concejales los consideren en el momento de proponer, analizar y aprobar normativa local.

Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana:

1. Evaluar en que, medida la Dirección de Parroquias Rurales, establecida en el Orgánico estructural del MDMQ, coordina de manera directa y efectiva con los Gobiernos comunitario e informar al CPD sobre los resultados concretos de estos procesos de coordinación y cuál es la hoja de ruta para el año 2021.
2. Coordinar con el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades la transferencia de los parámetros y/o estándares que le permitan al MDMQ implementar los

principios de plurinacionalidad e interculturalidad en las normas, programas, proyectos, servicios que impulsa.

3. Coordinar con el Consejo de Gobierno del Pueblo Kitu Kara y el Instituto de la Ciudad y otros actores interesados el levantamiento de información y estudios sobre comunas y comunidades en el DMQ.

Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda en coordinación con las Direcciones Tributaria, Catastros, Registro de la Propiedad y el Consejo de Gobierno del Pueblo Kitu Kara:

1. Definir una hoja de ruta concreta, implementarla y socializar los resultados de los procesos que se impulsarán desde si entidad -considerando las acciones y/o acuerdos que se establecieron en los procesos desde el 2016 hasta la actualidad- con relación a tierras y territorios; gobierno comunitario; registros de tierras comunitarias y tributos; que evidencie el cumplimiento del mandato constitucional.

Secretaría General de Planificación:

1. Generar los mecanismos normativos, administrativos, metodológicos o de cualquier índole para hacer efectivo el mandato constitucional sobre la participación de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en los procesos de planificación y toma de decisiones en los temas que les afecte. Y socializar los resultados de su implementación, al CPD.
2. Generar un espacio de análisis y reflexión con el Gobierno del Cantón Cayambe sobre la concreción de la implementación del principio de plurinacionalidad e interculturalidad en la construcción del PMDOT y PUGS. Y a partir de ello generar e institucionalizar una metodología que se constituya en un referente de un gobierno inclusivo que hace efectivo el ejercicio de derechos colectivos.
3. Analizar y evaluar la incidencia de los planes de vida de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en el proceso de actualización del PMDOT.
4. Articular con el ICAM, la SCTPC y otros actores externos (el Instituto para las Ciencias Indígenas Pacari o Instituciones de Educación Superior) el desarrollo de una malla curricular sobre diversos derechos colectivos de pueblos, nacionalidades, comunas, comunidades e implementar los procesos de formación con carácter de aprobación obligatoria para todos los servidores municipales.

ACCIÓN	RESPONSABLE	FECHA	SIGLA UNIDAD	SUMILLA
Elaborado por:	TM	Junio-diciembre 2020	OPP	Firmado electrónicamente por: TATIANA DE LAS MERCEDES MONTALVO NAVARRETE
Revisado por:	SH	20-01-2021	CT	Firmado electrónicamente por: SILVANA JACQUELINE HARO RUIZ
	VM	19-02-2021	SE	Firmado electrónicamente por: VERONICA PAULINA MOYA CAMPANA
Aprobado por:	Comisión Ocasional de Derechos colectivos	23-03-2021	-	Acta de No. 11/2021

Bibliografía

Altmann, P. (2012). Interculturalidad y plurinacionalidad como conceptos decoloniales - Colonialidad y discurso del movimiento indígena en el Ecuador. En CEEIB, & UCM, *Actas del Congreso Internacional "América Latina: La autonomía de una región".* Madrid.

Ávila Santamaría, R. (2012). *Los derechos y sus garantías. Ensayos Críticos.* Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el período de Transición.

Bernal, A. (Ed.). (2000). De la Exclusión a la participación. Pueblos indígenas y sus derechos colectivos en el Ecuador. Ecuador: Abya-Yala.

CCD PYN. (24 de abril de 2020). Comunas y comunidades en el DMQ. *Presentación* . Quito.

CNIG. (2019). *Consejo Nacional para la Igualdad de Género*. Obtenido de https://www.igualdadgenero.gob.ec/valores-mision-vision/

CNIPYN. (Septiembre de 2019). Agenda para la Igualdad de Derechos de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano y Pueblo Montubio 2019-2021. Quito, Ecuador.

