



UNIVERSIDAD ESTATAL

PENÍNSULA DE SANTA ELENA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y SALUD

CARRERA DE DERECHO

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO**

TÍTULO:

**EL ORDEN COMUNAL EN EL ECUADOR Y LA DEPENDENCIA
ADMINISTRATIVA CON EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y
GANADERÍA, 2025.**

AUTORES:

BILLY JOE ESTRELLA CEDILLO - NICOLE STEFANIA VALVERDE MARIN

TUTOR: AB. DANIEL ALEJANDRO PROCEL CONTRERAS MGT.

LA LIBERTAD – ECUADOR

2026

UNIVERSIDAD ESTATAL

PENÍNSULA DE SANTA ELENA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y SALUD

CARRERA DE DERECHO

TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR:

**EL ORDEN COMUNAL EN EL ECUADOR Y LA DEPENDENCIA
ADMINISTRATIVA CON EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y
GANADERÍA, 2025.**

AUTORES:

Billy Joe Estrella Cedillo - Nicole Stefania Valverde Marin

TUTOR: AB. DANIEL ALEJANDRO PROCEL CONTRERAS MGT.

LA LIBERTAD – ECUADOR

2026

UPSE

APROBACIÓN DEL TUTOR

CERTIFICO

Que he analizado el trabajo de integración curricular con el título “**EL ORDEN COMUNAL EN EL ECUADOR Y LA DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA CON EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 2025**” presentado por las estudiantes **Billy Joe Estrella Cedillo** y **Nicole Stefania Valverde Marin**, portadores de las cédulas de ciudadanía N° **0941173783** y N° **0803656719** respectivamente, como requisito previo a optar el título de **ABOGADOS**, y declaro que luego de haber orientado científica y metodológicamente su desarrollo, el referido proyecto de investigación se encuentra concluido en todas sus partes cumpliendo así con el proceso de acompañamiento determinado en la normativa interna, recomendando se inicien los procesos de evaluación que corresponden.

Atentamente



Validado electrónicamente por:
**DANIEL ALEJANDRO
PROCEL CONTRERAS**

Validar únicamente con FirmaEC

Ab. Daniel Procel Contreras, Mgt.

TUTOR

CERTIFICACIÓN ANTIPLAGIO

En mi calidad de Tutor del Trabajo de Integración Curricular: “**EL ORDEN COMUNAL EN EL ECUADOR Y LA DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA CON EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 2025**”, perteneciente a **BILLY JOE ESTRELLA CEDILLO** y **NICOLE STEFANIA VALVERDE MARIN** estudiantes de la Carrera de Derecho, CERTIFICO, que el contenido de dicho trabajo ha sido sometido a la validación en sistema anti plagio COMPILATIO, obteniendo un porcentaje de similitud del 10 %, cumpliendo así con los parámetros técnicos requeridos para este tipo de trabajos académicos.



CERTIFICADO DE ANÁLISIS
magister

compilatio 12 (1)

10% Textos sospechosos

- 10% Similitudes
 - < 1% similitudes entre comillas
 - < 1% entre las fuentes mencionadas
- 1% Idiomas no reconocidos (ignorado)
- 20% Textos potencialmente generados por la IA (ignorado)

Nombre del documento: compilatio 12 (1).docx
ID del documento: d1807a08cb55dccb170bdf2c9668c24bfb95f866
Tamaño del documento original: 1,04 MB

Depositante: DANIEL ALEJANDRO PROCEL CONTRERAS
Fecha de depósito: 27/10/2025
Tipo de carga: interface
fecha de fin de análisis: 27/10/2025

Número de palabras: 28.830
Número de caracteres: 200.014

Atentamente



firmado electrónicamente por:
**DANIEL ALEJANDRO
PROCEL CONTRERAS**
validar únicamente con FirmaSC

Ab. Daniel Procel Contreras. Mgt.

PROFESOR TUTOR

VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA

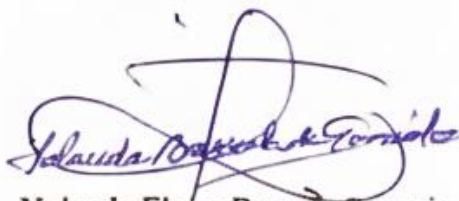
CERTIFICO

Que, he revisado la redacción y ortografía del trabajo de Integración Curricular de título: EL ORDEN COMUNAL EN EL ECUADOR Y LA DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA CON EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, elaborado por los estudiantes de la Carrera de Derecho de la Universidad Estatal Península de Santa Elena: BILLY JOE ESTRELLA CEDILLO y NICOLE STEFANIA VALVERDE MARIN, previo a la obtención del título de Abogados.

Que, he realizado las observaciones pertinentes en los ámbitos de la gramática, ortografía y puntuación del documento, mismas que han sido acogidas proactivamente por los mencionados señores, corroborando así, que han sido introducidos los ajustes correspondientes en el trabajo.

Por lo expuesto, autorizo a los peticionarios, hacer uso de este certificado como a bien convengan.

Atentamente,



Yolanda Elvira Barzola Segovia
Licenciada en Ciencias de la Educación
Especialista en Literatura y Castellano
Registro SENESCYT: 1006-08-855363
Magíster en Diseño y Evaluación de Modelos Educativos
Registro SENESCYT: 1050-12-86029391
C.C.: 0904075140
Teléfono: 0969973579

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Nosotros, BILLY JOE ESTRELLA CEDILLO y NICOLE STEFANIA VALVERDE MARIN, estudiantes de la Carrera de Derecho de Universidad Estatal Península de Santa Elena, habiendo cursado la asignatura de Integración Curricular II, declaramos la autoría del este trabajo de investigación de título “EL ORDEN COMUNAL EN EL ECUADOR Y LA DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA CON EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA”, desarrollado en todas sus partes por los suscritos estudiantes con apego a los requerimientos de la ciencia del derecho, la metodología de la investigación y las normas que regulan los procesos de titulación de la UPSE.

Atentamente



Billy Joe Estrella Cedillo

CC. 0941173783



Nicole Stefania Valverde Marin

CC. 0803656719

TRIBUNAL

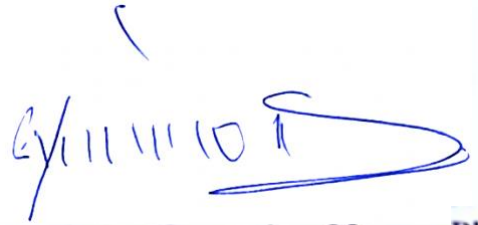


Ab. Victor Coronel Ortiz, Mgt.

DIRECTOR DE CARRERA

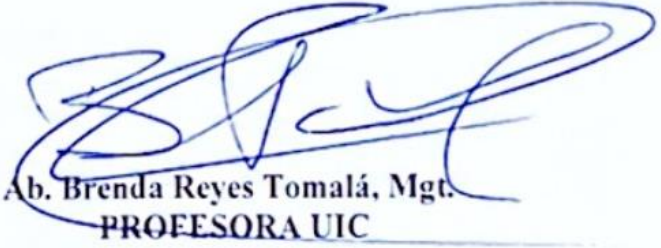


Ab. Daniel Procel Contreras Mgt.
TUTOR



Ab. Yeriny Conopoima Moreno, Ph.D.

PROFESOR ESPECIALISTA



Ab. Brenda Reyes Tomalá, Mgt.
PROFESORA UIC

DEDICATORIA

A la memoria de mi madre, mi primer referente de fortaleza y luz y a quienes, con generosidad, asumieron un rol materno tras su partida, guiando mi formación.

Para mi padre, cuya fortaleza frente a la adversidad se convirtió en mi inspiración. De él aprendí que la integridad es la base de toda decisión, un principio que hoy es el norte de mi labor profesional. Mi respeto y agradecimiento son permanentes.

A mis hermanos, familiares y amigos, por su soporte incondicional durante estos 22 años de vida, cuya paciencia y lealtad han sido cruciales para la consecución de esta meta académica.

Billy Joe Estrella Cedillo

A mi amada madre Jenny Maribel Marin Velez, por ser luz en mi vida, por nunca soltar mi mano, ejemplo de temple y valentía, por ser una excelente dama y madre, y dedicar su vida a esta autora. Gracias por confiar en mí y permitirme soñar a través de su esfuerzo inalcanzable.

A mi padre Edgar Fernando Valverde por ser mi cimiento en este proceso, por criarme con amor y respeto, sembrando en mis valores que hoy complementan mi vida personal y profesional, desde siempre gratitud y admiración para el amor de mi vida.

Con responsabilidad, amor y sacrificio;

Nicole Stefania Valverde Marin

AGRADECIMIENTO

Expresamos nuestro sincero agradecimiento al personal de la Defensoría Pública de Santa Elena y al Departamento de Talento Humano de la Universidad Estatal Península de Santa Elena. Las experiencias y el conocimiento práctico adquirido en estas instituciones han sido invaluable para enriquecer nuestra formación integral y prepararnos para el futuro ejercicio profesional.

Deseamos extender un reconocimiento especial a la Abogada Brenda Amparito Reyes Tomalá, cuya guía y apoyo incondicional resultaron imperativos en cada fase de la elaboración del presente trabajo de titulación. Su orientación profesional fue un pilar fundamental para la culminación de este proyecto.

Asimismo, agradecemos a nuestros compañeros de curso, quienes a través del diálogo académico y sus oportunos aportes, contribuyeron significativamente a este proceso.

Finalmente, nuestra gratitud a todas aquellas personas que, de manera directa o indirecta, nos brindaron su ayuda y aliento en el camino.

Billy Estrella y Nicole Valverde

ÍNDICE GENERAL

PORTADA	I
CONTRAPORTADA.....	II
APROBACIÓN DEL TUTOR.....	III
CERTIFICACIÓN ANTIPLAGIO.....	IV
VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA.....	V
DECLARACIÓN DE AUTORÍA	VI
TRIBUNAL.....	VII
DEDICATORIA.....	VIII
AGRADECIMIENTO	IX
ÍNDICE DE TABLAS.....	XIII
ÍNDICE DE ANEXOS	XIV
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	XV
RESUMEN	XVI
ABSTRACT	XVII
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	2
1.1 Planteamiento del problema:	2
1.2 Formulación del problema.....	4
1.3 Objetivos: General y Específicos	4
1.4 Justificación de la investigación	5
1.5 Variables de Investigación.....	6
1.6 Idea a defender.....	6
CAPÍTULO II: MARCO REFERENCIAL.....	8
2.1 Marco teórico.....	8
2.1.1 Modelo de autogobierno comunal	8
2.1.2 Cabildo comunal.....	10

2.1.3 Federaciones provinciales de comunas.....	11
2.1.4 Diferencia entre comuna, comunidad, centro poblado y asociación	12
2.1.5 Repercusiones socioculturales de la sujeción institucional.	15
2.1.6 Principios rectores de la gobernanza territorial comuna	17
2.1.7 Ministerio de Agricultura y Ganadería.....	22
2.1.8 Autonomía vs. Dependencia Administrativa: ¿Qué modelo es viable?	23
2.1.9 Fundamentos del pluralismo jurídico y la interculturalidad en el Ecuador	25
2.1.10 El derecho a la libre determinación de los pueblos y nacionalidades indígenas	28
2.1.11 El principio de subsidiariedad y descentralización en la administración pública.	32
2.1.12 Efectos concretos de la dependencia institucional Conflictos jurídicos surgidos por reglamentos comunales inconstitucionales.....	36
2.1.13 Impacto en los derechos colectivos y el buen vivir, sumak kawsay.....	39
2.1.14 Limitaciones al desarrollo económico, social y cultural de las comunas por visión sectorial.....	43
2.2 Marco legal.....	47
2.2.1 Constitución de la República del Ecuador.....	47
2.2.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	50
2.2.4 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado	52
2.2.5 Ley de Organización y Régimen de Comunas	55
2.2.6 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización	56
2.3 Marco conceptual	58
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	60
3.1 Diseño y tipo de investigación.....	60
3.1.1 Diseño de investigación.....	60
3.1.2 Tipo de investigación.....	60

3.2 Recolección de la Información	60
3.2.1 Población	61
3.3 Tratamiento de la Información	63
3.3.1 Método Exegético	64
3.3.2 Método Analítico	65
3.3.3 Método Deductivo	66
3.3.4 Técnicas	67
3.3.5 Instrumentos	68
3.4 Operacionalización de variables	69
CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y DISCUSIÓN	71
4.1 Análisis, interpretación y discusión de resultados	71
4.2 Verificación de la idea a defender	72
CONCLUSIONES.....	75
RECOMENDACIONES	76
Bibliografía.....	77
Anexos	82

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Muestra.....	62
Tabla 2: Población.....	63
Tabla 3: Operacionalización de variables.....	69

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 Evidencia fotográfica de entrevista	82
Anexo 2 Guía de entrevista	83
Anexo 3 Solicitud de reunión con el Director del MAG.....	85

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Entrevista al Presidente de la Comuna Palmar, Sr. Carlos Rosales Cacao 82

UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
CARRERA DE DERECHO

EL ORDEN COMUNAL EN EL ECUADOR Y LA DEPENDENCIA
ADMINISTRATIVA CON EL MINISTERIO DE
AGRICULTURA Y GANADERÍA, 2025

Autores: Billy Estrella y Nicole Valverde

Tutor: Ab. Daniel Procel Mgt.

RESUMEN

La presente investigación sobre las implicaciones de la dependencia administrativa que las comunas del Ecuador mantienen con el Ministerio de Agricultura y Ganadería analiza la problemática que radica en la tensión estructural entre el orden comunal, una forma de organización ancestral, multifacética y con vocación de autogobierno, y el marco legal preconstitucional, Ley de Organización y Régimen de Comunas, que las subordina a un ministerio con un enfoque sensorial exclusivamente agropecuario. Esta configuración anacrónica es importante porque ha generado problemáticas como la aprobación de reglamentos internos que contravienen la Constitución, evidenciando la falta de control de legalidad y una vulneración a la autonomía comunal garantizada por el Estado plurinacional e intercultural. Para cumplir con el objetivo, se empleó una metodología de enfoque cualitativo aplicando métodos exegético-jurídico, analítico y deductivo. La investigación se sustentó en el estudio de fuentes doctrinarias y normativas, principalmente la Constitución del 2008 y la ley citada. A partir de técnicas como la entrevista semiestructurada, se tuvo acceso al representante de la comuna Palmar para conocer la realidad de la relación entre comuna y Estado. La investigación se fundamentó en los principios de pluralismo jurídico, interculturalidad, el derecho a la libre determinación de los pueblos y el buen vivir, contrastando estos postulados con la realidad administrativa vigente que limita el desarrollo integral de las comunas a un único sector productivo. Todos estos insumos permitieron concluir que la dependencia administrativa con el MAG es un modelo obsoleto que afecta la organización, tradiciones y derechos colectivos de las comunas. La visión sensorial del ministerio restringe el desarrollo global de estas organizaciones. Se demuestra así la necesidad de reevaluar la supervisión estatal, transitando de una tutela anacrónica hacia un sistema de acompañamiento interinstitucional que sea verdaderamente coherente con la autonomía, plurinacionalidad y diversidad cultural que definen al Ecuador contemporáneo.

Palabras clave: Comunas, Autonomía, Dependencia, Plurinacionalidad y MAG

ABSTRACT

This research on the implications of the administrative dependence that Ecuador's communes maintain on the MAG analyzes the problematic issue stemming from the structural tension between the communal order an ancestral, multifaceted form of organization with a vocation for self-governance and the pre-constitutional legal framework, Law of Organization and Regime of Communes that subordinates them to a ministry with an exclusively agricultural, sector-specific focus. This anachronistic configuration is significant as it has generated issues such as the approval of internal regulations that contravene the Constitution, highlighting a lack of legal oversight and a violation of the communal autonomy guaranteed by the plurinational and intercultural State. To achieve the objective, a qualitative methodology was employed, applying exegetical-legal, analytical, and deductive methods. The research was grounded in the study of doctrinal and normative sources, primarily the Constitution and the law. Through techniques such as semi-structured interviews, access was gained to the representative of the Palmar commune to understand the reality of the relationship between the commune and the State. The research was based on the principles of legal pluralism, interculturality, the right to self-determination of peoples, and good living, contrasting these postulates with the current administrative reality that restricts the integral development of the communes to a single productive sector. All these inputs led to the conclusion that the administrative dependence on the MAG is an obsolete model that adversely affects the organization, traditions, and collective rights of the communes. The ministry's single sector vision restricts the comprehensive development of these organizations. This demonstrates the need to reevaluate state supervision, transitioning from an anachronistic tutelage to a system of inter-institutional support that is truly coherent with the autonomy, plurinationality, and cultural diversity defining contemporary Ecuador.

Keywords: Communes, Autonomy, Dependence, Plurinationality, MAG.

INTRODUCCIÓN

El trabajo de titulación que se expone a continuación se plantea a partir de una estructura por capítulos, cada uno de ellos se ha desarrollado secuencialmente y está estructurado según consta a continuación.

En el primer capítulo se detalla el planteamiento del problema relativo a “EL ORDEN COMUNAL EN EL ECUADOR Y LA DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA CON EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 2025, mismo que ha causado una tensión notable de acuerdo con la naturaleza de autodeterminación del orden comunal, aterrizando en hechos y problemáticas palpables

Para todo proceso investigativo es esencial el desarrollo de un marco teórico que permita dar sostenimiento científico a cada una de las variables de investigación, por lo que este capítulo construye un fundamento conceptual y jurídico. Se examinan en profundidad teorías sobre el autogobierno comunal, el pluralismo jurídico y el derecho a la libre determinación

Los métodos y técnicas de investigación se constituyen en un elemento trascendente para todo proyecto de investigación a aplicar, por ende se detalla el diseño y la ruta a seguir; se establece la aplicación de un enfoque cualitativo utilizando diferentes métodos como el exegético para la interpretación de normativas y la realidad social. Del mismo modo se especifican las técnicas de recolección de información en la que fue herramienta clave la entrevista semiestructurada, para obtener las perspectivas directas de los sujetos de investigación.

Finalmente, se exponen y analizan críticamente los hallazgos obtenidos. Se interpretan los datos cualitativos recopilados, que confirman las barreras que la dependencia del MAG impone a la autonomía comunal. Realizando la verificación de la idea a defender, se concluyó que el modelo administrativo vigente es arcaico y contraviene los principios del Estado plurinacional y la necesidad de una supervisión estatal coherente .