Código Tributario. (14 de junio de 2005).

Comisión de Derechos Colectivos-CPD. (05 de junio de 2020). Ayuda Memoria No. 005/2020. Quito.

CONADIS. (02 de abril de 2019). *Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades*. Recuperado el 11 de septiembre de 2019, de Personas con discapacidad registradas: https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/estadisticas-de-discapacidad/

CONAGOPARE Pichincha . (31 de agosto de 2020). Respuesta a pedido del CPD . Quito.

CONAIE-Fundación Tukuri Shimi. (enero de 2010). Ecuador-Derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades. Evaluación de una década 1998*2008. Ecuador.

Corte IDH. (31 de agosto de 2001). Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua . Nicaragua.

Courtis, C. (junio de 2009). apuntes sobre la aplicación del convenio de la OIT sobre pueblos indígenas por los tribunales de América Latina . *Sao Paulo*(10).

CRE. (2008). *Constitución de la República del Ecuador.* Montecristi.

Decreto Ejecutivo No 560. (14 de noviembre de 2018).

Decreto Ejecutivo No. 691. (15 de junio de 2015). Quito, Ecuador.

Decreto Ejecutivo No. 718. (11 de abril de 2019). Quito, Ecuador.

Decreto No 193. (27 de octubre de 2017). *Reglamento para el otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sociales*. Quito, Ecuador.

Dirección Metropolitana Tributaria. (13 de agosto de 2020). Oficio No. GADDMQ-DMT-QT-2020-0167-O. Quito.

E comuna Cocotog_JS. (12 de agosto de 2020). Presidente de comuna DMQ. (OPP_TM, Entrevistador)

E comuna Lumbisí_ AP. (12 de agosto de 2020). Presidentes de comunas DMQ. (OPP_TM, Entrevistador)

FLACSO. (2007). Los pueblos indígenas del Ecuador: derechos y bienestar. . *Informe alternativo sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Quito, Ecuador.

Grijalba, A. (S/F). ¿Qué son los Derechos Colectivos? Quito. Obtenido de chrome-extension://ohfgljdgelakfkefopgklcohadegdpjf/http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temas%20de%20An%E1lisis/Admistraci%F3n%20de%20Justicia%20Ind%EDgena/Art%EDculos/agustingrijalva.pdf

Indígena, C. C. (17 al 21 de julio de 1990). *Cumbre Continental del Pueblo y Organizaciones Indígenas* . Obtenido de Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios : http://cumbrecontinentalindigena.org/quito.php

INEC. (2019). *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. Recuperado el 25 de marzo de 2019

INEC. (junio de 2019). *Encuesta Nacional de Empleo, desempleo y subempleo.* Recuperado el 25 de septiembre de 2019, de ENEMDU: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Junio/201906_Mercado_Laboral_final.pdf

Jácome , V. (2019). El proceso fallido de disolución de las comunas urbanas en Ecuador: el caso de Santa Clara de San Millán, 1973-1986. En J. Rayner, *Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional* (pág. 272). Quito : IAEN.

Jácome, V. (2019). El proceso fallido proceso fallido de disolución de las comunas urbanas en Ecuador: el caso de Santa Clara de San Millán, 1973-19861. En J. Rayner, & J. Mérida, *Las Comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional* (págs. 107-137). Quito: IAEN.

Martínez Espinoza, M. (mayo-agosto de 2015). Reconocimiento sin implementación. Un balance sobre los derechos de los pueblos indígenas en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM*, 251-278.

MDMQ. (2015-2024). *Gobierno Abierto.* Recuperado el Julio de 2020, de Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial: http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/?page_id=504

MDMQ. (22 de octubre de 2020). *Quito*. Obtenido de Secretaría General de Planificación : https://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-planificacion

Mesa de Tierras, territorio y ambiente. (septiembre de 2016). Quito.

NNUU. (13 de septiembre de 2007). Declaración de las NNUU sobre los derechos de los pueblos indígenas .

OEA. (14 de junio de 2016). *OEA*. Obtenido de Declaración Americana sobre los Derechos de los pueblos Indígenas: https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf

OIT. (27 de junio de 1989). Convenio No. 169 sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ginebra.ONU. (13 de septiembre de 2007). Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.