CAPÍTULO I: EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del problema:

El orden comunal en el Ecuador se configura como una forma de organización social y territorial con profundas raíces históricas y culturales, reconocida y amparada por el marco normativo ecuatoriano cual pilar fundamental de la estructura organizativa de ciertos conglomerados humanos. Se caracteriza a las comunas no solo como agrupaciones de individuos, sino como entidades dotadas de una compleja dinámica interna, sistemas de gobernanza autónoma y una clara vocación hacia la autogestión de sus recursos y modos de vida; la observación y descripción de sus elementos constitutivos su estructura social, prácticas productivas, tradiciones, relación con el territorio, mecanismos de resolución de conflictos ponen de manifiesto una realidad multifacética que excede la dimensión agropecuaria, abarcando un espectro amplio de relaciones que rigen la vida de sus miembros y la administración colectiva de sus bienes y espacios.

Dentro de este entramado histórico y social, emerge un elemento normativo clave que configura una relación administrativa particular con el Estado: la dependencia de las comunas respecto al Ministerio de Agricultura y Ganadería, establecida en el artículo 4 de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas. Esta disposición legal constituye un hecho jurídico relevante que direcciona la supervisión estatal hacia una cartera cuya competencia primordial, conforme a su normativa de organización interna, se centra en el sector agropecuario; si bien el artículo 18 de la citada Ley de Comunas prevé un apoyo más amplio e incluso la coordinación interinstitucional, la explicación de esta dependencia histórica radica en la preeminencia de la actividad agrícola, aunque esta configuración administrativa centralizada en un ministerio con enfoque predominantemente productivo genera, en la realidad jurídica nacional, una tensión evidente con la naturaleza integral del orden comunal. Esta tensión se concreta en hechos y problemáticas palpables, pues la atribución del MAG para revisar y aprobar estatutos y/o reglamentos internos establecida en el artículo 13, numeral 2 del Reglamento de Personalidad Jurídica de Organizaciones Sociales, exige al servidor verificar la no contravención a la ley, sin embargo, se han presentado acontecimientos como la aprobación, por funcionarios del MAG, de reglamentos internos que contienen disposiciones abiertamente contrarias a la Constitución de la República, lo cual evidencia una omisión directa de un deber legal y constitucional.

La explicación de este caso problemático apunta a una deficiencia en la aplicación directa e inmediata de la normativa constitucional por parte del servidor, contraviniendo lo mandado por el artículo 11, numeral 3 de la Constitución y el artículo 76 de la misma norma fundamental, la omisión de este control configura una acción que vicia el acto administrativo de aprobación, afectando principios como legalidad y seguridad jurídica. En la normativa ecuatoriana, la responsabilidad de los servidores públicos está claramente delimitada en los Art. 229 y 233 de la Constitución, en este sentido, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en sus Arts. 2, 5, 6, estructura el control estatal; detallando en el Art. 45 del mismo cuerpo legal la responsabilidad administrativa culposa, incluyendo la vulneración de la ley o la no aplicación de controles referenciados en los numerales 3 y 6, mientras que el Art. 52 aborda la responsabilidad civil; explicando cómo la omisión del servidor del MAG al validar un reglamento inconstitucional puede acarrear consecuencias jurídicas, confirmando que la acción de la aprobación irregular no es menor; incluso el Código Tributario en su articulado 139, estipula que los actos dictados sin observancia de las normas que protegen derechos resultarán inválidos, principio que puede aplicarse conceptualmente a los actos administrativos que desconozcan la Constitución.

Bajo ese contexto, la dependencia de las comunas respecto al MAG presenta problemas estructurales; el enfoque sensorial del Ministerio centrado en el ámbito agropecuario no logra responder a las múltiples dimensiones del orden comunal, lo que limita la articulación de políticas públicas, entre las distintas carteras de Estado. Esto provoca que el desarrollo comunal quede restringido a un ámbito productivo, dejando de lado áreas esenciales como la salud, educación o la gestión ambiental, lo cual evidencia una deficiencia en la coordinación institucional.

La complejidad del marco normativo y la realidad administrativa abre un espacio de reflexión doctrinal en la rama del derecho administrativo, especialmente en torno a la relación de dependencia y la distribución de competencias y la autonomía de las entidades con legitimidad histórica. Además, plantea el requerimiento de evaluar si la actual estructura jurídica realmente garantiza un desarrollo comunal integral conforme al orden constitucional. En este sentido la resolución judicial de estas controversias, particularmente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, cobra gran relevancia, ya que las decisiones de los tribunales serían decisivas para delimitar las competencias del MAG, determinar la validez de los actos administrativos que aprueban reglamentos comunales inconstitucionales

y precisar el alcance de la aplicación directa de los derechos por parte de los servidores públicos. La falta de criterios uniformes por parte del poder judicial sobre estos casos refleja un vacío interpretativo que requiere ser atendido.

La búsqueda de este escenario, de no corregirse, no es alentadora; es probable que sigan apareciendo incidentes de normativas comunales inconstitucionales, generando conflictos internos y potenciales litigios administrativos/constitucionales, esto deterioraría la confianza de las comunas en las instituciones y limitaría su autogestión; la dependencia exclusiva en el MAG, sin coordinación interinstitucional real, seguirá impidiendo un desarrollo comunal integral, a futuro, esta persistencia podría impulsar la discusión sobre la necesidad de ajustes necesarios en la Ley de Organización y Régimen de Comunas para adecuar la estructura administrativa a la realidad multifacética del orden comunal y garantizar una supervisión estatal más integral y respetuosa de sus derechos, el destino de este problema dependerá de la capacidad del Estado para reconocer el desajuste, depurar responsabilidades y, potencialmente, adecuar el marco jurídico que rige la relación administrativa con estas formas de organización social histórica.

1.2 Formulación del problema

¿En qué medida la dependencia administrativa de las comunas ecuatorianas con el Ministerio de Agricultura y Ganadería incide en la configuración y ejercicio del orden comunal, manifestándose en la validación de normativas internas contrarias a la Constitución y en la atención centralizada de sus necesidades?

1.3 Objetivos: General y Específicos

Objetivo General

Analizar las implicaciones que genera la dependencia administrativa que tienen las comunas del Ecuador con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través del estudio de fuentes doctrinarias y normativas y el acercamiento investigativo con personeros y miembros comunales para la determinación de las incidencias en el quehacer regular e intereses de esta forma de organización socio territorial.

Objetivos Específicos

- Indagar estudios doctrinarios y sociales de la organización comunal en el Ecuador.

- Recopilar opiniones de líderes comunales, funcionarios públicos y representantes de GADs parroquiales y provinciales respecto al impacto y beneficios de la dependencia administrativa de las comunas con el MAG.
- Valorar los riesgos y beneficios que representa para las comunas la Dependencia Administrativa con el Ministerio de Agricultura y Ganadería

1.4 Justificación de la investigación

La investigación propuesta se justifica en la necesidad de estudiar, comprender y reconocer las implicaciones jurídicas, sociales y administrativas en el sentido de dependencia que mantienen las comunas del Ecuador hacia el Ministerio de Agricultura y Ganadería el que se encuentra debidamente establecido por la Ley de Organización y Régimen de las Comunas. Si bien es cierto este vínculo o dependencia puede surgir debido a una lógica histórica sujeta a la ideología de que en las comunas solo se realizan actividades de agricultura y ganadería; sin embargo, existen muchas más actividades y ámbitos en las que los comuneros se pueden desenvolver como por ejemplo la pesca. Esto ha generado una tensión de la forma de organización socio territorial entre la visión sectorial de MAG y la naturaleza multidimensional de las comunas.

Esta dependencia por parte de las comunas hacia el MAG ha generado diversas problemáticas estructurales como la limitada coordinación interinstitucional para atender de manera integral las diferentes y diversas necesidades de las comunas, así mismo la validación de reglamentos internos que contravienen los preceptos de la constitución; del mismo modo la ausencia de políticas públicas integrales para el fortalecimiento del orden comunal, la autogestión y los derechos colectivos de los comuneros.

Este proyecto de investigación es muy importante porque tiene relevancia tanto de forma jurídica como social ya que aborda el estudio, investigación e interpretación de la normativa vigente y también indica el impacto real que tiene este régimen en las funciones cotidianas de las comunas. De este modo la presente investigación busca aportar elementos que fundamenten un debate tanto académico como técnico, y la apertura a la necesidad de plantear el régimen administrativo más adecuado para este tipo de territorios ancestrales que tienen su independencia.

También, cuando se estudia esta problemática desde una perspectiva doctrinaria y práctica por medio de recopilación de posturas individuales y colectivas acerca del régimen de administración, es decir, testimonios y opiniones.

1.5 Variables de Investigación

Variable Dependiente: Orden comunal.

Variable Independiente: Dependencia Administrativa con el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

1.6 Idea a defender

La naturaleza organizacional, comunitaria, tradiciones, fines y derechos colectivos de las comunas, elementos fundamentales que definen su existencia y su relación con el entorno jurídico-social y cultural del país, se ven afectados, generando tensiones en su desenvolvimiento autónomo y limitando su pleno reconocimiento integral, por la dependencia administrativa con el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

CAPÍTULO II: MARCO REFERENCIAL

2.1 Marco teórico

2.1.1 Modelo de autogobierno comunal

El orden comunal en el Ecuador constituye una forma de organización territorial ancestral que ha perdurado a lo largo del tiempo, adaptándose a las dinámicas sociales, culturales y económicas de las comunidades, este modelo organizativo se caracteriza por su estructura horizontal, basada en principios de solidaridad, cooperación y respeto a las tradiciones.

Es importante aclarar, según Escobar, que al hablar de comunidad estamos aludiendo a diversas significaciones, pero todas ellas desde una perspectiva emancipadora: “Cuando se habla de comunidad se usan varios sentidos: comunalidad, lo comunal, lo popular-comunal, las luchas por los comunes, comunitismo (activismo comunitario)” y por ello se utiliza “‘lo comunal’ o lógicas comunales para abarcar esta gama de conceptos” (Curto-López, 2023)

Según el COOTAD (2019), las comunas, comunidades y recintos son reconocidos como unidades básicas de participación ciudadana dentro de los gobiernos autónomos descentralizados, enfatizando su relevancia en la organización territorial del país:

La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD], 2019)

La Constitución de 2008 garantiza el ejercicio de la autoridad propia en los territorios legalmente reconocidos, fortaleciendo la identidad y autonomía de las comunas, este reconocimiento constitucional refleja el compromiso del Estado ecuatoriano con la diversidad cultural y la pluralidad de formas organizativas existentes en el país, “Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos” (Constitución de la República del Ecuador [Cons], 2008).

El código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización establece que las comunas, comunidades y recintos constituyen una forma de organización territorial ancestral, en donde existe propiedad colectiva sobre la tierra, y son consideradas como unidades básicas para la participación ciudadana al interior de los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional descentralizado de planificación en el nivel de gobierno respectivo, así lo determina:

Comunas, comunidades y recintos. - Constituirán una forma de organización territorial ancestral las comunas, comunidades y recintos en donde exista propiedad colectiva sobre la tierra. Estas serán consideradas como unidades básicas para la participación ciudadana al interior de los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional descentralizado de planificación en el nivel de gobierno respectivo. (COOTAD, 2019)

De la misma forma Egas Moreno (2021), manifiesta que:

En torno al concepto de comunas, son grupos humanos organizados, con sentido de identificación y pertenencia, que gozan de derechos constitucionales, así como colectivos identitarios, territorial y sociorganizativo, que buscan también fortalecer sus costumbres, tradiciones, identidades y cosmovisión comunales. (pp. 259-276)

Esta estructura organizativa permite a las comunas gestionar sus recursos de manera colectiva, tomando decisiones de forma democrática y participativa, el mismo juega un papel fundamental en la administración de los bienes colectivos, la resolución de conflictos internos y la representación ante otras entidades, ya que el cabildo tiene atribuciones del que incluyen la dictación de disposiciones sobre el uso y goce de los bienes comunes, la defensa del territorio y la promoción del bienestar de los asociados.

Rosa Amelia De La Rosa Lino manifiesta que:

La estructura organizativa del Cabildo Comunal se basa en el Reglamento Interno, aprobado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca mediante Acuerdo Ministerial No 037, con fecha de 1 de enero de 1996, desde esta fecha este reglamento no ha sido modificado, documento escrito donde constan artículos que involucran deberes y obligaciones que sirven de guía para los miembros del Cabildo. (De La Rosa Lino, 2014)

Como parte de sus derechos colectivos independiente las comunas tienen la facultad de organizarse en federaciones para fortalecer su voz colectiva y defender sus intereses comunes, por ello la Ley de Organización y Régimen de las Comunas establece que la federación se enfocará en la defensa de las preferencias de las comunas vinculadas y a la prestación de servicios del bien colectivo, en base al respeto de la personalidad jurídica de cada una de las comunas intervinientes.

2.1.2 Cabildo comunal

El cabildo comunal es una institución fundamental en la estructura organizativa de las comunas en Ecuador, desempeñando un rol esencial en la administración y gestión de los bienes colectivos y en la representación de los intereses de los habitantes de la comuna, siendo una figura, consagrada en la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, refleja la tradición ancestral de autogobierno y participación comunitaria que caracteriza a las comunas ecuatorianas.

“se definió oportunamente, las comunas son centros poblados que no tienen la categoría de parroquia y que cimentan su unidad bajo una historia común, que vincula a la comunidad bajo un origen” (Suntaxi y Catalina, 2022).

Continuando con la doctrina, Según (Rayner y Conde, 2019)

En la medida en que le es posible actuar como autoridad, el cabildo es responsable de aspectos rutinarios de gobernanza, incluyendo el mantenimiento de los registros de membresía y usufructo, además de la supervisión de las transferencias de posesión y la resolución de disputas por la tierra.

Según la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, “el cabildo es el órgano oficial y representativo de la comuna, integrado por cinco miembros: presidente, vicepresidente, tesorero, síndico y secretario” (Ley de Organización y Régimen de las Comunas , 2004).

Estos miembros son elegidos por los habitantes de la comuna en una asamblea general, convocada anualmente, para representar sus intereses y administrar los bienes comunes, dicha elección se realiza mediante votación, y los cargos no son remunerados, reflejando el carácter voluntario y desinteresado del servicio comunitario.

Una de las funciones esenciales del cabildo comunal es la administración de los bienes colectivos que pertenecen a la comuna, los cuales pueden comprender tierras de cultivo, acequias, ganado y otros recursos de carácter comunitario. De acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Comunas, el cabildo posee la facultad de emitir disposiciones y modificar los usos y costumbres relacionados con el usufructo de dichos bienes, siempre procurando el beneficio común. Además, tiene la potestad de celebrar contratos de arrendamiento, aceptar donaciones, ejercer la defensa judicial del territorio comunal y adquirir nuevos bienes, acciones que deben contar con la participación y aprobación de la asamblea general de la comuna.

El artículo 15 de la ley previamente mencionada, dispone que en el cabildo tiene la obligación de convocar y presidir sesiones mensuales, misma que deben realizarse el primer domingo de cada mes. Estas reuniones se tornan indispensables para la toma de decisiones colectivas y para asegurar la transparencia en la administración comunal. De igual manera, el cabildo puede convocar asambleas generales extraordinarias cuando se debatan temas de especial relevancia, con el fin de garantizar la participación activa de todos los miembros de la comunidad en los procesos de decisión y en la gestión de los bienes comunes:

Obligatoriamente, el cabildo se reunirá en sesión el primer domingo de cada mes, con la concurrencia de tres de sus miembros, por lo menos. Podrá realizar otras sesiones, en cualesquier día y hora, previa citación, verbal o escrita, practicada por el secretario, por orden del presidente o a pedido de dos vocales. (LORC, 2004)

En cuanto a la representación externa, el cabildo actúa en nombre de la comuna en todos los actos y contratos, tanto judiciales como extrajudiciales, tal como lo define la LORC:

de la ley establece que el cabildo debe estar compuesto por personas de reconocida honradez y solvencia moral, y el ministro de Agricultura y Ganadería tiene la facultad de remover a cualquier miembro que no cumpla con estos requisitos, designando a su reemplazo. (LORC, 2004)

En fin, el cabildo comunal es una institución que encarna los principios de autonomía, participación y gestión colectiva que han caracterizado a las comunas en Ecuador, por lo que su estructura y funciones están diseñadas para promover el bienestar común, respetando las tradiciones y necesidades de la comunidad, y garantizando una administración transparente y participativa de los recursos colectivos.

2.1.3 Federaciones provinciales de comunas

Las organizaciones provinciales de comunas en Ecuador simbolizan una forma de organización predominante que engloba a diferentes comunas campesinas legalmente constituidas, con el objetivo de fortalecer su voz colectiva, defender sus intereses comunes y promover el desarrollo integral de sus territorios, según Luis Alberto Tuaza Castro, PhD “Históricamente, la federación de las comunas ha sido el aliado estratégico en la ejecución de las políticas públicas tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales en el medio rural” (Luis Alberto Tuaza Castro, 2014).

Según la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, “las comunas pueden federarse si en número de veinte o más así lo deciden, previa aprobación de la mayoría de los habitantes que conformen cada una de dichas comunas participantes” (LORC, 2004).

La constitución de una organización provincial empieza con el anuncio de una asamblea de representantes de las comunas interesadas, quienes se encargan de formular el acta constitutiva y designar un directorio provisional, por lo que este organismo superior de la federación tiene la responsabilidad de formular los estatutos que regirán su funcionamiento, los cuales deben ser discutidos y aprobados en dos sesiones distintas antes de ser sometidos a la aprobación del Ministro de Agricultura y Ganadería:

Asamblea de representantes de las comunas. Cumplido el requisito anterior, se reunirá la asamblea de representantes de las comunas interesadas en organizar la federación, a efecto de formular el acta constitutiva en la que se harán constar todas las decisiones que la asamblea adopte, inclusive la designación de un directorio provisional. (LORC, 2004)

La finalidad de las federaciones provinciales de comunas comprende la protección de los intereses de las comunas asociadas y la prestación de servicios de beneficio común, siempre respetando y considerando la personalidad jurídica de cada una de las comunas participantes, de manera que esto permita a las comunas mantener su autonomía e identidad, mientras se benefician de una estructura organizativa que potencia su capacidad de gestión y negociación.

Una vez aprobados los estatutos, el ministro de agricultura y ganadería se encarga de su aprobación final, asegurando que cumplan con los requisitos establecidos en la ley y que no contravengan las disposiciones legales del país, siendo así que este proceso institucionaliza la federación, otorgándole legitimidad y capacidad para actuar en representación de las comunas asociadas ante otros actores gubernamentales y sociales, tal como lo establece:

El ministro de Agricultura y Ganadería aprobará los estatutos que llenen los requisitos puntualizados en el presente Título y que establezcan los organismos encargados de la administración de la federación, y contengan las demás disposiciones que garanticen su normal desenvolvimiento, sin contravenir las leyes del país. (LORC, 2004)

En base de lo antes expuesto se puede indicar que las federaciones provinciales de comunas en Ecuador son estructuras organizativas que permiten a las comunas campesinas unirse para fortalecer su incidencia política, económica y social, promoviendo el desarrollo sostenible y la defensa de sus derechos colectivos en un marco de respeto mutuo y colaboración.

2.1.4 Diferencia entre comuna, comunidad, centro poblado y asociación

La organización territorial y social de la población rural presenta una diversidad de formas jurídicas y socioculturales que, aunque a veces se utilizan como sinónimos, poseen claras

diferencias en cuanto a su origen, reconocimiento legal, funciones y relaciones con el Estado, entre estas figuras destacan la comuna, la comunidad, el centro poblado y la asociación.

La ambigüedad terminológica y la imprecisión conceptual que aquejan a dichos vocablos trascienden el uso coloquial, infiltrándose en los pronunciamientos institucionales y en la praxis administrativa. Esta circunstancia engendra vacíos interpretativos que menoscaban el ejercicio efectivo de los derechos colectivos, entorpecen el acceso a las prestaciones estatales y limitan la incidencia ciudadana en la formulación y ejecución de políticas públicas.

La comuna es una figura jurídica con larga data en el Ecuador, reconocida oficialmente desde la promulgación de la Ley de Comunas en 1937, normativa aún vigente con ciertas reformas en la que establece a la comuna como una entidad conformada por habitantes de un mismo territorio, tradicionalmente indígena o campesino, con fines de conservación de la tierra comunal y reproducción de una vida colectiva en torno a costumbres y prácticas ancestrales.

Según Scheibler (2016):

El concepto, utilizado en nuestro Derecho Público provincial, remite a la idea de autogobierno dentro de un pequeño territorio o de un segmento urbano. Las comunas de la Ciudad son, en efecto, descentralizaciones geográficamente delimitadas sobre un territorio en el que la Junta Comunal ejerce sus competencias de Gobierno local. (pp. 1267-1332)

La comuna tiene personería jurídica propia, lo cual le permite ejercer derechos colectivos sobre la tierra y el territorio, autogestionarse y representar legalmente a sus miembros ante el Estado, siendo además sujeto de registro y supervisión del Ministerio de Agricultura y Ganadería, lo que refleja un vínculo directo con esta institución en aspectos administrativos, como la tenencia de tierras o la legalización de sus autoridades.

Por otro lado, la comunidad tiene una connotación más sociocultural que jurídica, aunque en muchos casos puede adquirir personalidad jurídica a través de su registro como organización de derecho privado, las comunidades pueden ser pueblos indígenas, afroecuatorianos, montubios o campesinos, generalmente se organizan en torno a identidades étnicas y relaciones territoriales, que a diferencia de las comunas, no todas las comunidades tienen reconocimiento formal por parte del Estado; su existencia responde más a dinámicas internas y a estructuras sociales tradicionales que pueden o no coincidir con delimitaciones administrativas.

El grupo humano enmarcado en un espacio geográfico determinado que comparte, en lo fundamental, comunión de actitudes, sentimientos y tradiciones y unos usos y patrones lingüísticos comunes correspondientes a una lengua histórica o idioma; con las características propias que le permiten identificarse como tal. (Cathcart, 2009)

En la práctica, muchas comunidades se organizan bajo la forma de asociaciones o cooperativas para fines productivos, pero su reconocimiento como sujetos colectivos de derechos depende de otras leyes, como la Ley Orgánica de Tierras Rurales o la Constitución de 2008, que reconoce a los pueblos y nacionalidades como actores fundamentales del Estado plurinacional.

El término centro poblado, por su parte, es más una categoría administrativa que una forma de organización social o jurídica, la que se refiere a una aglomeración humana con características de urbanización incipiente o ruralidad organizada, que no ha alcanzado el estatus de parroquia o cabecera cantonal.

Según la gerencia de capacitación, investigación y asistencia técnica electoral subgerencia de capacitación e investigación electoral un centro poblado es:

un centro poblado es todo lugar del territorio nacional identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia, por lo general, por varias familias o, por excepción, por una sola familia o una sola persona. Las viviendas pueden hallarse agrupadas de manera contigua formando manzanas, calles y plazas, como sucede en los pueblos y ciudades. (GERENCIA DE CAPACITACIÓN, 2006)

Los centros poblados suelen estar bajo la jurisdicción de un Gobierno Autónomo Descentralizado parroquial, cantonal o provincial, y su delimitación responde a criterios de planificación y desarrollo territorial más que a una identidad comunitaria específica.

Aunque pueden contar con organizaciones barriales o comités pro-mejoras, estos no implican necesariamente una estructura comunal o comunitaria con derechos sobre tierras colectivas, por lo que su relación con el MAG es mínima nula, y su gestión está más vinculada con los GADs y las políticas de desarrollo local que buscan estabilizar y regenerar temas acordes a las necesidades sociales, es decir, son quienes se encuentran más asociados al bien común de estas comunidades.

Por otro lado, la asociación representa una figura jurídica de derecho privado que puede estar integrada por personas naturales o jurídicas con un fin común, generalmente productivo, comercial o de servicios.

Según Carlos Díaz-Aguado Jalón:

La asociación supone la concesión de la personalidad jurídica a la tendencia natural del individuo a realizar actividades con otros, a la naturaleza social de la persona, algo que constituye no solamente un hecho jurídico sino también sociológico y político. (Jalón, 2016)

Su creación está regulada por el Código Civil o por normativas específicas, como la Ley de Economía Popular y Solidaria, y no implica necesariamente un vínculo territorial o cultural compartido, tiene un contexto rural, muchas asociaciones han sido promovidas por políticas estatales o por organismos no gubernamentales como mecanismos de organización para el acceso a créditos, asistencia técnica o mercados, que a diferencia de las comunas o comunidades, las asociaciones no representan una unidad sociocultural cohesionada, ni gozan de derechos colectivos sobre tierras, a menos que estos les sean transferidos por sus miembros a través de procedimientos legales.

2.1.5 Repercusiones socioculturales de la sujeción institucional.

La dependencia normativa de las comunas ecuatorianas, tal como lo establece la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, ha generado impactos socioculturales sustanciales en las poblaciones rurales. Al quedar bajo la supervisión directa del Estado, las prácticas comunitarias tradicionales se ven tensionadas, la cohesión social interna se resiente y los valores ancestrales pierden intensidad frente a un discurso homogéneo impuesto desde instancias centrales.

Este sometimiento implica que las comunas deben ajustarse a la inspección y directrices técnicas del Ministerio de Agricultura y Ganadería en ámbitos medulares de su vida institucional: la elección de sus autoridades, la administración y conservación de los bienes colectivos, y la resolución de controversias territoriales. Esta dinámica de control coexiste en abierta tensión con la autonomía comunal consagrada en la Constitución, que otorga a los pueblos el ejercicio pleno del autogobierno, la gestión de sus recursos y la adopción de decisiones conforme a sus usos y costumbres

Una de las principales consecuencias sociales de la dependencia administrativa es la limitación de la participación o intervención activa de los habitantes de las comunas en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus territorios y a su desarrollo integral, porque la intervención del MAG en la elección de autoridades y en la supervisión de los bienes

comunes puede desencadenar desconfianza entre los miembros de la comuna, quienes podrían percibir estas acciones como un reglamento externo que vulnera su derecho a la autodeterminación.

No obstante, en la práctica hasta la presente fecha las tenencias políticas, que son dependencias del Ministerio de Gobierno, actúan haciendo las veces de máxima autoridad comunitaria en las asambleas de elecciones para la renovación de cabildos, tanto así, que si no está presente el teniente político en el día y hora señalado para la elección, consecuentemente todo el procedimiento eleccionario carecería de legitimidad, quitándole esa potestad a la asamblea general de comuneros, lo cual evidencia una contradicción y a la vez una injerencia por parte del Estado en la elección de autoridades comunitarias. (Pavón, 2023, pp. 40-95)

Esta situación puede llevar a una disminución de la cohesión social dentro de la comuna, ya que los miembros pueden sentirse excluidos dentro de los procesos decisionales y perder confianza en las instituciones encargadas de velar por sus intereses.

Desde la perspectiva cultural, la dependencia institucional también ha tenido efectos negativos en las comunas rurales del Ecuador que poseen una rica diversidad cultural, basada en tradiciones ancestrales, lenguas originarias y formas de organización social propias.

Como consecuencia principal de esta dependencia Tuaza L. & Sáenz C. nos manifiesta que:

La organización comunal y la FEDECOMSE se debilitan además por la creciente tendencia de su estructura organizativa y funcional hacia el tema político. A decir de Manuel Mera, “las comunas y la federación de comunas sirven de base para los intereses políticos. Cada partido y sus candidatos buscan a los comuneros en tiempos de campaña. Para seguir funcionando como organización la federación busca el auspicio de quienes están en el poder”. (C., 2014)

La intervención del MAG en los asuntos internos de las comunas puede llevar a la imposición de modelos externos que no respetan ni valoran estas tradiciones y formas de organización, lo que resulta en la erosión de la identidad cultural de las comunidades, ya que las nuevas generaciones pueden verse influenciadas por modelos ajenos que desvalorizan sus raíces culturales.

La subordinación normativa que se establece desde el Estado puede generar una relación de carácter asistencialista con las comunas, en la que estas son vistas únicamente como receptoras de apoyos, en lugar de ser consideradas protagonistas de su propio desarrollo. Este enfoque limita su capacidad para identificar de manera precisa sus necesidades y diseñar soluciones que se ajusten a su realidad sociocultural, dificultando la ejecución de proyectos sostenibles y adaptados al contexto local. Por ello, las iniciativas impulsadas por el

Ministerio de Agricultura y Ganadería podrían resultar ineficaces o poco duraderas, al no contemplar las particularidades y dinámicas propias de cada comuna.

Asimismo, estas comunidades pueden percibir dichas acciones como exigencias externas que afectan su derecho a la autodeterminación. La dependencia institucional de las comunas en Ecuador ha generado diversos impactos sociales y culturales sobre las comunidades rurales, tales como la reducción de la participación activa de sus habitantes en la toma de decisiones, el desprendimiento de su identidad cultural, la imposición de modelos externos que no respetan sus tradiciones y formas de organización, y la disminución de la vinculación social dentro de las propias comunas.

Para abordar estos desafíos, es necesario promover una mayor autonomía de las comunas, respetando y valorando sus tradiciones y formas de organización, y fomentando su participación activa en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus territorios y a su desarrollo integral.

2.1.6 Principios rectores de la gobernanza territorial comuna

La gobernanza territorial comunal alude a la capacidad de las comunidades locales para dirigir y regular de forma colectiva el uso de su espacio geográfico, la gestión de sus recursos y su propio proceso de desarrollo, dentro de un esquema de democracia participativa, transparencia informativa y equidad distributiva. Este enfoque valora la diversidad cultural, social y ambiental de cada pueblo, promoviendo su autonomía efectiva y fortaleciendo sus estructuras organizativas.

la gobernanza territorial tiene una perspectiva emic —desde la población—, dejando de lado la mirada paternalista de la gobernanza institucionalista y corporativa. Ya que es un proceso que propicia la participación de múltiples actores u organizaciones sociales para buscar y procurar un buen desempeño gubernamental. (Poma Calle, 2025)

como consecuencia de esta gobernanza se desprenden principios sobre los cuales rige el ejercicio de la autoridad pública de estos gobiernos autónomos descentralizado con respecto a las comunidades en este caso con relación a las comunas, estos principios son:

Unidad

El principio de unidad en la gobernanza territorial comunal se refiere a la coherencia e integración del accionar colectivo dentro de un territorio, asegurando que las decisiones, planes y acciones de los actores comunales estén alineados con los objetivos comunes del

desarrollo local y territorial, siendo este principio busca evitar la fragmentación organizativa o la duplicidad de esfuerzos, promoviendo una gobernanza articulada, coordinada y orientada hacia el bien común.

En estos tiempos de globalización y en el marco de la gobernanza territorial, lo local emerge como unidad espacial propicia para generar competitividad con fines de desarrollo, en otras palabras, para dar paso a territorios con condiciones adecuadas a los fines. (Salas-Bourgoin, 2019)

Este principio está definido en el Cootad como:

Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano. (COOTAD, 2019)

Solidaridad

El principio de solidaridad en la gobernanza comunal se refiere a la cooperación mutua, el apoyo recíproco y la corresponsabilidad entre los miembros de una comunidad en la gestión del territorio, los recursos y el bienestar colectivo, esto es esencial para fortalecer el tejido social, garantizar la cohesión comunitaria y promover un desarrollo territorial que beneficie a todos, especialmente a los sectores más vulnerables.

Apoyándose mutuamente entre actores comunitarios fomentando la colaboración entre personas, organizaciones y autoridades locales para resolver problemas comunes y alcanzar objetivos colectivos. Ante esto Gudynas (2014), menciona que “se trata es de construir una sociedad solidaria y sustentable, en el marco de instituciones que aseguren la vida. El Buen Vivir, repitámoslo, apunta a una ética de lo suficiente para toda la comunidad, y no solamente para el individuo” (p. 40).

Sobre este principio la normativa establece que:

Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir. (COOTAD, 2019)

Coordinación y corresponsabilidad

El principio de coordinación y corresponsabilidad en la gobernanza comunal trata sobre la articulación eficaz y complementaria entre los diferentes actores del territorio comunidades, organizaciones sociales, gobiernos locales y otras instituciones, donde cada uno asume su rol y que comparte la responsabilidad en la toma de decisiones, ejecución de acciones y gestión del desarrollo del territorio.

Este principio garantiza que la planificación y gestión territorial no sea impuesta verticalmente ni fragmentada, sino construida de manera colectiva, equitativa y colaborativa, fomentando la eficiencia, la transparencia y la sostenibilidad en el uso de los recursos.

Según la normativa este principio define:

Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos. (COOTAD, 2019)

Esto implica el trabajo conjunto entre los distintos niveles de gobiernos, nacionales, provinciales, cantonales y parroquiales, así como con organizaciones sociales, comunales y privadas, donde todos los actores que intervienen en el territorio comparten el deber de participar, aportar, cumplir compromisos y rendir cuentas en los procesos de gobernanza.

Hoy es posible hablar de una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, escenario en el cual los procesos de concertación de actores pueden adquirir diversas formas. Por lo tanto, la articulación de actores para el desarrollo local podría entenderse como un proceso por el cual se establecen relaciones permanentes entre los actores-agentes de desarrollo de un territorio, en función de la búsqueda de objetivos comunes que trascienden los intereses particulares o sectoriales. (CABRALES, 2017)

Subsidiariedad

Este principio es organizativo y ético que establece que las decisiones deben ser tomadas y las acciones ejecutadas por la instancia más cercana posible a la ciudadanía, es decir, por el nivel de gobierno o la organización comunitaria que esté más próxima al problema o necesidad, siempre que tenga la capacidad de hacerlo de manera eficaz.

La operatividad del principio de subsidiariedad persigue conferir a las comunidades locales la competencia y el margen de acción necesarios para gestionar sus propios asuntos, desalojando cualquier concentración desproporcionada de atribuciones en el poder central. Así, las instancias superiores de gobierno sólo asumen funciones de apoyo o sustitución

cuando las autoridades comunales, por carencia de recursos o de capacidad técnica, no puedan ejercer de manera efectiva las tareas que les corresponden.

Esto se caracteriza por que las decisiones y recursos se gestionen desde lo local, fortaleciendo la autonomía de las comunidades, siendo reconocidos como comunidad que parte del supuesto de que los actores comunales conocen mejor sus realidades y necesidades, por lo tanto, deben tener prioridad en la toma de decisiones sobre su propio desarrollo.

La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos. (COOTAD, 2019)

por otra parte, el autor Fernando Carrión M. sostiene que debe existir una incorporación y planificación territorial en estas competencias territoriales:

Es imperativo incorporar en el subsistema de planificación provincial, las competencias territoriales negociadas, como ejes sectoriales de gestión, lo que facilitaría sustancialmente que este proceso sea asumido en forma consistente por los gobiernos provinciales, incorporando en sus estrategias de adopción procesos de fortalecimiento y subsidiariedad con los otros niveles del territorio, claro está, en la perspectiva de la construcción de una nueva institucionalidad territorial. (M., 2007)

Complementariedad

Este principio se refiere a la articulación armónica y cooperativa entre diferentes actores, saberes, culturas, instituciones y niveles de gobierno, donde cada uno contribuye desde sus particularidades al desarrollo colectivo del territorio, el que reconoce que ningún actor o nivel por sí solo puede resolver todos los problemas del territorio, por lo que se necesita una acción conjunta, respetuosa y coordinada que aproveche las fortalezas de cada parte.

Este principio se caracteriza por promover el respeto y la valoración de la diversidad cultural, organizativa y territorial, con especial atención a los pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montubios.

Un ejemplo de su aplicación se observa cuando una comunidad indígena comparte sus conocimientos ancestrales sobre el manejo de la tierra, mientras que el gobierno local aporta asistencia técnica y recursos para implementar prácticas agroecológicas sostenibles. En este sentido, ambos actores, desde sus respectivos saberes, logran complementarse favoreciendo una gestión territorial más equitativa y sostenible.

Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano. (COOTAD, 2019)

Reconocemos que nuestra existencia solo es posible con los otros/as al constituir un Nosotros, y distinguirnos de los Otros. Nos abrimos a todos los seres y fuerzas. El Nosotros se realiza en el hacer de mujeres, hombres y niños concretos; en ese movimiento participa también todo lo visible e invisible debajo y sobre la Tierra, ordenados por el principio de complementariedad entre los diferentes. Lo comunal no es un conjunto de cosas, sino fluir integral. (Osorio, 2019)

Equidad territorial

Este principio se refiere a la necesidad de garantizar un desarrollo equilibrado, justo y solidario entre los diferentes territorios de un país, especialmente entre aquellos con distintas condiciones geográficas, económicas, sociales y culturales, por lo que busca corregir las históricas desigualdades en la distribución de recursos, servicios públicos, infraestructura y oportunidades de desarrollo entre áreas urbanas, rurales, periféricas o marginadas, fortaleciendo así la cohesión social y territorial.

Dentro del marco de la gobernanza comunal, este principio resulta favorablemente relevante, ya que muchas comunidades, en particular las rurales, indígenas y afrodescendientes, han sido históricamente marginadas de los procesos de planificación centralizados. En este escenario, la equidad interterritorial impulsa un modelo de gestión pública más descentralizado y participativo, que reconoce las particularidades de cada territorio y fomenta políticas adaptadas a las necesidades específicas de cada comunidad.