ONU. (junio de 2008). *Observaciones del Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas acerca del proceso de revisión constitucional en el Ecuador.* Recuperado el agosto de 2020, de SIDERECHOS Ecuador: http://siderechos.cancilleria.gob.ec/app/web/wr-resource/Informe/1/5%20Informe%20RE%20Pueblos%20Ind%C3%ADgenas%20Proceso%20Constituyente%202008.pdf

Ovejas , A. (22 de marzo de 2017). Análisis comparativo Convenio 169.Convergencias y divergencias entre OIT y Corte IDH. *Documento de Trabajo* .

PKK-MDMQ. (2016). *Mesa de Tierras, territorio y ambiente.*

PKK-MDMQ. (septiembre de 2016). Mesa de tierras, territorio y ambiente. *Sistematización de reuniones* . Quito .

presidentas, E. c. (05 de Agosto de 2020). Entrevistas presidentas mujeres de las comunas del DMQ. (OPP/TM, Entrevistador)

presidentes, E. c. (12 de agosto de 2020). Presidentes hombres de comunas. (OPP/TM, Entrevistador)

Rayner , J. (2019). La (re) construcción de la comuna en el Estado plurinacional. En J. Rayner, & J. Mérida, *Las comunas del Ecuador, autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional.* Quito, Ecuador: IAEN. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/339042512_Las_comunas_del_Ecuador_autonomia_territorio_y_la_construccion_del_Estado_plurinacional

Registro de la Propiedad. (18 de agosto de 2020). Memorando No. GADDMQ-RPDMQ-Desapacho-20200228-ME. Quito.

Reunión STPE. (21 de agosto de 2020). Reunión técnica para aclaraciones al pedido de información. (OPP/TM, Entrevistador)

RS. (14 de enero de 2020). Reunión socialización Informe preliminar. *Informe preliminar de OPP 0012/2020: Derechos Colectivos*. Quito.

SCTPC. (25 de agosto de 2020). Reunión MDMQ Pueblo Quitu Kara. *ppt*. quito.

SDH. (17 de septiembre de 2019). Resolución No. SDH-SDH-2019-0018-R. Quito, Ecuador.

Secretaria del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, ACNUDH, FIDA, PNUD, UIP. . (2014). Aplicación de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. *Manual para Parlamentarios No. 23*. Ginebra.

Secretaría G. de Planificación. (24 de junio de 2020). Oficio No. GADDMQ-SGP-2020-0359-O. Quito.

SENPLADES. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito, Ecuador.

SENPLADES. (2017). *Proyecciones referenciales de la población cantonal según años en grupos de edades. Período 2010-2020.* Obtenido de Sistema Nacional de Información: http://sni.gob.ec/proyecciones-y-estudios-demograficos

STPE. (2020). *Secretaría Técnica Planifica Ecuador*. Recuperado el 14 de octubre de 2020, de https://www.planificacion.gob.ec/filosofia-institucional/

STPE. (22 de octubre de 2020). *Secretaría Técnica Planifica Ecuador*. Obtenido de https://www.planificacion.gob.ec/filosofia-institucional/

STPE. (julio de 2019). Guía para la formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal. *1era. edición*. Quito.

STPE. (julio de 2019). Los enfoques de igualdad en la planificación local. *Primera*. Quito.

Trujillo , J. (2000). Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas. En *De la Exclusión a la Participación. Pueblos indígenas y sus derechos colectivos en el Ecuador* (págs. 7-34). Ecuador.