Este principio se expresa en la asignación justa de recursos, lo que implica que las zonas menos desarrolladas reciban un trato preferencial en términos de inversión pública, asistencia técnica, fortalecimiento institucional y acceso a servicios, no solo se trata de una distribución homogénea, sino de una distribución proporcional a las necesidades y niveles de rezago, promoviendo igualdad de oportunidades reales para todos los territorios del país.

Además, la equidad interterritorial también se articula con la planificación descentralizada, ya que permite a los Gobiernos Autónomos Descentralizados identificar las brechas territoriales y diseñar planes de desarrollo ajustados a su realidad, desde esta perspectiva, la gobernanza comunal no se limita a administrar, sino que actúa políticamente para transformar las condiciones estructurales de exclusión y desigualdad territorial.

Por ejemplo, una comunidad rural que históricamente ha carecido de agua potable o infraestructura vial debe recibir un tratamiento preferencial en las políticas públicas respecto a una comunidad que ya tiene sus servicios básicos cubiertos.

El principio de equidad interterritorial se articula con solidaridad, subsidiariedad y complementariedad, conformando un entramado de gobernanza territorial orientado a promover un desarrollo inclusivo, sostenible y respetuoso de la diversidad cultural y geográfica del país.

2.1.7 Ministerio de Agricultura y Ganadería

El Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG, es el organismo rector de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo agropecuario en Ecuador, desde su rol dentro de la gobernanza comunal es clave, ya que actúa como ente articulador entre el Estado central y los actores territoriales rurales, particularmente las comunidades campesinas, indígenas, afroecuatorianas y montubias, que dependen en gran medida de la agricultura familiar, la ganadería a pequeña escala y la gestión comunal de los recursos naturales.

La gobernanza comunal implica la participación activa de las comunidades en la toma de decisiones sobre el uso de su territorio, sus medios de vida y el manejo de sus recursos productivos, siendo así que este organismo el MAG cumple una función estratégica al brindar asistencia técnica, programas de fomento productivo, apoyo a la comercialización, sanidad agropecuaria y financiamiento rural, con el objetivo de fortalecer la soberanía alimentaria, el desarrollo económico local y la equidad territorial.

Uno de los roles principales del MAG en la gobernanza comunal es el fortalecimiento de capacidades organizativas y productivas de las comunidades, esto a través de sus direcciones zonales y oficinas técnicas, el ministerio capacita a agricultores, promueve la asociatividad y apoya la formalización de organizaciones productivas, lo cual permite que las comunidades accedan a mercados, programas estatales y otros beneficios institucionales, siendo esta labor la que contribuye a consolidar modelos de desarrollo rural sustentables y centrados en la economía solidaria.

Asimismo, el MAG impulsa políticas diferenciadas para territorios rurales con mayores índices de pobreza o exclusión, alineándose con el principio de equidad interterritorial, como los proyectos de agricultura familiar campesina, agroecología, seguridad alimentaria,

créditos productivos con tasas preferenciales y entrega de kits agrícolas son fundamentales para reducir las brechas entre territorios urbanos y rurales.

Otro aspecto importante es la articulación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es que trabaja en conjunto con los GAD parroquiales, cantonales y provinciales para la ejecución de proyectos productivos, la gestión de cuencas, el control sanitario, y el ordenamiento productivo del territorio, de forma que esta articulación permite adaptar las políticas nacionales a las realidades locales, promoviendo una planificación descentralizada y participativa, eje central de la gobernanza comunal.

Además, el MAG también juega un papel fundamental en el estímulo de la soberanía alimentaria, tal como lo establece la Constitución al respaldar sistemas de producción que priorizan el consumo local, garantizando un acceso justo a recursos naturales como la tierra y el agua, y valoran los conocimientos ancestrales.

Asimismo, el MAG se configura como un actor institucional esencial en la gobernanza comunal, al fortalecer la autonomía productiva de las comunidades, incentivar la equidad territorial, fomentar la participación ciudadana y fortalecer el apoyo orientado al desarrollo rural integral.

2.1.8 Autonomía vs. Dependencia Administrativa: ¿Qué modelo es viable?

La dicotomía entre autonomía local y sujeción administrativa ha constituido el núcleo del debate sobre gobernanza territorial en las zonas rurales, comunas y pueblos originarios de Ecuador. Este antagonismo se vuelve crucial al tratar de armonizar la preservación de las formas organizativas ancestrales con las exigencias de supervisión y control estatales. De ello surge una pregunta central: ¿Es más conveniente implementar un esquema de asistencia técnica y supervisión estatal, o resulta preferible fortalecer la plena soberanía de estas instancias territoriales? La respuesta no es sencilla ni única; requiere un análisis crítico del marco constitucional, de las capacidades institucionales existentes y de las condiciones sociales de cada territorio. La autonomía, entendida como la facultad de un colectivo para dictar sus propias normas, tomar decisiones internas y administrar sus recursos de manera independiente, encuentra respaldo en la Constitución del 2008, que reconoce a Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural. Este reconocimiento legitima la existencia de sistemas jurídicos propios, formas de organización social autóctonas y el ejercicio de derechos colectivos por parte de pueblos y nacionalidades.

Desde esta perspectiva, la autonomía no sólo es un ideal teórico, si no un elemento esencial para proteger la identidad cultural, garantizar la autodeterminación y preservar las prácticas y conocimientos comunitarios.

Mientras que, en la práctica las comunidades en Ecuador no han gozado de una autonomía plena, sino de lo que podría denominarse una autonomía parcial o intermitente: un proceso

constante de diálogo, negociación y confrontación con el Estado, en el que cada logro fortalece la capacidad de las comunidades para impulsar y consolidar sus propias agendas.

Esto significa que lo comunitario ha luchado por inscribir ciertos derechos en los marcos institucionales y jurídicos del Estado, ha usado los ámbitos estatales para proteger ámbitos de autodeterminación comunitaria, y al mismo tiempo, en ciertos momentos despliega una política contra el Estado. (Cartuche Vacacela, 2022, pp. 1-14)

Por lo que, la dependencia administrativa se manifiesta cuando las organizaciones territoriales requieren del aval, la supervisión o el acompañamiento constante de una entidad estatal, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, para su funcionamiento formal, esto se observa en prácticas como el registro obligatorio de directivas comunales, la aprobación de estatutos, o la intervención del MAG en conflictos internos o en procesos de legalización de tierras, si bien estas medidas pueden tener como objetivo garantizar la legalidad y transparencia, en muchos casos terminan debilitando la capacidad organizativa de las comunas, al imponer lógicas burocráticas ajenas a sus dinámicas comunitarias.

No obstante, la autonomía no está exenta de desafíos, en algunos contextos, la ausencia de capacidades técnicas, la falta de recursos económicos y la escasa articulación con el Estado limitan el ejercicio efectivo de la autonomía, como por ejemplo, muchas comunidades rurales carecen de personal capacitado para diseñar proyectos productivos, formular presupuestos o acceder a fondos públicos, lo que las coloca en una posición de desventaja frente a organizaciones más integradas al aparato estatal, por lo que la dependencia administrativa puede representar, en ciertos momentos, una vía de acceso a servicios, conocimientos y recursos necesarios para el desarrollo local.

En la práctica, lo que suele encontrarse es un modelo híbrido, donde coexisten elementos de autonomía con mecanismos de dependencia institucional, evidenciado en la manera como muchas comunas conservan sus prácticas internas de elección de autoridades y resolución de conflictos, pero al mismo tiempo dependen del Estado para aspectos legales y económicos, por esta ambivalencia no necesariamente debe ser vista como una contradicción, sino como un campo de tensión donde se construyen formas particulares de gobernanza local, en función del contexto, los intereses colectivos y las oportunidades existentes.

Ahora bien, pensar qué modelo es más viable implica considerar varios factores, en el que deben evaluarse la madurez organizativa de la colectividad, por su parte las comunas con

estructuras consolidadas, una historia de autogestión y un liderazgo fuerte, están en mejor capacidad de sostener un modelo autónomo, seguido a ello es crucial el entorno político e institucional: un Estado que promueva el centralismo y la uniformidad administrativa restringirá los márgenes de autonomía, mientras uno que respete la diversidad y promueva la descentralización, fortalecerá la autodeterminación local.

Además, la viabilidad de un modelo debe medirse también por su capacidad para generar bienestar colectivo, garantizar la participación activa de sus miembros, y promover relaciones equitativas con el entorno.

Por lo que, un modelo de autonomía acompañada donde el Estado actúe como facilitador y no como controlador puede ofrecer una vía más equilibrada, lo que implicaría reformar los mecanismos de vinculación institucional, para que sean más flexibles, adaptados a las realidades locales, y centrados en el fortalecimiento de capacidades, más que en la supervisión o el control.

2.1.9 Fundamentos del pluralismo jurídico y la interculturalidad en el Ecuador

El reconocimiento, en la Constitución de 2008, del carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano ha impulsado una transformación jurídica que rompe con el viejo paradigma monista y centralista de la administración de justicia.

En este escenario, el pluralismo jurídico y la interculturalidad dejan de ser meras enunciaciones formales para convertirse en ejes estructurales de la nueva normativa, reconfigurando tanto la concepción del derecho y la organización estatal como las relaciones entre el Estado y los pueblos y nacionalidades que lo integran.

Según Juan Carlos Coéllar (2012):

La plurinacionalidad es fundamentalmente la búsqueda de una nueva solidaridad social que reduzca las distancias que históricamente han fragmentado al país y elimine las barreras para impulsar un diálogo capaz de incorporar perspectivas y visiones diferentes. La propuesta de plurinacionalidad descansa sobre la base de combinar la realidad política, económica, cultural del conjunto de la sociedad y del Estado. (pág. 115)

El pluralismo jurídico puede definirse, de manera general, como la coexistencia de múltiples sistemas normativos dentro de un mismo territorio, esta concepción rompe con la idea de que el derecho estatal es el único válido y reconoce que existen otros ordenamientos normativos legítimos, estructurados y operativos, propios de pueblos indígenas, afrodescendientes, montubios y otras formas de organización social, como las comunas.

En el caso de Ecuador, este principio ha sido elevado a rango constitucional, otorgando reconocimiento y protección a sistemas jurídicos ancestrales, siempre que no contradigan los derechos reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, este pluralismo jurídico según Pedro Garzón López (2013):

El desafío principal del pluralismo jurídico cuestiona la exclusividad de la teoría del monismo jurídico para explicar fenómenos jurídicos contemporáneos, pues considera que la realidad rebasa sus marcos explicativos ante la emergencia de diferentes actores colectivos cuyas normas de autorregulación no se reducen al derecho estatal ni se explican desde la ciencia jurídica tradicional. (págs. 186-193)

Es decir, la plurinacionalidad asume la coexistencia de múltiples naciones y pueblos con identidad y sistemas normativos propios; la interculturalidad, en cambio, promueve un diálogo equitativo y recíproco entre las distintas tradiciones, saberes y modos de vida. Ambos ejes son inseparables del pluralismo jurídico, pues obligan a reconocer y garantizar que los pueblos originarios y comunidades tradicionales ejerzan libremente sus mecanismos de resolución de conflictos, su forma de organización social y la transmisión de sus prácticas culturales.

El artículo 171 de la Constitución es una manifestación concreta del pluralismo jurídico, este precepto consagra la justicia indígena y permite que las autoridades de los pueblos y nacionalidades ejerzan funciones jurisdiccionales basadas en sus costumbres, tradiciones y derecho propio, esta jurisdicción no solo es válida, sino también autónoma, aunque sujeta a los límites que imponen los derechos fundamentales, se trata de un reconocimiento del derecho consuetudinario no como algo accesorio, sino como un sistema normativo con fuerza equivalente al estatal dentro de su ámbito de competencia.

El pluralismo jurídico en el Ecuador tiene también una base histórica innegable, mucho antes de la llegada del Estado republicano o incluso de la colonia, los pueblos originarios ya organizaban su vida social, económica y política a través de normas propias. Estas reglas se transmitían oralmente y se aplicaban con mecanismos de resolución colectiva, sanciones restaurativas y énfasis en el equilibrio comunitario. La imposición del derecho occidental, primero a través del derecho indiano y luego por el positivismo republicano, produjo una invisibilización sistemática de estos sistemas normativos, que fue recién a finales del siglo XX, con la emergencia de movimientos sociales indígenas, que se consolidó una agenda de

reconocimiento y exigibilidad del derecho propio, cuyo punto culminante fue la Constitución del 2008.

Desde la perspectiva doctrinaria, el pluralismo jurídico puede clasificarse en dos tipos: el pluralismo jurídico fuerte y el pluralismo jurídico débil, el primero reconoce múltiples sistemas jurídicos con autonomía plena dentro de un mismo ordenamiento político; el segundo, en cambio, acepta la existencia de otros sistemas normativos, pero subordinados o dependientes del derecho estatal, el Ecuador ha adoptado, al menos normativamente, un modelo de pluralismo jurídico fuerte, ya que otorga capacidad de jurisdicción a las autoridades indígenas sin requerir homologación estatal previa. No obstante, en la práctica, existen tensiones que demuestran una resistencia estructural desde el aparato judicial estatal para aceptar la vigencia real de estas jurisdicciones.

Con respecto a esta forma Pablo Iannello (2015) manifiesta que:

En esta línea existen dos tipos de pluralismo jurídico: el fuerte y el débil. El primero es aquel que él entiende refleja el verdadero estado de los hechos de una sociedad, es decir un estado empírico del derecho en una sociedad; el segundo se refiere a un estado en el cual el soberano otorga validez a diferentes sistemas jurídicos permitiendo una coexistencia de los mismos. La noción de pluralismo jurídico débil conlleva necesariamente la idea de un centralismo jurídico débil. (págs. 767-790)

La interculturalidad, por su parte, es un principio transversal que implica no solo la convivencia entre culturas, sino también la construcción de relaciones equitativas entre ellas. Aplicada al ámbito jurídico, la interculturalidad demanda que las instituciones del Estado reconozcan y se articulen con los sistemas de justicia propios, sin imponer criterios ajenos que desnaturalizan su funcionamiento, este principio se refleja también en el artículo 344 de la Constitución, donde se establece que el sistema de educación será intercultural, y en el artículo 380, que prevé que la política cultural promoverá el respeto y la interacción entre culturas.

El pluralismo jurídico e interculturalidad no solo se manifiestan en la justicia indígena, sino también en otras formas de organización tradicional como las comunas, cuyo reconocimiento legal data de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, aunque dicha normativa arrastra un enfoque funcionalista y productivista que no logra captar la complejidad del orden comunal, las comunas, al igual que las comunidades indígenas, tienen una estructura normativa propia, reglamentos internos y mecanismos tradicionales de resolución de conflictos.

Sin embargo, su dependencia institucional con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, cuya lógica es sectorial y centrada en la producción, representa un obstáculo para el desarrollo integral y autónomo de estas organizaciones, la supervisión estatal ejercida por el MAG, en lugar de ser un mecanismo de acompañamiento intercultural, termina en muchos casos por validar normativas internas contrarias a la Constitución, debido a una deficiente aplicación del principio de control constitucional difuso.

Este fenómeno evidencia una contradicción entre el reconocimiento formal del pluralismo jurídico y la rigidez de la estructura administrativa del Estado. La dependencia de las comunas hacia el Ministerio de Agricultura y Ganadería, sin que exista una coordinación real entre instituciones que abarquen áreas claves como la salud, la educación, la justicia comunitaria o la protección ambiental, demuestra que declarar el pluralismo jurídico no es suficiente: se requiere una transformación profunda de la estructura administrativa para que sus principios se reflejen en acciones concretas.

En este sentido, es imperativo fortalecer la formación intercultural de los servidores públicos y operadores de justicia, el desconocimiento del derecho indígena, de las dinámicas comunales o de los principios del pluralismo jurídico genera decisiones arbitrarias que erosionan la legitimidad del Estado y vulneran los derechos colectivos, la Corte Constitucional, en algunos fallos relevantes, ha llamado la atención sobre la necesidad de respetar la jurisdicción indígena y los derechos colectivos de las comunidades, pero aún falta una doctrina consolidada que establezca límites claros y criterios de coordinación.

Finalmente, el pluralismo jurídico y la interculturalidad en Ecuador no deben concebirse como conceptos fijos o inmutables, sino como principios que constata evolución que demandan actualización tanto doctrinaria como normativa y práctica. Su efectividad depende mucho del diálogo, la comprensión mutua y especialmente de la voluntad política para consolidar un Estado genuinamente plurinacional, donde la diversidad deje de ser un obstáculo y se convierta en la base para garantizar una justicia más inclusiva, equitativa y legítima.

2.1.10 El derecho a la libre determinación de los pueblos y nacionalidades indígenas

El derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas constituye uno de los pilares fundamentales del constitucionalismo plurinacional contemporáneo, no se trata de una concesión del Estado hacia los pueblos originarios, sino de un reconocimiento

jurídico y político de su existencia histórica, anterior a la formación misma de los Estados nacionales en América Latina. Este derecho ha sido objeto de desarrollo progresivo en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en las constituciones de diversos países, y en la práctica organizativa de los pueblos indígenas que, desde su autonomía, reivindican la capacidad de decidir sobre sus formas de vida, instituciones, territorio y futuro colectivo.

Según Héctor Gros Espiell (1976):

La efectividad del derecho a la libre determinación de un pueblo es condición o prerequisite ineludible para que puedan existir realmente los otros derechos y libertades del hombre. Un pueblo solamente puede adoptar las medidas necesarias para consagrar dignidad humana, el pleno goce todos los derechos y el progreso político, económico, social y cultural de todos los seres humanos, sin discriminación alguna, cuando ha logrado su libre determinación. En consecuencia, la existencia, real o integral de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del hombre solamente se da cuando existe la libre determinación. (págs. 49-74)

La libre determinación implica, en términos sustantivos, que los pueblos indígenas son titulares del derecho a decidir libremente su estatus político, así como a perseguir su desarrollo económico, social y cultural. Esta facultad no está supeditada al reconocimiento estatal, ni puede ser anulada por legislaciones internas restrictivas.

En el marco jurídico internacional, el artículo 1 común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma expresamente que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación”. Esta afirmación se extiende a todos los pueblos, sin discriminación, incluidos los pueblos indígenas, aunque durante décadas se interpretó de forma restrictiva, limitando su aplicación únicamente a los procesos de descolonización.

Por su parte Giovanni Forno (2003), manifiesta que:

La doctrina ha formulado, en distintos momentos de la historia del Derecho Internacional, diversos conceptos del principio de libre determinación de los pueblos que, sin embargo, no difieren sustancialmente entre sí. Previamente a la constitución de las Naciones Unidas, Starushenko definió el principio como el reconocimiento de la capacidad que cada pueblo tiene de decidir su pertenencia política, por medio de la adhesión a cualquier Estado, del cambio de soberano o mediante la conquista de su independencia política. (p. 7)

Fue gracias a la evolución del derecho internacional de los derechos humanos que la libre determinación indígena adquirió legitimidad jurídica propia. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), en su artículo 3, establece 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” (p. 8). Aunque no tiene carácter vinculante, este instrumento ha sido reconocido por la comunidad internacional sobre los derechos de los pueblos originarios, sirviendo como una guía para los Estados

El derecho a la libre determinación se manifiesta en diversas dimensiones: la autonomía interna de los pueblos, su participación efectiva en asuntos estatales, el control de sus territorios ancestrales, la preservación de sus culturas lenguas, y la posibilidad de organizarse política y jurídicamente conforme a sus propias normas y valores. Este derecho no actúa de manera independiente, constituye una serie de facultades colectivas que permite a los pueblos indígenas decidir sobre su forma de vida sin presiones externas que alteren su identidad o costumbres propias.

En el Ecuador, este derecho se encuentra claramente garantizado en la Constitución del 2008, como parte del modelo plurinacional e intercultural del Estado. Los artículos constitucionales relacionados no sólo permiten la existencia diferenciada de los pueblos indígenas, sino que también aseguran la autonomía institucional, política y territorial, siempre dentro de los límites de la unidad estatal.

El artículo 1 de la Constitución establece que Ecuador es un Estado plurinacional; esta declaración no es sólo formal, obliga a que el sistema jurídico incorpore y respete la diversidad nacional, permitiendo el ejercicio real de la autodeterminación. En este sentido, la libre determinación no constituye un privilegio étnico, sino un derecho colectivo que busca corregir desigualdades históricas y garantizar la igualdad sustantiva dentro de un marco de pluralismo.

El derecho a la libre determinación se encuentra estrechamente ligado al principio de autonomía territorial. La posesión y administración del territorio ancestral son esenciales para ejercer esta autonomía, ya que sin tierra no es posible su ejercicio pleno. La Constitución reconoce que los pueblos tienen derecho a conservar y gestionar sus tierras comunitarias, protegiéndolas contra la enajenación, la prescripción y el embargo.

Sin embargo, el reconocimiento constitucional no ha sido suficiente para garantizar plenamente este derecho; persisten tensiones entre los sistemas normativos indígenas y el orden jurídico estatal, especialmente en relación con la administración de justicia, la gestión

de recursos naturales y la representación política; aunque el artículo 171 reconoce la justicia indígena, su implementación enfrenta diversos obstáculos, entre ellos la ausencia de mecanismos de coordinación interinstitucional, interferencia de autoridades estatales y falta de garantías procesales que garanticen la eficacia y legitimidad de sus decisiones.

A esto se suma la dependencia institucional de muchas comunidades y comunas con entidades del Estado central, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio del Ambiente o el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Esta subordinación administrativa contradice el principio de la libre determinación, ya que obliga a las comunidades a someter sus decisiones internas, normas o planes de vida a la aprobación de autoridades externas. En la práctica, el autogobierno comunal se ve limitado por la rigidez del órgano Estatal que aún no ha consolidado un verdadero modelo intercultural.

Por ello, la plena realización del derecho a la libre determinación requiere no solo reformas normativas, sino también una transformación institucional profunda, se necesita construir mecanismos efectivos de cogobernanza, sistemas de financiamiento directo a las comunidades para su desarrollo autónomo, y esquemas de coordinación multinivel que respeten las decisiones tomadas desde los territorios.

Esta transformación implica también un cambio en la formación de los servidores públicos, jueces y legisladores, quienes deben incorporar una visión pluralista del derecho y comprender que la legalidad estatal no puede prevalecer de forma automática sobre los sistemas normativos indígenas.

Es preciso articular el derecho a la autodeterminación colectiva con garantías conexas, como el principio de consentimiento libre, previo e informado, sobre todo en situaciones de aprovechamiento de recursos naturales o ejecución de grandes obras en territorios ancestrales. La ausencia de ese consentimiento configura una forma de colonialismo interno y atenta directamente contra los principios del derecho internacional en materia de pueblos indígenas

Es importante destacar que la libre determinación no debe entenderse como una amenaza para la unidad del Estado, sino como una oportunidad para consolidar una democracia verdaderamente inclusiva y justa. Lejos de dividir al país, este principio fortalece la integración social al permitir que todos los pueblos que conforman el Estado tengan representación y participación en el desarrollo nacional. Un Estado plurinacional, por tanto,

no debilita la idea de Estado, sino que la fortalece al ampliar los espacios de participación democrática.

En definitiva, el derecho a la libre determinación de los pueblos y nacionalidades indígenas contribuye el pilar fundamental del constitucionalismo intercultural. Su aplicación efectiva implica superar las resistencias estructurales del Estado, replantear los esquemas jurídicos tradicionales y construir un modelo institucional que reconozca y articule los distintos sistemas normativos presentes en el país. Sólo a través de este proceso será posible que el Ecuador se consolide como una auténtica república plurinacional, donde los derechos colectivos trasciendan el papel y se conviertan en una práctica viva de dignidad, justicia y libertad.

2.1.11 El principio de subsidiariedad y descentralización en la administración pública.

La organización administrativa actual ha experimentado una transformación significativa, dejando atrás un modelo centralista tradicional para adoptar estructuras más descentralizadas, participativas y orientadas al territorio. En este contexto, los principios de subsidiariedad y descentralización se consolidan como pilares esenciales de la gestión pública moderna, cuyo propósito es fortalecer la democracia, promover la equidad territorial y mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios.

Aunque cada principio tiene su propio alcance, la subsidiariedad busca que las decisiones se adopten en el nivel más próximo al ciudadano y la descentralización implica la transferencia progresiva de competencias, ambos se complementan y se insertan de manera armónica en la teoría del Estado, el derecho administrativo y la práctica constitucional ecuatoriana.

El principio de subsidiariedad encuentra su raíz en la doctrina social de la Iglesia, particularmente en la encíclica *Quadragesimo Anno* (1931), donde se establece que:

cómo no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos. (pág. 1)

Este principio ha sido retomado por diversas corrientes doctrinarias y normativas como una regla de distribución vertical del poder que favorece la actuación de los niveles más cercanos a la ciudadanía.

Por su parte, la descentralización es entendida como el proceso institucional en el que mediante el Estado transfiere competencias, recursos y poder de decisión a otros niveles de gobierno o entidades autónomas, ya sean territoriales gobiernos provinciales, cantonales, parroquiales o funcionales universidades, hospitales, empresas públicas.

Por su parte Sergio Boisiéi (1990) manifiesta:

Descentralización de gestiones y decisiones, y desconcentración de recursos. La matriz contrahegemónica de la participación requiere de procesos de descentralización que permitan fortalecer la gestión y el uso de recursos en los espacios locales. Una de las tareas de mayor alcance y relevancia para el diseño y la aplicación de políticas sociales que aspiren a potenciar sus efectos con una recepción participativa en la comunidad, es investigar y diseñar modelos de articulación entre los gobiernos locales y las organizaciones de base. (págs. 12-36)

Tanto la subsidiariedad como la descentralización operan como principios estructurantes de la administración pública contemporánea, y encuentran su fundamento jurídico y político en la necesidad de construir Estados más eficientes, equitativos y participativos. No obstante, estos principios no deben interpretarse como simples técnicas de desconcentración funcional o administrativa, sino como expresiones normativas de un modelo de gobernanza multinivel que reconoce la heterogeneidad del territorio, la pluralidad de los actores sociales y la legitimidad de los espacios locales como ámbitos de construcción del interés público.

En el caso ecuatoriano, estos principios tienen un respaldo constitucional claro, la Constitución de la República del Ecuador (2008) consagra la descentralización como una política de Estado en su artículo 238, al establecer que “los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana” (pp. 123-129). La descentralización no debe entenderse únicamente como un mecanismo de organización administrativa, sino como un verdadero mandato constitucional orientado a promover la equidad territorial, la inclusión social y la democracia del poder público.

Asimismo, el artículo 227 de la Constitución establece que la administración pública está conformada por el conjunto de instituciones al servicio del interés general. Esta disposición, interpretada conjuntamente con el artículo 85, evidencia que la descentralización y subsidiariedad no son simples principios complementarios, sino fundamentos esenciales que guían la estructura institucional del Estado ecuatoriano.

Desde un enfoque doctrinal, se ha señalado que el principio de subsidiariedad representa una limitación al intervencionismo centralista del Estado, obligando a las autoridades nacionales a abstenerse de asumir funciones que pueden ser desarrolladas eficazmente por instancias menores, esta visión impone una carga de justificación al poder central, en el sentido de que cualquier intervención debe demostrar que los niveles inferiores no tienen la capacidad de actuar, o que existe un interés general que exige la actuación del nivel superior.

A palabras de Augusto Quintana Benavides (2014):

También la doctrina social de la Iglesia católica, a través del principio de subsidiariedad, quiso justificar la necesidad de una decisiva acción estatal para solucionar la denominada “cuestión social” y, por ende, propiciar un rol (activo) del Estado para enfrentar las condiciones de miseria en la cual se encontraban los obreros y desposeídos, precisamente a consecuencia de aquellos que, empapados de la ideología liberal, abogaban por un Estado mínimo y ausente, por ejemplo como el que pregona Robert Nozick. (Págs.125-136)

De este modo, la subsidiariedad promueve un enfoque ascendente de la toma de decisiones, fortaleciendo a los actores locales y evitando la homogeneización impuesta desde el centro.

Sin embargo, este principio no implica una atomización del Estado ni un debilitamiento de la autoridad nacional, la subsidiariedad exige complementariedad y coordinación, donde cada nivel de gobierno cumpla un rol definido dentro del marco de competencias establecido por la ley, esto exige sistemas de planificación articulada, mecanismos de cooperación interinstitucional y estructuras de control democrático que eviten el aislamiento institucional o la captura del poder por élites locales.

La descentralización va más allá de la simple transferencia de competencias o de la distribución de recursos económicos; constituye un proceso dinámico que reconfigura el poder político y promueve la creación de capacidades locales. Su objetivo es consolidar una administración pública que responda a las particularidades culturales, sociales y económicas de cada territorio, impulsando el empoderamiento ciudadano, el liderazgo comunitario y la toma de decisiones desde la base misma de la sociedad. Más que delegar funciones, este modelo busca modificar la estructura del poder, asegurando que las políticas públicas surjan desde y para los territorios.

Uno de los principales retos de este enfoque consiste en garantizar la equidad entre las distintas regiones, de modo que todas, con sus propias características y necesidades, puedan acceder de manera justa a los recursos, servicios y oportunidades de desarrollo.

En contextos marcados por profundas desigualdades históricas, una descentralización que carezca de mecanismos compensatorios puede ampliar las brechas entre zonas con distintos niveles de desarrollo. Por ello, la Constitución ecuatoriana incorpora el principio de solidaridad e incluye instrumentos de redistribución fiscal, como el Sistema Nacional de Competencias y el Sistema de Equidad Territorial, destinados a equilibrar dichas desigualdades.

No obstante, en la práctica, la asignación de recursos y la transferencia de competencias no siempre han estado acompañadas por los apoyos necesarios para garantizar que los gobiernos subnacionales puedan cumplir efectivamente sus funciones.

La doctrina administrativa advierte que para que la descentralización funcione de manera genuina deben concurrir, como mínimo, cinco requisitos esenciales:

1. Autonomía real en la gestión financiera y operativa.
2. Definición precisa de las competencias transferidas.
3. Mecanismos efectivos de participación ciudadana.
4. Capacidades técnicas adecuadas en los niveles locales.
5. Voluntad política sostenida a lo largo del tiempo.

Cuando estos fundamentos no están presentes, la descentralización corre el riesgo de convertirse en una simple transferencia formal de competencias en la que los gobiernos autónomos asumen responsabilidades sin disponer de los recursos materiales, humanos o técnicos suficientes. Esta situación provoca frustración en la ciudadanía y debilita la legitimidad de las instituciones públicas.

En el ámbito rural y comunal, estos principios cobran especial relevancia, porque en muchos casos, las comunas y comunidades indígenas deben interactuar con estructuras administrativas rígidas que desconocen su autonomía organizativa y sus formas propias de gestión, la centralización en ministerios sectoriales, como el de Agricultura y Ganadería, ha limitado la posibilidad de que las comunas ejerzan una administración autónoma y adecuada a su cosmovisión.

Desde el enfoque del principio de subsidiariedad, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar que las decisiones que afecten a las comunas se adopten con su participación

efectiva, reconociendo su capacidad de autogestión y estableciendo mecanismos de coordinación interinstitucional que respeten y fortalezcan su diversidad.

Tanto la subsidiariedad como la descentralización no deben verse únicamente como cuestiones técnicas o administrativas, sino como pilares normativos esenciales para construir una gestión pública verdaderamente democrática, inclusiva y eficiente. Para que estos principios se concreten, es necesario replantear la estructura estatal, de modo que los niveles territoriales, las organizaciones locales y los actores comunitarios asuman un rol central en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

En el contexto ecuatoriano, avanzar hacia este objetivo implica consolidar la autonomía de los gobiernos locales, mejorar la distribución de competencias y recursos e incorporar de forma activa a las comunidades en los procesos de planificación y control. Sólo mediante este camino será posible configurar un Estado más cercano a la ciudadanía, más sensible a las realidades territoriales y más coherente a los principios constitucionales que orientan la organización del poder público.

2.1.12 Efectos concretos de la dependencia institucional Conflictos jurídicos surgidos por reglamentos comunales inconstitucionales

La figura de la comuna representa una forma de organización social ancestral, amparada por la Constitución y diversas normativas legales, estas estructuras comunales se caracterizan por su vinculación cultural con el territorio, el ejercicio colectivo de derechos y una cosmovisión propia sobre la gestión de bienes y recursos. No obstante, pese a este reconocimiento normativo y cultural, la operatividad administrativa de las comunas está sujeta a un régimen legal que ha creado una relación de dependencia institucional con el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Según Mauricio Andrés Pino Andrade (2019):

Es en el espacio público, como espacio de representación, en donde se expresa el conflicto entre las fuerzas de apropiación y las limitaciones existentes para ello. En esa tensión es posible que el conflicto desaparezca ya sea debido a la fuerza de la restricción o a la de apropiación, lo que determina en cierta medida quién participa en la producción del espacio. (págs. 53-75)

Esta relación ha derivado en una serie de efectos jurídicos y sociales, entre los cuales se destaca la aprobación de reglamentos comunales que contravienen abiertamente principios constitucionales, generando conflictos administrativos y controversias de orden público que

ponen en tensión el modelo de descentralización y autonomía reconocido en el marco constitucional.

Desde el ámbito doctrinal, la dependencia administrativa puede comprenderse como una relación de subordinación operativa entre una entidad con autonomía y un órgano estatal que ejerce funciones de control, supervisión o asistencia técnica. En el contexto ecuatoriano, esta figura se manifiesta a través de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, cuyo artículo 4 otorga al Ministerio de Agricultura y Ganadería la facultad de registrar y fiscalizar a las comunas, así como de revisar y aprobar sus reglamentos internos. No obstante, el ejercicio de esta competencia administrativa ha tenido un alcance limitado, pues se ha aplicado con una visión restringida al ámbito agroproductivo, dejando de lado la complejidad y diversidad que caracteriza al orden comunal en sus dimensiones sociales, culturales y organizativas.

Uno de los efectos concretos más problemáticos de esta dependencia se evidencia en la aprobación de normativas internas que, lejos de ajustarse a los principios constitucionales, reproducen prácticas contrarias a derechos fundamentales, en algunos casos, los reglamentos comunales han incluido cláusulas discriminatorias, procedimientos de expulsión de comuneros sin garantías del debido proceso, o restricciones arbitrarias al ejercicio de derechos colectivos, la validación de estos cuerpos normativos por parte de funcionarios del MAG, sin un análisis riguroso de su compatibilidad con la Constitución, ha generado un vacío de control jurídico que compromete la legalidad de los actos administrativos correspondientes.

Desde el punto de vista doctrinal, esta situación plantea un conflicto de jerarquía normativa. Conforme al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 424 de la Constitución del Ecuador, ninguna norma, acto administrativo o reglamento puede situarse por encima de la Constitución. Por ello, cuando un reglamento comunal incorpora disposiciones que contravienen derechos fundamentales, como la igualdad ante la ley garantizada en el artículo 11 o el debido proceso establecido en el artículo 76, se produce una vulneración directa del orden constitucional. La responsabilidad no recae únicamente en la comuna que elaboró el reglamento, sino también en el órgano que lo aprobó y le otorgó eficacia jurídica mediante un acto administrativo, en este caso, el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Este escenario ha generado consecuencias concretas en el ámbito judicial. Diversos casos han sido planteados ante la justicia contencioso-administrativa y constitucional, en los que se ha solicitado la nulidad de reglamentos aprobados por el MAG alegando su inconstitucionalidad material.

En estos procesos, los jueces han debido ponderar el alcance de la autonomía comunal frente a los derechos fundamentales y la legalidad de los actos administrativos, en algunos fallos, se ha reconocido que los reglamentos que vulneran garantías como el derecho a la defensa, la participación o la igualdad, no pueden ser protegidos bajo el amparo de la autonomía comunal.

Aquí surge un debate doctrinal relevante sobre los límites de la autodeterminación, el derecho a la libre determinación de los pueblos y nacionalidades indígenas, reconocido en el artículo 57 de la Constitución, debe interpretarse en armonía con los principios de un Estado constitucional de derechos, esto implica que la autonomía comunal no puede ser absoluta ni exenta de control jurídico, especialmente cuando están en juego derechos de sus propios integrantes, la autodeterminación no puede justificar la implementación de normas internas que reproduzcan desigualdades, exclusiones o prácticas contrarias a la dignidad humana.

A palabras de Martínez Muñoz Juan Antonio (2007):

Las consecuencias de la autodeterminación tampoco se analizan, el qué ocurra con las minorías que quieren seguir con su cultura y tradición o en la organización política a la que pertenecen, con su modo de vida, etc. cuando un pueblo se autodetermine, se ven arrastradas hasta qué límites, es algo que el derecho enunciado no explica. (págs. 326-364)

Además, desde el enfoque de gobernanza pública, la falta de articulación interinstitucional ha agravado la problemática, la centralización de funciones en el MAG impide que otros sectores del Estado como educación, salud, ambiente o derechos humanos participen activamente en la supervisión y acompañamiento a las comunas.

Esta debilidad estructural obstaculiza la posibilidad de implementar o replantear políticas públicas integrales que reconozcan la diversidad de necesidades, problemáticas y derechos en el ámbito comunal; la ausencia de un modelo de gestión territorial eficaz y articulado promueve la reproducción de errores normativos y la judicialización innecesaria de conflictos internos.