Anexos

Anexo 0: Tabla Hoja de Ruta de la Comisión de Derechos Colectivos del CPD

Fecha	Actividad	Responsable s
08-05-2020	Conversatorio virtual sobre derechos colectivos, con la participación de expertos externos para abordar tres temas: • Marco jurídico nacional, internacional y local frente a los derechos colectivos, con énfasis en las comunas y comunidades en el DMQ- Dra. Nina Pacari • El reconocimiento de los territorios y la autoridad comunitaria en la administración del GAD Municipal Cayambe - Msc. Guillermo Churuchumbi ▪ La plurinacionalidad y la interculturalidad en el Ecuador, logros y desafíos- Dr. Floresmilo Simbaña	• SE CPD coordinará la logística para el conversatorio virtual
15-05-2020	Reunión de la Comisión ocasional para delimitar proceso de observancia y establecer actores externos para hacer las consultas. estarían instancias municipales	SE, enviará la convocatoria y acta
05-06-2020	Reunión interinstitucional con actores del Sistema frente a los nudos críticos identificados en la reunión del 18-03-2020 • Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana • Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda • Secretaría de Planificación • Dirección Tributaria • Dirección de Avalúos y Catastros • Dirección de registro de la propiedad • Fernando Carrión-Construcción del Estatuto Autonómico de Quito • Consejos Consultivo de Pueblos Y Nacionalidades	Comisión

Implementación de la hoja de Ruta de la Comisión de Derechos Colectivos del CPD

Fecha	Actividades en el marco de la hoja de ruta de la Comisión de Derechos Colectivos
05-03-2020	Contextualización y se genera una hoja de ruta: 1. Conocer un diagnóstico 2. Conversatorio con actores externos 3. Reunión interinstitucional
18-03-2020	Suspendida la reunión por emergencia COVID 19
17-04-2020	La SE presenta un primer análisis sobre derechos colectivos para delimitar el proceso de OPP Se analiza la importancia de incorporar a pueblos afrodescendientes y montubios
24-04-2020	Presentación del diagnóstico de comunas y comunidades, identificación de su realidad 1. Inexistencia de un catastro que reconozca la propiedad comunitaria 2. Existen comunas activas jurídicamente y otras que no lo están 3. Desde el 2016 se han mantenido reuniones con el MDMQ, no existen avances por movilidad de autoridades

Fecha	Actividades en el marco de la hoja de ruta de la Comisión de Derechos Colectivos
	4. La CRE establece un marco normativo mandatorio, que determina el reconocimiento de derechos colectivos, autoridad, autonomía, territorios, sin embargo, no se cumple • Se define fecha para el Conversatorio sobre derechos colectivos
08-05-2020	Conversatorio sobre derechos colectivos – (100 participantes) 1. Marco jurídico nacional, internacional y local frente a los derechos colectivos, con énfasis en las comunas y comunidades en el DMQ - Nina Pacari 2. El reconocimiento de los territorios y la autoridad comunitaria en la administración del GAD Municipal Cayambe" - Guillermo Churuchumbi 3. La plurinacionalidad y la interculturalidad en el Ecuador, logros y desafíos- Floresmilo Simbaña
15-05-2020	Se delimita los puntos a ser abordados en el proceso de observancia, se identifican actores municipales a ser consultados 1. **Ámbito normativo:** identificación de nudos críticos en la aplicación de la normativa 2. **Ámbito planes:** de qué manera se implementan los derechos colectivos- participación en la toma de decisiones, reconocimiento de la autoridad 3. **Ámbito específico**: autoridad, territorio, relacionamiento entre niveles de gobierno
05-06-2020	• Se ejecuta la reunión interinstitucional con actores municipales, formulándoles preguntas en el marco de sus competencias y respecto de las dificultades identificadas por las comunas y comunidades 1. Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana 2. Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda 3. Secretaría de Planificación 4. Dirección Tributaria 5. Dirección de Avalúos y Catastros 6. Dirección de registro de la propiedad 7. Fernando Carrión-Construcción del Estatuto Autonómico de Quito 8. Consejos Consultivo de Pueblos Y Nacionalidades
11-06-2020	Se delimitó y aprobó propuesta del proceso de Observancia a la Política Pública
03-07-2020	Se establece la necesidad de: • convocar a las Secretarias del MDMQ responsables en temas relacionados con este proceso • Conocer cómo se genera la participación en el proceso de construcción de estos instrumentos, • Conocer los mecanismos de coordinación intramunicipal con los Gobiernos comunitarios • Generación de políticas públicas con enfoque intercultural, en el marco del principio de plurinacionalidad

Anexo 1: Registro de grupos focales

Grupo focal con Presidentas de comunas del DMQ

Fecha:05-08-2020

Participantes:

Nombre	Comuna	Parroquia
Nanci Simba	La Toglla	Guangopolo
Mariana Acaro	La Esperanza	Quinche
Judith Pilaquiinga	Miraflores	Benalcazar
Cecilia Vallejo	Alangasí	alangasí
Silvia Andrango	Santa Clara de San Millán	Belisario Quevedo



Grupo focal con Presidentes de comunas del DMQ

Fecha:12-08-2020

Participantes:

NOMBRE	COMUNA/COMUNIDAD	PARROQUIA
Ismael Tipantuña	Chilibulo Marcopamba la Raya	Chilibulo
Jorge Simbaña	San José de Cocotog	Zambiza
Ángel Padilla	Lumbisí	Cumbayá
Jhon Ango	San Pedro del Tingo	Alangasí





Anexo 2:Tabla No. 06: Normativa legal Internacional, nacional y local

Norma	Temas relacionados con inclusión laboral de personas con discapacidad
Internacional	
Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (OIT, 1989)	Entre los derechos que guían o sostienen el desarrollo del convenio se encuentran: • El derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias • El derecho a participar de manera efectiva en los espacios de toma de decisiones , frente a temas de interés para la comunidad. • El derecho a decidir sobre los temas que les afecta. • El derecho a las tierras que ocupan, utiliza y controlan Además, establece obligaciones a los Estados entre las que se mencionan: • Incluir medidas que aseguren derechos y oportunidades al igual que al resto de la población; que se promueva la efectividad de los derecho sociales, económicos y culturales respetando: instituciones, identidad, tradiciones costumbres • "desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integrada" • La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados
Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígena (ONU, 2007)	• Define las normas mínimas necesarias para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo. (Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, ACNUDH, FIDA, PNUD, UIP. , 2014, pág. 5) • Identifica la necesidad urgente de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas • Reconoce que los indígenas "tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 1) • Establece que los pueblos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas (Art. 2). • De igual manera obliga a los Estados a adoptar medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad" (Art. 15). • Establece los estándares relacionados con los derechos de pueblos indígenas, incluyendo temas de propiedad de tierras, recursos naturales, conocimientos ancestrales, la autodeterminación y consulta previa • Reconoce que la situación de pueblos indígenas varía según país, región y se debe tener en cuenta la significación de las particularidades nacionales y regionales y de las diversas tradiciones históricas y culturales
Nacional	
Constitución de la República del Ecuador -CRE (2008)	La CRE, establece unos lineamientos relevantes en lo que tiene que ver con pueblos y nacionalidades como se observa a continuación: • **El Reconocimiento de un Estado Constitucional** de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada (Art. 1)

Norma	Temas relacionados con inclusión laboral de personas con discapacidad
	• **Reconocimiento de la**s personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la CRE e instrumentos internacionales (Art. 10) • Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte (Art. 11 núm. 3) • Se reconoce: o los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades (Art. 56-60) o Participación en forma individual y colectiva en la toma de decisiones, planificación, gestión de los asuntos público y en el control popular (Art. 95) • Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, (…), dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos (…). El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria (Art. 171.)
Ley de organización y régimen de las comunas (1937) codificada en 2004 LORC	Incorpora información sobre • Define a las comunas como "todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, (…) y que n fuere conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad, o cualquiera otra designación, llevará el nombre de comuna (…) (Art. 1) • Requisitos para constituir una comuna A(Art. 5) Uso y goce de bienes colectivos (Ar. 7) • Registro de habitantes de la comuna (Ar. 9) • Inventario de bienes (Art. 10) • Establece como se organiza el Cabildo, siendo el órgano oficial, procedimiento de elección (Art. 8, 12)
Código Orgánico de Ordenamiento territorial y descentralización - COOTAD (2010)	• Establece los principios para el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los GAD: Unidad, Subsidiariedad, Complementariedad, Participación ciudadana (Art. 3) • Desarrolla artículos sobre temas: o tributarios: tasas, impuestos, contribuciones especiales de mejoras de los GAD (Art. 179,225, 491, 566,568, 569) o Tierras y territorios comunitarios(Art. 103 o competencias exclusivas de los GAD o Pueblos, nacionalidades, comunidades o comunas que no puedan constituirse en circunscripciones territoriales (Art. 97 o **C**ompetencias de las circunscripciones territoriales de nacionalidades y pueblos (Art. 99 o La cogestión de los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad (Art. Art. 281)
Ley Orgánica de territorios Rurales y Tierras ancestrales LOTRTA (2016)	• Regula las relaciones del Estado con las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, en materia de tierras rurales; y de comunas y comunidades, pueblos y nacionalidades en cuanto al reconocimiento y adjudicación a título gratuito de territorios que se encuentran en posesión ancestral (Art. 1) • Se reconoce el derecho a la propiedad sobre la tierra en sus diferente modalidades: pública, privada, asociativa, cooperativa, comunitaria y mixta (Art. 22) • Establece el Sistema de Información Pública Agropecuaria, donde debe constar las tierras rurales, privadas, comunitarias y estatales y las define (Art. 42, 85)