Según Luis F. Aguilar (2014):

La incapacidad política de los gobernantes remite a su vez, con mucha frecuencia, a la carencia de las instituciones políticas apropiadas, por obsolescencia o mal diseño, cuyas normas definen y regulan la relación entre los poderes públicos del estado, entre los diversos gobiernos y entre éstos y las organizaciones ciudadanas. (pág. 24)

Desde el derecho comparado, se observa que otros países con presencia de comunidades indígenas o comunales han optado por modelos más integradores, en Bolivia, por ejemplo, la Constitución Plurinacional reconoce la jurisdicción indígena originaria campesina como parte del sistema de justicia, pero con mecanismos de coordinación con la jurisdicción ordinaria para asegurar que no se vulneren derechos fundamentales, en Colombia, la Corte Constitucional ha establecido que las autoridades tradicionales tienen autonomía normativa, pero esta debe respetar el bloque de constitucionalidad y los tratados internacionales de derechos humanos.

La experiencia ecuatoriana evidencia una paradoja, aunque se reconoce la autonomía de las comunas, ésta queda subordinada a un ministerio con competencias sectoriales que carece de la preparación institucional y jurídica necesaria para ejercer un control de legalidad amplio y respetuoso del pluralismo jurídico. Esta contradicción se traduce en consecuencias concretas, como la validación de normas inconstitucionales, la fragmentación institucional, la creciente judicialización de los conflictos internos y la pérdida de confianza en las instituciones estatales, lo cual debilita la gobernabilidad territorial y la plena vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia.

De este modo, los efectos de la dependencia de las comunidades respecto al MAG son múltiples y de gran alcance. La aprobación de reglamentos comunales inconstitucionales no constituye un hecho aislado, sino la expresión de un problema estructural que demanda una revisión normativa urgente. Es fundamental replantear el papel del Estado frente a las comunas, no con el fin de disminuir su autonomía, sino con para garantizar un marco de apoyo técnico y jurídico que sea plural, interdisciplinario y respetuoso de la diversidad.

2.1.13 Impacto en los derechos colectivos y el buen vivir, sumak kawsay

Este modelo de desarrollo y organización social, inspirado en cosmovisiones indígenas y comunitarias, propone una ruptura con los esquemas clásicos del bienestar individualista para plantear una alternativa basada en la interdependencia, la armonía con la naturaleza y la centralidad de lo colectivo, dentro de este contexto, los derechos colectivos y el Sumak

Kawsay no son únicamente proclamaciones abstractas, sino principios rectores del orden constitucional y jurídico ecuatoriano que inciden en múltiples esferas: institucionales, territoriales, económicas y culturales.

A palabras de Rickard Lalander (2017):

El Sumak Kawsay y el Buen-Vivir, guardan un gran potencial como puntos de partida para imaginar otras formas de sociedad y relaciones humanos-naturaleza. En la última década, la permanente construcción y discusión teórica, en el ámbito académico, los ha posicionado como alternativas al discurso del desarrollo e incluso más allá del desarrollo. Sin embargo, dejamos varios dilemas planteados sobre la mesa. (págs. 30-64)

Los derechos colectivos, reconocidos expresamente en el artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador, conforman un catálogo de garantías específicas para pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. Estos derechos incluyen, entre otros, el acceso a tierras y territorios ancestrales, la conservación y uso tradicional de recursos naturales, la autodeterminación, la organización social conforme a sus costumbres, la participación en decisiones que les afecten, y la protección de conocimientos ancestrales.

El reconocimiento de estos derechos busca reparar una deuda histórica con los pueblos originarios, cuya participación dentro del Estado nacional fue limitada durante largos periodos marcados por centralismo y racismo estructural. Por otro lado, el Buen Vivir o Sumak Kawsay se presenta como un principio tanto filosófico como político que plantea una concepción integral del desarrollo humano. No se trata simplemente de un equivalente al desarrollo sostenible o al bienestar general., sino de un modelo alternativo, que cuestiona las formas dominantes de organización socioeconómicas.

El Sumak Kawsay plantea una ética relacional en la que la vida humana, la naturaleza y los vínculos comunitarios se consideran interdependientes e igualmente dignos de protección, este principio adquiere fuerza normativa en diversos artículos constitucionales 10, 71 al 74, 275 al 277, pero también se articula como fundamento del nuevo modelo de Estado plurinacional, intercultural y de derechos.

Por otro lado, Margarita Manosalvas (2014), manifiesta que:

Se señala además que el buen vivir “presupone [...] que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno [...] valora como objetivo de vida deseable [...]”. (pp. 101-121)

No obstante, la realización práctica de estos principios ha enfrentado múltiples obstáculos. La tensión entre la proclamación constitucional de los derechos colectivos y su aplicación práctica se revela en políticas públicas que, lejos de promover la autodeterminación, perpetúan un centralismo institucional rígido y autorizan concesiones mineras, petroleras y forestales sin consulta previa efectiva ni consentimiento libre, previo e informado (Asamblea Constituyente, 2008; Concesiones mineras en zonas sensibles de Ecuador no se detienen, 2018). Esta contradicción deteriora la vida colectiva de los pueblos originarios al socavar los fundamentos de su cultura, economía y gobernanza local (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas [DNUDPI], 2007)

Desde una perspectiva teórica, esto representa una colisión entre dos racionalidades: la racionalidad liberal-instrumental del Estado moderno y la racionalidad relacional-comunitaria de los pueblos originarios, mientras la primera concibe los derechos desde una lógica individualista, acumulativa y contractual, la segunda los entiende como expresiones del equilibrio social, espiritual y ecológico, el resultado es que las políticas públicas, aunque revestidas de legalidad formal, a menudo entran en conflicto con la legitimidad cultural y los derechos colectivos de los pueblos, generando procesos de desestructuración interna, migración forzada, pérdida de prácticas tradicionales y debilitamiento de los sistemas de justicia y organización propios.

Según Saida Castillo (2016):

Los mecanismos de reducción de la complejidad, los códigos propios de los diferentes subsistemas, los esquemas binarios de selección y regulación de las relaciones al interior de cada subsistema y los intercambios entre ellos. El elemento relacional en la concepción Luhmaniana de los sistemas sociales lo constituye la comunicación, entendida ésta como intercambio de códigos que permiten la puesta en operación de un contacto entre las conciencias individual/colectiva como capacidad de autorregularse. (págs. 25-36)

Otro impacto concreto sobre los derechos colectivos se manifiesta en la fragmentación institucional que impide una gobernanza territorial coherente con el Sumak Kawsay. En muchos casos, las comunidades deben acudir a instancias estatales para validar sus estructuras organizativas, decisiones internas o normativas comunitarias, lo que limita su autodeterminación y reproduce una forma de dependencia institucional que contradice el reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad, a esto se suma la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional, lo que genera duplicidades,

omisiones o incluso contradicciones entre entidades estatales respecto al tratamiento de los derechos colectivos.

De igual manera, la ausencia de políticas públicas con enfoque intercultural ha limitado el verdadero potencial transformador del Buen Vivir. El Sumak Kawsay no puede reducirse a un simple lema o a un principio técnico de planificación estatal; su esencia exige una transformación profunda de los marcos epistemológicos y metodológicos, desde los cuales se conciben, implementan y evalúan las acciones del Estado. Sin una apertura genuina hacia los saberes ancestrales, las prácticas comunitarias de reciprocidad y el diálogo entre conocimientos diversos, el Buen Vivir corre el riesgo de diluirse dentro de la lógica burocrática, convirtiéndose en un indicador más, desconectado de las realidades territoriales y culturales que le dan sentido.

Desde una perspectiva comparada, la Constitución ecuatoriana se destaca por haber incorporado de manera pionera en América Latina., tanto los derechos de la naturaleza como el reconocimiento de la jurisdicción indígena, al tiempo que consagra la existencia de un Estado plurinacional e intercultural. Sin embargo, para que este marco constitucional trascienda el plano declarativo, se requiere, por un lado, un desarrollo doctrinal robusto que analice críticamente estos nuevos conceptos y, por otro, la creación de mecanismos institucionales capaces de materializarlos en la práctica.

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador ha mostrado avances relevantes al reconocer, por ejemplo, a la naturaleza como sujeto de derechos y al promover la interpretación intercultural en los procesos judiciales. No obstante, aún persiste la necesidad de consolidar una doctrina administrativa y judicial coherente con estos postulados, que oriente la actuación de las instituciones públicas y potencie la participación comunitaria en la toma de decisiones. En el ámbito de las políticas públicas, el desafío radica en construir una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas y afrodescendientes, basada en la cogobernanza, el reconocimiento efectivo de sus autonomías territoriales y la elaboración conjunta de agentes de desarrollo local desde una óptica intercultural.

La planificación estatal debe dialogar con los planes de vida comunitarios, y los presupuestos públicos deben reflejar prioridades construidas colectivamente. Es decir, los impactos en los derechos colectivos y el Buen Vivir son el resultado de tensiones estructurales no resueltas entre un modelo constitucional vanguardista y un aparato estatal que aún opera bajo lógicas

tradicionales de poder, control y homogeneización, para superar estos desafíos, es indispensable fortalecer la formación en derechos colectivos dentro de todas las instancias estatales, fomentar procesos de participación vinculante y garantizar mecanismos de exigibilidad y reparación efectivos, solo así el Sumak Kawsay podrá dejar de ser una utopía formal para convertirse en una práctica cotidiana de justicia, dignidad y equilibrio en la vida colectiva de los pueblos que habitan el Ecuador plurinacional.

2.1.14 Limitaciones al desarrollo económico, social y cultural de las comunas por visión sectorial

El desarrollo integral de las comunas en el Ecuador enfrenta una serie de barreras estructurales que impiden el ejercicio efectivo de sus derechos colectivos, su autodeterminación y su progreso sostenido en términos económicos, sociales y culturales, una de las limitaciones más persistentes y menos abordadas desde la política pública es la imposición de una visión sectorial del desarrollo, que fragmenta las acciones del Estado, debilita la coordinación territorial e ignora la integralidad del proyecto de vida comunitario, esta perspectiva sectorial reproduce lógicas administrativas rígidas, verticales y desconectadas de las realidades pluriculturales, lo que afecta directamente a las comunas como sujetos colectivos con dinámicas propias, históricas y territoriales.

Según Salvador Millaleo Marcos Valdés (2003):

En el mundo está consolidándose la idea de que los pueblos indígenas y sus instituciones representativas deben ser consultados de buena fe en relación con los proyectos de desarrollo que los afectan. Para lo cual, se necesita mucho más que la consulta sobre las modalidades operativas del plan, programa o proyecto a implementar en las áreas indígenas, sino que se deben incluir también mecanismos adecuados de consulta para discutir temas legales y políticos más amplias así como cuestiones de diseño y estrategia, puesto que éstos afectan directamente a los pueblos indígenas y su papel en la economía nacional, incluyendo las políticas agrarias, las políticas de descentralización, las políticas de infraestructura y del mercado de trabajo, además de las reformas judiciales y la modernización del Estado. (págs. 1-32)

La visión sectorial se refiere al enfoque estatal que disecciona las funciones del desarrollo en compartimentos administrativos educación, salud, agricultura, infraestructura, etc., sin articular estos sectores entre sí ni con las prioridades, saberes y planes propios de las comunidades, este modelo de intervención atomizado suele estar basado en una lógica tecnocrática, en la que cada ministerio o entidad actúa de manera independiente, con escasa o nula comunicación con otras instituciones y sin considerar la integralidad de los territorios donde intervienen. En el caso de las comunas, este modelo profundiza la fragmentación

institucional y obstaculiza la construcción de proyectos colectivos con impacto real en su desarrollo integral.

A palabras de Noé Arón Fuentes (2009):

en términos de su contenido conceptual, esta clasificación sectorial es similar a la utilizada en el enfoque clásico. Es decir, existe correspondencia conceptual entre los sectores estratégicos, independientes, base y clave; sin embargo, difiere el reparto subyacente. Esto se debe a la posición de centralidad de cada sector en la red económica, que les permite transmitir unos efectos totales sobre la economía con relativa rapidez o lentitud, jugando un papel importante o no en la intermediación de las relaciones intersectoriales del resto de la economía. (págs. 137-159)

Desde una perspectiva crítica, esta limitación está vinculada al legado colonial del aparato estatal, que históricamente ha concebido a las comunidades indígenas y afrodescendientes como receptoras pasivas de asistencia, y no como actores con autonomía política, económica y cultural.

Esta mirada de corte asistencialista se refleja en políticas públicas elaboradas sin un verdadero proceso de consulta ni espacios efectivos de participación. Dichas políticas suelen responder más a objetivos administrativos que a las demandas reales de las comunidades. Como resultado, se perpetúa una relación jerárquica entre el Estado y las comunas, en la que el primero asume el papel de proveedor y las segundas quedan relegadas a simples receptoras de servicios, desconociendo así el principio de autodeterminación consagrado en la Constitución.

Un claro ejemplo de esta limitación es el manejo sectorial de los programas de desarrollo productivo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, por ejemplo, impulsa iniciativas orientadas a mejorar la productividad agrícola bajo criterios de competitividad y rendimiento, muchas veces desconectados de las prácticas agroecológicas tradicionales, del uso comunitario del territorio y de la economía solidaria. Mientras tanto, el Ministerio de Inclusión Económica y Social ejecuta políticas de reducción de pobreza bajo una lógica focalizada y con énfasis en la transferencia condicionada de recursos, sin integrarse con los proyectos productivos ni con las estrategias de educación intercultural que promueven otras instituciones.

Esta dispersión fragmenta el accionar estatal, impide el fortalecimiento de los sistemas comunitarios propios y refuerza la dependencia institucional.

Además, esta sectorización del desarrollo no reconoce la interdependencia entre los aspectos económicos, sociales y culturales en el modo de vida de las comunas. Para una comunidad indígena o afrodescendiente, la economía no puede ser separada de la organización social, del calendario agrícola ritual o de las formas tradicionales de tenencia de la tierra, la educación no es un proceso aislado, sino parte de la transmisión de conocimientos ancestrales, la salud no depende únicamente del sistema biomédico, sino también de los saberes medicinales tradicionales y del equilibrio con la naturaleza.

La visión sectorial fragmenta esta integralidad, reemplazándola por programas estandarizados que desatienden la lógica holística del Buen Vivir.

Desde el punto de vista cultural, este enfoque impide el fortalecimiento de las identidades colectivas y de los procesos de revitalización cultural, muchas comunas ven limitadas sus posibilidades de implementar proyectos educativos propios, con contenidos lingüísticos y culturales propios, debido a la rigidez del sistema educativo nacional, que prioriza indicadores de rendimiento sobre procesos de interculturalidad profunda.

El arte, la espiritualidad, las festividades y los procesos de memoria histórica quedan relegados a la categoría de cultura como accesorio, sin reconocer su centralidad en la reproducción simbólica de la vida comunal, así, las políticas culturales tienden a ser marginales, eventuales y desvinculadas de las políticas de desarrollo.

En el ámbito social, la visión sectorial ha obstaculizado la construcción de sistemas comunitarios de protección social. La prestación de servicios públicos en áreas como salud, educación o vivienda sigue respondiendo a parámetros diseñados desde una lógica urbana y uniformadora, lo que obstaculiza su aplicación efectiva en contextos con estructuras comunales propias.

Así, por ejemplo, el acceso a la salud suele evaluarse en función del número de centros médicos formales, sin considerar ni integrar los saberes de la medicina ancestral ni las redes comunitarias de cuidado.

De igual forma, aunque la educación intercultural bilingüe cuenta con reconocimiento jurídico, en la práctica se ha visto afectada por políticas centralizadas que imponen criterios nacionales y dejan de lado las particularidades y necesidades de cada territorio.

La fragmentación de las políticas sectoriales obstaculiza el afianzamiento de economías comunitarias sostenibles. Las comunas se ven imposibilitadas de acceder a financiamiento, asistencia técnica y mercados, pues los programas vigentes desconocen sus formas organizativas y principios económicos. Mientras tanto, el sistema financiero público y privado exige garantías individuales y estructuras empresariales formales, en contraste con las mingas, asambleas y redes de reciprocidad que las comunas emplean para gestionar recursos. Esta desalineación normativa y programática perpetúa la exclusión económica de las comunas y frena su capacidad de emprender proyectos autosuficientes. (Caicedo Guevara et al., 2019)

Como consecuencia, se debilitan los sistemas propios de gobernanza. La superposición de intervenciones sectoriales desarticuladas, la imposición de requisitos administrativos ajenos a la lógica comunal y la ausencia de reconocimiento de las autoridades comunitarias como interlocutores válidos generan un clima de deslegitimación interna. En muchos casos, las comunas se ven forzadas a remodelar sus estructuras tradicionales para cumplir las exigencias estatales, lo que provoca tensiones internas, pérdida de autonomía y erosión de sus normas propias. (Caicedo Guevara et al., 2019)

Desde una perspectiva jurídica, esta situación puede interpretarse como una vulneración indirecta de derechos colectivos y del principio de autodeterminación consagrado en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la falta de consulta, la imposición de programas sin participación y la desarticulación institucional constituyen formas de discriminación estructural que deben ser superadas mediante un cambio profundo en la forma de concebir el desarrollo.

Resulta indispensable avanzar hacia un modelo de desarrollo con enfoque territorial e intercultural, que deje atrás la fragmentación sensorial y se fundamente en las realidades concretas de las comunas. Esto supone fortalecer los procesos de planificación participativa, promover una coordinación efectiva entre instituciones y fomentar el diálogo entre saberes diversos. Asimismo, demanda una revisión normativa que reconozca la validez de las estructuras organizativas y productivas comunitarias, garantizando recursos adecuados y flexibles que permitan ejecutar sus propios planes de vida.

En conclusión, las limitaciones impuestas por un desarrollo fragmentado no son simples faltas administrativas, sino la expresión de un Estado que aún no incorpora de manera real la plurinacionalidad y la interculturalidad como principios rectores de su accionar. Superar este desequilibrio requiere más que reformas parciales, implica replantear la relación entre el Estado y las comunas, desde la confianza, el respeto a su autonomía y la construcción conjunta de un proyecto de vida digno, sostenible y verdaderamente colectivo.

2.2 Marco legal

2.2.1 Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 ha marcado un antes y un después en el sistema jurídico y político del país. Esta norma, que fue aprobada por referéndum popular y redactada en la Asamblea Constituyente de Montecristi, surgió en medio de una fuerte crisis institucional y social que atravesaba el Ecuador a inicios del siglo XXI. En ese contexto, se hizo evidente la necesidad de una transformación profunda del Estado, que no solo garantizara los derechos fundamentales de las personas, sino que también reconociera la diversidad cultural y las realidades históricas de los pueblos y nacionalidades que conforman el país.

Uno de los aspectos más importantes de esta Constitución es que establece un nuevo modelo de Estado, definido como constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural. Se introduce el concepto del Buen Vivir, Sumak Kawsay como eje orientador de las políticas públicas, y se amplía de manera significativa el catálogo de derechos, incluyendo, no solo los individuales, sino también los colectivos y los de la naturaleza. Esto representa una visión más integral y armónica del desarrollo, en la que el ser humano ya no es el centro exclusivo, sino parte de un todo que debe convivir en equilibrio con el entorno.

Además, la Constitución incorpora mecanismos de participación ciudadana como la consulta popular y la revocatoria del mandato, y fortalece el sistema de control constitucional con la creación de la Corte Constitucional. Según él, esta norma es la suprema del ordenamiento jurídico y prevalece sobre cualquier otra. En ese sentido, su importancia no solo radica en lo simbólico, sino en su capacidad real de garantizar derechos, orientar la acción del Estado y servir como herramienta de defensa ante abusos o vacíos institucionales. Por eso, como futuros abogados, debemos comprenderla no sólo como una norma jurídica, sino como una guía para una sociedad más justa y equitativa.

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

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. (Cons, 2008)

Art. 3: Son deberes primordiales del Estado:

Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

Garantizar y defender la soberanía nacional.

Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.

Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico.

Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.

Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Proteger el patrimonio natural y cultural del país.

Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. (Cons, 2008)

Art. 10: Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. (Cons, 2008)

Art. 11: El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

3. 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.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.

Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.

7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento. (Cons, 2008)

Art. 56: Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible. (Cons, 2008)

Art. 171: Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria. (Cons, 2008)

Art. 226: Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. (Cons, 2008)

Art. 227: La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. (Cons, 2008)

Art. 229: Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. (Cons, 2008)

Art. 233: Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. (Cons, 2008)

Art. 424: La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. (Cons, 2008)

El sistema de control, fiscalización y auditoría establece que las instituciones y los servidores públicos deben asumir plena responsabilidad por la administración de los recursos y el

cumplimiento de sus funciones, consolidando la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. La interacción entre los controles internos de cada entidad y la fiscalización externa independiente permite que la supervisión se ejerza de manera autónoma y coordinada, resguardando la objetividad de las actuaciones y evitando interferencias que afecten el normal desenvolvimiento institucional. Además, la regulación de responsabilidades administrativas y civiles, junto con las obligaciones de los auditores, define parámetros claros para identificar, corregir y sancionar conductas que vulneren la legalidad, comprometan la eficiencia o menoscaben la integridad de los recursos públicos. Por ello, se evidencia que la correcta implementación de estos mecanismos fortalece la gestión ética y ordenada de los bienes del Estado, consolida un estándar de responsabilidad individual e institucional y garantiza que cada actuación se ajuste a la normativa y a los fines institucionales, transformando la rendición de cuentas en un principio operativo que protege la integridad del sistema de control y asegura la efectividad de la administración pública.

2.2.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en la que se promulgó una serie de derechos fundamentales, es el decreto ejecutivo número 37 expedido por el Presidente José María Velasco Ibarra donde se realizó su registro oficial el 24 de enero del 1969, mismo que se encuentra constituido por un preámbulo y 53 artículos y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. El Pacto ha sido ratificado por 113 Estados tiene como objetivo garantizar los derechos a la igualdad entre hombres y mujeres, derecho a la vida, no discriminación y entre otros.

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
3. Los Estados Parte en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP], 1966)

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es un acuerdo global clave que surgió de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Firmado en 1969 y en vigor desde 1976, este pacto, ratificado por 173 países, busca asegurar derechos fundamentales como la igualdad entre hombres y mujeres, el derecho a la vida y la no discriminación. Su primer artículo es esencial, pues consagra el derecho a la libre determinación de todos los pueblos, permitiéndoles decidir su futuro político y manejar sus propios recursos para su desarrollo económico, social y cultural, siempre bajo el marco de la cooperación internacional y sin que se les prive de sus medios de subsistencia.

2.2.3 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas fue establecida el 13 de septiembre de 2007 durante el desarrollo de la sesión 61 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así mismo fue quien precedió la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Organización de Estados Americanos en 2016. 143 Estados miembros de la ONU aceptaron mencionada declaración y consta de 46 artículos.

Art 3: 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. (DNUDPI, 2007)

El derecho a la libre determinación faculta a los pueblos indígenas para conducir su desarrollo económico, social y cultural conforme a sus propias normas, tradiciones y formas de organización, lo que implica que cualquier intervención externa debe ser complementaria y no limitativa, de manera que no restrinja su capacidad de autogobierno ni afecte su autodeterminación. Al articular la dimensión política de este derecho con la protección de la identidad cultural y la gestión de sus recursos, se consolida un principio de exigibilidad inmediata que obliga a los Estados a garantizar que sus políticas, regulaciones y decisiones administrativas sean compatibles con los derechos reconocidos internacionalmente, evitando imposiciones que contradigan los valores y prioridades de las comunidades. Esto demuestra que la DNUDPI, trasciende el carácter meramente declarativo y se convierte en un instrumento de interpretación y orientación para la acción estatal, exigiendo que la soberanía se ejerza en armonía con la autonomía de los pueblos indígenas y promoviendo un desarrollo integral que respete y fortalezca su cultura, sus tradiciones y su capacidad de autogobierno.

2.2.4 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, expedida el 12 de junio de 2002, consolidó y modernizó el marco normativo de la Contraloría, alineándolo con los principios de legalidad, transparencia y eficiencia en la gestión pública. Su predecesora, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control de 1977, sustituyó a la Ley Orgánica de Hacienda codificada en 1960 estableciendo cimientos importantes, para el control interno y externo de los recursos del Estado. La denominación de Contraloría General del Estado fue adoptada en la Constitución de 1967, como parte de un proceso de fortalecimiento institucional que buscaba garantizar mayor autonomía y eficacia en la supervisión de la administración pública.

Art. 2.- **Ámbito de aplicación de la Ley.** Las disposiciones de esta Ley rigen para las instituciones del sector público

Determinadas. en los artículos 225, 315 y a las personas jurídicas de derecho privado previstas en el artículo 211 de la Constitución. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado , 2024)

Art. 5.- **Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado.-** Las instituciones del Estado, sus dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores, actuarán dentro del Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, cuya aplicación propenderá a que:

- 1.- Los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos, sin excepción, se responsabilicen y rindan cuenta pública sobre el ejercicio de sus atribuciones, la utilización de los recursos públicos puestos a su disposición, así como de los resultados obtenidos de su empleo;
- 2.- Las atribuciones y objetivos de las instituciones del Estado y los respectivos deberes y obligaciones de sus servidores, sean cumplidos a cabalidad;
- 3.- Cada institución del Estado asuma la responsabilidad por la existencia y mantenimiento de su propio sistema de control interno; y,
- 4.- Se coordine y complemente con la acción que otros órganos de control externo ejerzan sobre las operaciones y actividades del sector público y sus servidores. (LOCGE, 2024)

Art. 6.- **Componentes del Sistema.** - La ejecución del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado se realizará por medio de:

1.- El control interno, que es de responsabilidad administrativa de cada una de las instituciones del Estado a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley; y,

2.- El control externo que comprende:

a. El que compete a la Contraloría General del Estado; y,

b. El que ejerzan otras instituciones de control del Estado en el ámbito de sus competencias. (LOCGE, 2024)

Art. 9.- Concepto y elementos del Control Interno. - El control interno constituye un proceso aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada institución que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos y se alcancen los objetivos institucionales. Constituyen elementos del control interno: el entorno de control, la organización, la idoneidad del personal, el cumplimiento de los objetivos institucionales, los riesgos institucionales en el logro de tales objetivos y las medidas adoptadas para afrontarlos, el sistema de información, el cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas; y, la corrección oportuna de las deficiencias de control. El control interno será responsabilidad de cada institución del Estado, y tendrá como finalidad primordial crear las condiciones para el ejercicio del control externo a cargo de la Contraloría General del Estado. (LOGGE, 2024)

Art. 15.- Independencia. - Los auditores de esta unidad actuarán individual o colectivamente, con criterio independiente respecto a la operación o actividad auditada y no intervendrán en la autorización o aprobación de los procesos financieros, administrativos, operativos y ambientales.

Las prohibiciones establecidas en el inciso segundo del artículo 25 de esta Ley, se aplicarán en lo pertinente a los auditores internos. (LOGGE, 2024)

Art. 45.- Responsabilidad administrativa culposa.- La responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, se establecerá a base del análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, y sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de las estipulaciones contractuales, especialmente las previstas en el Título III de esta ley.

Incurrirán en responsabilidad administrativa culposa las autoridades, dignatarios, funcionarios o servidores de las instituciones del Estado que, por acción u omisión, se encuentren comprendidos en una o más de las causales siguientes:

1. No establecer ni aplicar indicadores de gestión y medidas de desempeño para evaluar la gestión institucional o sectorial y el rendimiento individual de sus servidores;
2. Cometer abuso en el ejercicio de su cargo;
3. Permitir la violación de la ley, de normas específicas emitidas por las instituciones del Estado, o de normas de carácter generalmente obligatorio expedidas por autoridad competente, inclusive las relativas al desempeño de cada cargo;
4. Exigir o recibir dinero, premios o recompensas, por cumplir sus funciones con prontitud o preferencia, por otorgar contratos a determinada persona o suministrar información, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar;
5. No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y normas pertinentes, los subsistemas de determinación y recaudación, presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental;
6. No establecer o no aplicar con sujeción a esta Ley y más normas pertinentes los subsistemas de control interno y control externo;
7. No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y más normas pertinentes, los sistemas de planificación, administración de bienes y servicios, inversiones públicas, administración de recursos humanos, de gestión financiera y de información;
8. Contraer compromisos y obligaciones por cuenta de la institución del Estado, a la que representan o en la que prestan sus servicios, en contravención con las normas respectivas y sin sujetarse a los dictámenes de la ley; o insistir ilegalmente en una orden que haya

sido objetada por el control previo;
9. No tomar inmediatamente acciones correctivas necesarias en conocimiento del informe del auditor interno o externo; o de consultas absueltas por organismos de control;
10. No proporcionar oportunamente la información pertinente o no prestar la colaboración requerida a los auditores gubernamentales, y demás organismos de control y fiscalización;
11. Incurrir en ilegal determinación o recaudación de los ingresos del Gobierno Central, y demás instituciones del Estado;
12. No efectuar el ingreso oportuno de cualquier recurso financiero recibido;
13. Disponer o ejecutar, sin tener atribución, el cambio de planes, programas y estipulaciones relativas a la ejecución de los contratos; y,
14. No cumplir con las disposiciones de transparencia establecidas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

15. Las demás previstas en otras normas y disposiciones legales vigentes. (LOCGE, 2024)

Art. 52.- Alcance. - La responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precautelos o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos.

La responsabilidad civil culposa genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado, calculado a la fecha en que éste se produjo, que nace sin convención, proveniente de un acto o hecho culpable del servidor público, o de un tercero, cometido sin intención de dañar, que se regula por las normas del cuasidelito del Código Civil. Procesalmente, en la instancia administrativa o judicial, debe probarse por quien afirma la culpa en la emisión o perfeccionamiento del acto o hecho administrativo, que los mismos fueron producto de acciones que denoten impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, impreparación o negligencia. (LOCGE, 2024)

El sistema de control, fiscalización y auditoría dispone que tanto las instituciones como los servidores públicos deben asumir la total responsabilidad sobre la gestión y administración de los recursos y el cumplimiento de sus funciones, fortaleciendo así la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. La interacción entre los mecanismos internos de cada entidad y la fiscalización externa independiente garantiza que la supervisión se ejerza de manera autónoma y coordinada, protegiendo la objetividad de las actuaciones y evitando interferencias que afecten el normal desenvolvimiento institucional. Además, la regulación de responsabilidades administrativas y civiles, junto con las obligaciones de los auditores, define parámetros claros para identificar, corregir y sancionar conductas que vulneren la legalidad, comprometan la eficiencia o menoscaben la integridad de los recursos públicos. Por ello, se evidencia que la correcta implementación de estos mecanismos fortalece la gestión ética y ordenada de los bienes del Estado, consolida un estándar de responsabilidad individual e institucional y garantiza que cada actuación se ajuste a la normativa y a los fines

institucionales, transformando la rendición de cuentas en un principio operativo que protege la integridad del sistema de control y asegura la efectividad de la administración pública.

2.2.5 Ley de Organización y Régimen de Comunas

La Ley de Comunas nació no solo como un instrumento jurídico, sino como una respuesta institucional a la realidad de cientos de comunidades que vivían al margen de los esquemas parroquiales oficiales, promulgada en Ecuador el 193, su registro oficial fue el 16 de abril del 2004, se encuentra constituida por 26 artículos y 4 títulos.

Art. 1.- Establecimiento y nominación de las comunas. - Todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que existiera en la actualidad o que se estableciere en lo futuro, y que fuere conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad, o cualquiera otra designación, llevará el nombre de comuna, a más del nombre propio con el que haya existido o con el que se fundare. (LORC, 2004)

Art. 4.- Dependencia administrativa del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Administrativamente las comunas dependen del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Los derechos que esta Ley concede a las comunas estarán supervisados y dirigidos por el indicado Ministerio. (LORC, 2004)

Art. 18.- Deberes del Ministerio de Agricultura y Ganadería.- El Ministerio de Agricultura y Ganadería prestará su apoyo directo a las comunas en todo lo que se refiera a su mejoramiento material e intelectual, ayudándolas en el financiamiento económico para la adquisición de bienes colectivos, como tierras de labranza, instalación de industrias, obras de irrigación, etc.; y solicitará de los demás organismos del Estado o de otras entidades, su colaboración para llenar necesidades que no tengan relación con las atribuciones de dicho Ministerio. (LORC, 2004)

Artículo 22.- Facultad para federarse. - Las Comunas campesinas legalmente constituidas, podrán agruparse en federaciones provinciales, si en número de veinte o más, así lo decidieren, previa aprobación de la mayoría de los habitantes que conformen cada una de dichas comunas participantes. (LORC, 2004)

La Ley de Comunas reconoce la existencia y denominación de las localidades menores a la categoría de parroquia, otorgándoles personalidad jurídica y estructura propia, autonomía condicionada a la supervisión administrativa del MAG, lo que genera un balance sensible entre la autonomía comunal y la intervención del Estado. Aunque se prevea la asistencia financiera y técnica mediante financiamiento, asesoramiento y colaboración interinstitucional, la supervisión puede restringir la gestión autónoma de recursos y decisiones comunales, condicionando su progreso integral condicionado por normas administrativas externas. La posibilidad de formar federaciones evidencia un reconocimiento formal de la habilidad de asociarse y fortalecerse colectivamente, pero su

efectividad depende del consenso y coordinación con la mayoría de las comunas y de la compatibilidad con las directrices del MAG. En conjunto, se observa que la normativa busca conciliar el respaldo y apoyo estatal con la autonomía de las comunas, aunque la vinculación administrativa y control central revelan tensiones entre el principio de autogestión comunal, la participación interna de la comunidad y la aplicación práctica de los derechos y atribuciones establecidas, planteando la necesidad de un enfoque que garantice efectivamente la capacidad de gestión autónoma de las comunidades.

2.2.6 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, surgió en septiembre de 2010, tras un proceso de debate que abordó reformas territoriales, participación comunitaria y esquemas de financiamiento descentralizado, y fue registrado oficialmente el 19 de octubre de ese año. Esta normativa reorganiza la estructura del Estado al otorgar mayor autonomía a los gobiernos locales y regionales, promoviendo principios como la unidad nacional, la solidaridad entre territorios y la coordinación entre niveles de gobierno, mientras la subsidiariedad acerca la gestión de los servicios a las necesidades de la ciudadanía. Además, busca asegurar equidad y complementariedad en el desarrollo de los distintos territorios, reconociendo la voz y participación de comunidades ancestrales, incluidas las comunas, en los procesos de decisión local, lo que fortalece la relación entre la administración estatal y las particularidades culturales y sociales de cada territorio, consolidando un modelo de gobernanza que equilibra control, autonomía y respeto a la diversidad.

Art. 3.- Principios. - El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios:

a) Unidad.- Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano. La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías. La unidad territorial implica que, en ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá el fomento de la separación y la secesión del territorio nacional. La unidad económica se expresa en un único orden económico-social y solidario a escala nacional, para que el reparto de las competencias y la distribución de los recursos públicos no produzcan inequidades territoriales. La igualdad de trato implica que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, en el marco del respeto a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, los usos y costumbres.

b) Solidaridad.- Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.

c) Coordinación y corresponsabilidad.- Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos. Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.

d) Subsidiariedad.- La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos. En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más Cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio. Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código.

e) Complementariedad.- Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

f) Equidad interterritorial.- La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos. (COOTAD, 2019)

Art. 308.- Comunas, comunidades y recintos.- Constituirán una forma de organización territorial ancestral las comunas, comunidades y recintos en donde exista propiedad colectiva sobre la tierra. Estas serán consideradas como unidades básicas para la participación ciudadana al interior de los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional descentralizado de planificación en el nivel de gobierno respectivo. Se reconocen las formas de organización comunitarias en el marco del presente Código y la Ley de Comunas, sin perjuicio de los derechos colectivos de la Constitución, y los instrumentos internacionales en el caso de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios. (COOTAD, 2019)

La normativa que regula la descentralización y la autonomía territorial refleja un delicado equilibrio entre la libertad de los gobiernos locales y la necesidad de preservar la unidad del Estado. Los principios de unidad, solidaridad, coordinación, subsidiariedad, complementariedad y equidad buscan organizar la asignación de funciones y recursos, pero su eficacia depende de la habilidad de los distintos niveles de gobierno para coordinarse y garantizar los derechos colectivos de comunas, recintos y comunidades ancestrales. En la práctica, la autonomía requiere coordinación con otros niveles de gobierno; las decisiones locales deben alinear las decisiones locales con las políticas nacionales, reconociendo la diversidad cultural y asegurando equidad en el acceso de oportunidades. Asimismo, la normativa enfatiza la responsabilidad y la rendición de cuentas, lo que obliga a evaluar críticamente si las estructuras actuales permiten materializar la participación ciudadana y proteger efectivamente los derechos colectivos, evidenciando que la efectividad del COOTAD se mide más por su implementación coordinada que por la mera formulación de principios.