Norma	Temas relacionados con inclusión laboral de personas con discapacidad
	• Reconoce los derecho colectivos(Art. 78) • MAG en coordinación con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, delimitará sus territorios. (Art. 79)
Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas - COPFP(2010 reforma 2019	• Establece que la planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, (…) y garantiza el ordenamiento territorial. (…)incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad (Art. 9)
Ley Orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo (2016 reformado en 2020)- LOOTUGS	• Establece la generación de un Plan de uso y gestión de suelo, que incorpore los componentes estructurante y urbanístico (Art. 27, 30) • Establece la rectoría para la definición y emisión de políticas (Art. 90) • Establece las atribuciones y obligaciones de los GAD (Art. 91
Resolución No. 016: El Reconocimiento Y Legalización De Territorios De Posesión Ancestral (2014)	• Resolución generada para el reconocimiento y legalización de territorios de posesión ancestral a favor de las comunas (Art. 1) • Establece algunos parámetros para que una Comuna, Comunidad, Pueblo y Nacionalidad Indígena solicite la Legalización de Territorios de Posesión Ancestral (Art. 4,5) o debe demostrar la posesión ancestral por mas de 50 años o Debe realizar estudios socio históricos
Ley Orgánica de Participación LOPC (2010 reforma 2020)	Desarrolla el tema de las organizaciones sociales, el voluntariado y la formación ciudadana (título IV) De las organizaciones sociales: reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular que contribuyan a la defensa de los derechos individuales y colectivos (…) Para el caso de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubios, se respetarán y fortalecerán sus propias formas organizativas, el ejercicio y representatividad de sus autoridades (…) Art. 30 • Establece quienes deben legalizar y registrar las organizaciones sociales (Art. 36) • Establece que cada nivel de gobierno se podrá organizar asambleas como espacio de deliberación pública ; además deben garantizar la pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía (Art. 56-59) • Las asambleas cantonales, provinciales y regionales procurarán tener interrelación entre asambleas de diferentes niveles, entre sus integrantes, actoras y actores sociales de su nivel territorial de gobierno, así como, delegadas y delegados de las asambleas del nivel territorial inferior (Art. 61)
Local	
Código Municipal 2019	Incorpora temas sobre • Catastros : Arts. . IV.1.169. al 224 • P Participación: Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social- SMPCCS- Art. I.3.78.- o Principios autonomía participativa, interacción comunicativa, plurinacionalidad, respeto a la diferencia, igualdad, paridad de género, interdependencia, flexibilidad, autogestión, responsabilidad, corresponsabilidad, diversidad e interculturalidad, inclusión, deliberación pública (Art. I.3.55) • Formas ancestrales de organización: respetará y propenderá al fortalecimiento de las formas organizativas propias y ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que guarden armonía con el ordenamiento jurídico (Art. I.3.67

Norma	Temas relacionados con inclusión laboral de personas con discapacidad
	• Las asambleas parroquiales estarán conformadas 4 representantes de asambleas barriales y un representante de cada una de las comunas comunidades, pueblos y nacionalidades legalmente registradas (CM Art. I.3.101. • Las comunas constituyen una forma de organización territorial ancestral y serán consideradas como unidades básicas para la participación ciudadana (Art. I.3.81.-) • Tasas, impuestos, contribuciones especiales

Anexo 3: Tabla No.7: Planes de Desarrollo

Nombre del Plan	Contenido referente al tema de la observancia
Internacional	
Agenda de desarrollo sostenible (2015)	**Establece en el Objetivo 10 la reducción de la desigualdad en y entre los países:** **Metas:** 10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.
Nacional	
Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 "Toda una Vida"	**Eje 1:** Derechos para Todos durante toda la Vida **Objetivo 2:** Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas. **Políticas:** **2,1** Erradicar la discriminación y la exclusión social en todas sus manifestaciones, especialmente el machismo, la homofobia, el racismo, la xenofobia y otras formas conexas, mediante acciones afirmativas y de reparación integral para la construcción de una sociedad inclusiva. **2.2** Garantizar la interculturalidad y la plurinacionalidad en la gestión pública, para facilitar el goce efectivo de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades. 2.6 Salvaguardar los territorios ancestrales y el patrimonio intangible, el fortalecimiento organizativo comunitario, las visiones de desarrollo propio y la sostenibilidad de sus recursos, y proteger la vida y autodeterminación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. **Meta:** • • Fortalecer el diálogo intercultural a 2021. Erradicar la discriminación por género, etnia y situación de movilidad: erradicar el porcentaje de personas indígenas, afros y montubios que afirman ser objeto de discriminación a 2021. • Incrementar el número de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades que participan en actividades políticas a 2021.
Agenda Nacional para la Igualdad de Derechos de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Pueblos Afroecuatorianos y Pueblo Montubio 2019-2021	**Políticas:** • Erradicar la discriminación y la exclusión social, étnica cultural y estructural • en todas sus manifestaciones especialmente el racismo, mediante acciones afirmativas y de reparación integral para la construcción de una sociedad inclusiva • Garantizar la interculturalidad y la plurinacionalidad en la gestión pública, • para asegurar el goce efectivo de los derechos colectivos de los pueblos y • nacionalidades, según los tratados y convenios internacionales. • Salvaguardar los territorios ancestrales y el patrimonio intangible, el fortalecimiento de las comunidades, pueblos y nacionalidades, las visiones de desarrollo propio y la sostenibilidad de sus recursos, y proteger la vida y autodeterminación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario **Ejes de intervención:** salud; educación; cultura, trabajo y empleo: territorio, producción; vivienda; justicia; organización y participación; comunicación e información; seguridad **Propuestas de impacto**

Nombre del Plan	Contenido referente al tema de la observancia
	Eje de territorio: • Generar e implementar mecanismos de reconocimiento, respeto y garantía de los • derechos territoriales de los pueblos en aislamiento voluntario • Articular los diferentes planes de vida de los pueblos y nacionalidades con los PDOT. Eje de intervención organización y participación • Discusión de propuestas que promueven una representación directa de Pueblos y Nacionalidades. Fomento de escuelas de formación ciudadana y participación para representantes de pueblos y nacionalidades. • Fortalecer las instancias de organización y participación existentes de los pueblos y nacionalidades.
Local	
Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2014)	Territorialización de las Políticas del Plan Estratégico de Desarrollo **Componente Ambiental** Política A1 Garantizar la gestión integral de residuos bajo el Concepto Cero Basura (economía circular), con enfoque de participación, corresponsabilidad ciudadana y responsabilidad ambiental y social. Política A3 Garantizar la sostenibilidad local del territorio enfocado a la reducción y compensación de la huella de carbono y a la resiliencia del DMQ frente al cambio climático. Política 4 Garantizar el derecho de la ciudadanía a vivir en un ambiente sano, precautelando la calidad de los recursos naturales. Política A5 Fomentar en la ciudadanía los principios de ciudad sostenible, soportados por compromisos conjuntos que logren incidir en los patrones de producción, comportamientos y hábitos de consumo de todos los sectores. **Componente Económico** Política E1 Se impulsará la articulación de Cadenas de Valor y Clusters para la transformación de la matriz productiva, que promueva la cooperación entre actores y la inclusión económica en los encadenamientos, orientado a la innovación y el conocimiento, y gestionado con criterios de sostenibilidad y sustentabilidad Política E2 El gobierno distrital apoyará al desarrollo económico de la ciudad a través del fortalecimiento de los factores avanzados de competitividad que sean la base para la diversificación y especialización de sus cadenas productivas orientadas al cambio de la matriz productiva. Política E3 Se trabajará en impulsar una estrategia equitativa para fomentar la competitividad y el desarrollo local en los territorios rurales y urbanos de la ciudad. Política E5 El gobierno distrital contribuirá a la consolidación del DMQ, como un nodo logístico integrado, que permita a la capital construir redes e insertarse exitosamente en el contexto regional y mundial Política E6 Se promoverá una arquitectura institucional adecuada para sostener el sistema de competitividad en el largo plazo, que incluya cogestión y participación inclusiva y amplia de todos los actores. **Componente Social** Política S 1 Garantizar una política social intercultural que promueve la cohesión, la igualdad y los derechos humanos. Política S2 Fortalecer el tejido social, impulsando su participación en la construcción de políticas públicas y el desarrollo, a través de una gobernanza cercana y transparente. Política S3 Promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes

<table>
<tr><th>Nombre del Plan</th><th>Contenido referente al tema de la observancia</th></tr>
<tr><td></td><td>de Quito
Las comunas están consideradas como una unidad ambiental y en ese sentido se establece que las políticas que se relacionan son:
<table>
<tr><td>Políticas Ambientales -A-</td><td>1 3,4, 5</td></tr>
<tr><td>Políticas Económicas-E-</td><td>1, 2, 3, 5, 6</td></tr>
<tr><td>Políticas Sociales-S-</td><td>1, 2, 3</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>Agenda Política del Pueblo Kitu Kara (diciembre 2016)</td><td>Inicia haciendo un análisis de la situación de las comunas y comunidades del PKK identificando 4 temas centrales: tierra y territorio; gobiernos comunitarios; cultura, identidad y medios de vida; participación social, política y comunitaria; justicia indígena ; y a partir de las problemáticas en cada uno de éstos establecer ejes , lineamientos de políticas públicas y estrategias
Y entre los ejes de política pública se encuentran:
• Modelo de propiedad
o Desarrollar una categoría de territorio comunal y/o comunitario
o Gestionar la georreferenciación y registro dentro del sistema de catastros d a la propiedad comunitaria
o Incorporar en el Registro de la Propiedad la debida inscripción de propiedad comunitaria
• Modelo Ambiental
o Promover y desarrollar un subsistema de áreas protegidas y territorios ancestrales
o Diseñar una propuesta de Declaratoria de áreas protegidas
• Modelo de Autoridad y Relacionamiento
o Promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los Gobiernos comunitarios
o Promocionar una cultura de servicio público efectivo que incorpore una perspectiva de ddhh, derechos colectivos, interculturalidad y plurinacionalidad
o Promover sistemas eficientes de relacionamiento entre autoridades municipales y autoridades comunitarias
• Modelo de Planificación
o Desarrollar una categoría de planificación y ordenamiento territorial comuna y o comunitario en el Sistema de Planificación del MDMQ
o Generar herramientas e instrumentos de planificación del MDMQ, considere las propuestas de políticas públicas de pobladores y ciudadanos de comunas
• Modelo Cultural, intercultural y Plurinacional
o Incorporar, apoyar y promover el desarrollo de políticas culturales
o Fomentar la construcción simbólica y lingüística del Pueblo Kitu Kara-PKK
o Resignificar el uso de los espacios públicos del DMQ para la revitalización de prácticas culturales del Pueblo Kitu Kara
• Modelo de participación
o Generar y construir un modelo de participación que garantice la participación de comunas y comunidades como autoridades territoriales y jurisdiccionales
o Promover y garantizar procesos de defensa, seguimiento y exigibilidad de los derechos individuales y colectivos
• Legislación y administración de Justicia
o Coordinación y cooperación entre autoridades comunitarias y autoridades de administración de justicia indígena y comunitaria
o MDMQ acoja las sentencias legalmente emitidas por la autoridad comunitaria.</td></tr>
</table>