2.3 Marco conceptual

Administración: Entidad con personalidad jurídico-pública que constituye la base organizativa del Estado destinada a servir con objetividad los intereses generales. Según diversos criterios clasificatorios, pueden distinguirse: 1) la Administración territorial, central, autonómica y local; 2) la Administración institucional, y 3) la Administración corporativa. La Administración pública está dotada de una serie de prerrogativas destinadas a la consecución de sus finalidades públicas y está sometida en toda su actuación al derecho y al resto del ordenamiento jurídico. (Ortiz Sánchez y Pérez Pino, 2004)

Autonomía: Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él. (Cabanellas De Torres, 1993)

Dependencia: Estado de subordinación, inferioridad jerárquica, sometimiento o sujeción. Relación subordinada con respecto a otro de mayor poder, autoridad o mando. Vínculo de parentesco o relación de amistad. Oficina pública o privada en situación dependiente de otra superior. (Cabanellas De Torres, 1993)

Descentralización: Acción de transferir a diversas corporaciones o personas parte de la autoridad antes ejercida por el gobierno supremo del Estado. Sistema administrativo que deja en mayor o menor libertad a las corporaciones provinciales o municipales, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que a las mismas interesan dentro de la esfera de su jurisdicción territorial. (Cabanellas De Torres, 1993)

Estado: Situación en que se encuentra una persona, cosa o asunto. La realidad en un momento dado. Cada una de las clases o jerarquías diferenciadas en una sociedad política. Condición de la persona con relación al matrimonio: soltera, casada o viuda. Brazo principal de la constitución de un pueblo; y así se habla del estado civil, eclesiástico o militar. (Cabanellas De Torres, 1993)

Ley: Genéricamente, modo de ser y obrar los seres. Propiedades y relaciones entre las cosas, según su naturaleza y coexistencia. Regla, norma, precepto de la autoridad pública, que manda, prohíbe o permite algo. La expresión positiva del Derecho. Regla de conducta obligatoria dictada por el Poder legislativo, o por el ejecutivo cuando lo sustituye o se

arroga sus atribuciones. Ampliamente, todo reglamento ordenanza, estatuto, decreto, orden u otro mandamiento de una autoridad en ejercicio de sus atribuciones. El Derecho escrito, como contraposición a la costumbre. Cualquier norma jurídica obligatoria. El Derecho objetivo. (Cabanellas De Torres, 1993)

Ministerio: Gobierno; conjunto de ministros de un Estado. Cargo, dignidad y duración de un ministro. Edificio y oficinas que ocupan éste, sus colaboradores y subordinados. Conjunto de los distintos departamentos en que se divide la administración del Estado. Todo cargo o empleo. (Cabanellas De Torres, 1993)

Orden: En su ya antigua, pero siempre notable obra, el Diccionario de legislación y jurisprudencia, Escriche cita estas acepciones de la compleja voz orden, a la vez masculina, femenina y ambigua según los casos: en política, cada uno de los cuerpos o brazos que componen un Estado; como entre los romanos el orden de los caballeros o el orden de los plebeyos. En el comercio, el endoso o escrito breve que se pone al dorso o en el cuerpo de vale o pagaré negociable, o de una letra de cambio, para transmitir su propiedad a otra persona. (Cabanellas De Torres, 1993)

Territorio: De la palabra latina terra, tierra; y, según otros, del verbo terrere, desterrar. Parte de la superficie terrestre sometida a la jurisdicción de un Estado, provincia, región o municipio. Término jurisdiccional. En la Argentina, porción del suelo nacional que no tiene consideración de provincia; por lo cual su situación política es casi la de una colonia dentro del mismo Estado, y que no es sino situación transitoria, aunque en algunos casos se prolongue ya en gran manera, por la escasez de habitantes. (Cabanellas De Torres, 1993)

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

3.1 Diseño y tipo de investigación

3.1.1 Diseño de investigación

El trabajo de investigación titulado “EL ORDEN COMUNAL EN EL ECUADOR Y LA DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA CON EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 2025”, fue desarrollado mediante técnicas de naturaleza cualitativa porque busca describir el fenómeno y comprender la organización de las comunas en Ecuador y su relación con los fines y ámbito de función del Ministerio de Agricultura y Ganadería, investigando a profundidad y detalle el orden comunal y su estrecha relación con una entidad ministerial, donde se requirió un análisis detallado de normativas, procesos administrativos a seguir y las expectativas de las comunidades.

3.1.2 Tipo de investigación

La presente investigación se define como cualitativa y descriptiva, puesto que su objeto no radica en la medición numérica de variables, sino en la comprensión integral de la realidad jurídica que atraviesan las comunas frente a la administración pública. Bajo esta premisa, el estudio se orienta a caracterizar detalladamente las tensiones existentes entre la autonomía garantizada constitucionalmente y la subordinación operativa impuesta por la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, retratando el fenómeno organizativo y administrativo tal como se manifiesta en el contexto actual de la provincia de Santa Elena.

Desde una perspectiva socio jurídica y documental, el trabajo trasciende el análisis meramente incuestionable de la norma para examinar su eficacia y repercusión en el plano social, analizando la brecha tangible entre el texto legal y la práctica administrativa. Para ello, se recurrió a un diseño bibliográfico riguroso que sistematizó fuentes normativas esenciales como la Constitución, el COOTAD y tratados internacionales, así como doctrina especializada, lo cual permitió fundamentar jurídicamente la crítica hacia la visión sectorial del Estado y su impacto restrictivo en los derechos colectivos.

Finalmente, la indagación incorpora una dimensión de campo a través del contacto directo con los sujetos de estudio, permitiendo validar los postulados teóricos mediante la contrastación empírica. La aplicación de entrevistas a actores clave, como el representante de la comuna Palmar, facilitó aterrizar el análisis abstracto en problemáticas concretas

respecto a la aprobación de estatutos y la gestión de la autonomía, otorgando a la investigación la validez fáctica necesaria para formular conclusiones coherentes con la realidad territorial.

3.2 Recolección de la Información

Para el desarrollo de esta indagación, la recolección de información fue un proceso clave que nos permitió contrastar la teoría con la realidad. Se priorizó un enfoque cualitativo, utilizando como técnica principal la entrevista semiestructurada, ya que facilitó la obtención de información detallada y las percepciones directas de los actores involucrados en el fenómeno.

El plan original contemplaba dos entrevistas centrales, la primera con el Presidente de la comuna Palmar, el Sr. Carlos Emilio Rosales Cacao, misma que se pudo realizar con éxito; para ello nos dirigimos personalmente a la casa comunal de Palmar donde el Sr. Rosales nos atendió y respondió a las preguntas realizadas, aportando criterios sumamente valiosos desde la experiencia comunal que enriquecieron significativamente los hallazgos de este trabajo.

Para la segunda entrevista estaba planificada con el Director Provincial del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se remitió la solicitud formal correspondiente y, si bien se nos otorgó la facilidad y apertura para coordinar la entrevista ya sea de manera virtual o presencial, no fue posible concretarla. A pesar de nuestros reiterados intentos la agenda pesada de la autoridad impidió que se llevara a cabo.

Ante esta limitación se fortaleció el análisis documental y el fichaje normativo como pilar de la investigación. Este análisis nos permitió estudiar a fondo las variables de investigación el Orden comunal y la Dependencia Administrativa con el MAG, utilizando fuentes como la Constitución, la Ley de Organización y Régimen de Comunas y la doctrina pertinente; de este modo, la información obtenida en la entrevista de campo fue triangulada con el riguroso estudio de las fuentes normativas y teóricas.

3.2.1 Población

La población seleccionada del presente trabajo investigativo tiene relación con la problemática jurídica. Constatando como población total, dirigentes políticos de comunas de la provincia de Santa Elena, así como también los elementos o cuerpos normativos que respalden y junten diferentes características que justifiquen la problemática del presente

trabajo de investigación, remarcando que como población se seleccionó al representante de la comuna Palmar de la provincia de Santa Elena y al director provincial del Ministerio de Agricultura y Ganadería, así como también se aplicó un estudio a diferentes cuerpos normativos como: La Carta Magna, Ley de Organización y Régimen de las Comunas.

**TABLA 1:
POBLACIÓN**

POBLACIÓN	#
Representante de comunas de la provincia de Santa Elena	68
Ministerio de Agricultura y Ganadería	1
Constitución de la república del Ecuador	1
Ley de organización y régimen de las comunas	1
Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización	1
Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado	1
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	1
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1
Total de la población	75

Elaborado por: Billy Estrella; Nicole Valverde

3.2.2 Muestra

Para el desarrollo de esta investigación se consideró que el muestreo es no probabilístico debido que los elementos que la componen han sido seleccionados de manera intencional y específica, no al azar, en virtud de su relevancia directa con la problemática central del proyecto de investigación “EL ORDEN COMUNAL EN EL ECUADOR Y LA DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA CON EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 2025”, la población incluye un número fijo de comunas de la provincia de Santa Elena, así como también entidades y preceptos relevantes con la problemática central.

Se ha considerado el tipo de muestra por conveniencia, ya que, el estudio de este proyecto se enfoca en elementos específicos y accesibles que son relevantes para la problemática del proyecto. El representante de la comuna Palmar de la provincia de Santa Elena, la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Tierras Ancestrales, Código

Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Director provincial del MAG.

La investigación se desarrolló mediante el método exegético, debido a su idoneidad, ya que el objeto de estudio está ligado a disposiciones jurídicas específicas como la Constitución de la República del Ecuador, Ley de Organización y Régimen de la Comunas y reglamentos internos, a su vez, este método permitió esclarecer el contenido de las disposiciones legales para establecer su alcance, resolver ambigüedades y verificar su compatibilidad con los preceptos vigentes.

**TABLA 2:
MUESTRA**

POBLACIÓN	#
Representante de la comuna Palmar	1
Ministerio de Agricultura y Ganadería	1
Constitución de la república del Ecuador	1
Ley de Organización y Régimen de las Comunas	1
Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización	1
Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado	1
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	1
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1
Total de la población	8

Elaborado por: Billy Estrella; Nicole Valverde

3.3 Tratamiento de la Información

Los métodos de investigación constituyeron herramientas fundamentales dentro del proceso científico, ya que permitieron organizar y orientar el estudio de un fenómeno específico, mediante procedimientos sistemáticos que conducen a la obtención de conocimiento, en el ámbito de las ciencias sociales y jurídicas, la elección del método adecuado dependió en gran medida de la naturaleza del objeto de estudio, de los objetivos que se pretendían

alcanzar y de la manera en que se buscaba comprender el fenómeno abordado, por lo que existieron diferentes enfoques metodológicos, entre los cuales destacaron el cuantitativo, el cualitativo y el enfoque mixto, cada uno respondió a propósitos distintos y se apoyaron en técnicas específicas para recopilar, procesar y analizar la información.

3.3.1 Método Exegético

El método exegético, uno de los enfoques más clásicos y extendidos en el ámbito jurídico, se centró en interpretar las normas a partir de su literalidad, de su encuadre dentro del ordenamiento y de los fines que persiguen.

Gracias a esta perspectiva, fue posible desentrañar el verdadero alcance de las disposiciones legales, aclarar puntos oscuros y comprobar su coherencia con la Constitución de la República del Ecuador, Ley de Organización y Régimen de Comunas, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Según Rolando Pavo Acosta (2002):

Uno de los métodos de investigación científica de los cuales las ciencias jurídicas congratulan en poseer, como un método propio, "de y para el derecho", y suficientemente autónomo, es el que se ha denominado, método de análisis exegético del derecho, método exegético analítico o simplemente método exegético. De él expresaba sintéticamente Stefano Raguso que se basa en la interpretación de un texto, de un documento o de una ley. (pp. 153-175)

La presente investigación, que abordó la dependencia administrativa de las comunas ecuatorianas con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), se sostiene metodológicamente en un enfoque cualitativo, complementado con la aplicación rigurosa del método exegético, resulta idóneo debido a que el objeto de estudio se encuentra fuertemente ligado a disposiciones jurídicas específicas, particularmente aquellas contenidas en la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, así como en reglamentos internos y normas constitucionales, el análisis se orienta, por tanto, a identificar el impacto que estas normas generaron en la organización comunal y a evaluar si su aplicación práctica respeta el marco constitucional vigente.

Desde el enfoque interpretativo, se examinan artículos como el artículo 4 de la Ley de Comunas, que establece la vinculación jerárquica de las comunas al MAG, y que ha generado

una serie de contrastes entre la práctica del orden comunal y la gestión sectorial del ministerio, a través de este método, se busca analizar tanto el texto de la norma como su intención original, confrontándola con las transformaciones constitucionales introducidas por la Carta Magna de 2008, que reconoce la plurinacionalidad, los derechos colectivos, y la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades.

Así, el estudio del orden comunal bajo el método exegético permite examinar detalladamente la función del Estado frente a organizaciones sociales con autonomía reconocida, y cuestionar si la distribución de funciones al MAG satisface efectivamente las demandas históricas, culturales y sociales de las comunas, por lo que el análisis legal detallado se convierte en un medio para poner de relieve las limitaciones del modelo institucional actual y promover un debate técnico-jurídico sobre la necesidad de construir un marco normativo más inclusivo y consistente con el pluralismo jurídico reconocido en el Ecuador.

3.3.2 Método Analítico

Enfocado en la dependencia administrativa de las comunas del Ecuador respecto al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), se adoptó el método analítico como herramienta central para desentrañar los factores normativos, institucionales y sociales que intervienen en esta relación, por ello esta elección metodológica se enmarcó en un enfoque cualitativo, cuyo propósito fue comprender las dinámicas internas del orden comunal, más allá de los datos cuantificables, y examinar cómo ciertas disposiciones legales, históricas y administrativas han configurado una estructura que, en la práctica, limita la autonomía comunal.

Aplicar el método analítico a este tema implica, en primer lugar, identificar y descomponer los elementos que constituyen el régimen jurídico del orden comunal, esto incluyó el análisis del marco normativo que rige a las comunas, particularmente la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, su reglamento, y las atribuciones asignadas al MAG, de forma paralela, se examinó disposiciones constitucionales como el artículo 57, que reconoce los derechos colectivos y la autodeterminación de las comunidades, pueblos y nacionalidades, así como los artículos 229 y 233, que delimitan la responsabilidad de los servidores públicos.

En segunda instancia, el método analítico permitió examinar la correspondencia entre las normas secundarias y la Constitución, buscando determinar si la relación del MAG con las comunas garantiza realmente su autonomía reconocida en la Carta Magna. Este análisis

reveló tensiones evidentes: por un lado, el reglamento confiere al Ministerio de Agricultura y Ganadería la potestad de aprobar los estatutos comunales (art. 13 del Reglamento de Personalidad Jurídica de Organizaciones Sociales); por otro, la práctica demostró que esa aprobación ha legitimado en ocasiones disposiciones que vulneran la norma suprema, quebrantando así los principios de legalidad.

3.3.3 Método Deductivo

El método deductivo arranca de principios generales y asentados en el ordenamiento jurídico para, a partir de ellos, examinar supuestos concretos. Su valor radica en aplicar un razonamiento lógico que no se limite a describir normas, sino que utilice esas premisas superiores para interpretar y valorar hechos o actos jurídicos específicos.

En la presente investigación, que se orientó a examinar las implicaciones de la dependencia administrativa de las comunas del Ecuador respecto al Ministerio de Agricultura y Ganadería, el método deductivo permitió construir un camino lógico desde los principios constitucionales hacia los actos administrativos que se materializan en el contexto comunal, por ejemplo, se parte de principios como la autonomía de las formas de organización ancestral, el respeto a los derechos colectivos y la supremacía de la Constitución consagrados en los artículos 1, 11, 57, 226 y 424 de la Constitución de la República del Ecuador, para luego examinar cómo estos principios se ven afectados por la estructura administrativa que sujeta a las comunas a la aprobación normativa del MAG.

La investigación se desarrolló sobre la base de una reflexión analítica, si la Constitución garantiza la autonomía comunal y el pluralismo jurídico, entonces cualquier normativa o acto administrativo que restrinja injustificadamente esa autonomía, sin el debido sustento en la Constitución, podría resultar contraria al marco constitucional, bajo este razonamiento, se analizan casos específicos en los que funcionarios del MAG han aprobado estatutos internos comunales que incluyen disposiciones claramente contrarias a la constitución, sin ejercer una adecuada revisión de legalidad.

Este enfoque deductivo permitió también evidenciar la contradicción entre la naturaleza multidimensional de las comunas mismas que desarrollan actividades no solo agropecuarias, sino también culturales, ambientales, pesqueras, educativas, entre otras y el carácter sectorial y técnico productivo del MAG, cuyas competencias se centran principalmente en el ámbito agrícola, así, a partir de una concepción general del rol del Estado como garante de los

derechos colectivos y la gestión integral del desarrollo según el artículo 3 de la Constitución, se dedujo que el esquema actual de subordinación administrativa de las comunas a un solo ministerio no cumple con las exigencias de integralidad ni de coordinación interinstitucional que la realidad comunal requiere.

El método deductivo, aplicado en esta investigación con enfoque cualitativo, brindó una vía coherente para evaluar las inconsistencias entre el orden normativo y la realidad administrativa, su aplicación rigurosa permite no solo identificar las fallas jurídicas derivadas de una relación de dependencia administrativa inadecuada, sino también proyectar alternativas sustentadas en la lógica constitucional y en el respeto de los derechos colectivos, en este sentido, constituye un instrumento metodológico valioso para sustentar jurídicamente la necesidad de un replanteamiento institucional en beneficio del desarrollo integral de las comunas del Ecuador.

3.3.4 Técnicas

La técnica de recolección de datos seleccionada para el presente estudio será la entrevista semiestructurada, las cuales fueron aplicadas al representante de la comuna Palmar y al representante provincial del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Esta técnica se ajusta al enfoque cualitativo de la investigación, pues permitió el levantamiento de información a partir del diálogo directo, respetuoso y contextualizado con los actores involucrados, permitiendo captar no sólo hechos, sino también percepciones, valoraciones y significados desde sus propias experiencias. El propósito de esta técnica fue conocer a profundidad cómo la dependencia administrativa con el MAG incide en el ejercicio del orden comunal, particularmente en aspectos relacionados con la aprobación de reglamentos internos, el rol del cabildo comunal y el desarrollo de sus funciones de autogestión.

A través de una guía de preguntas abiertas, estructurada de forma diferenciada para el líder comunero y funcionario estatal, se procuró obtener información que evidencie las tensiones entre el modelo de autonomía comunal consagrado en la Constitución y las limitaciones impuestas por la normativa vigente. Esta técnica mantuvo una guía flexible, permitiendo que el entrevistado se exprese con libertad, lo cual resultó esencial en contextos comunitarios donde la oralidad y el sentido colectivo de la experiencia enriquecen el análisis jurídico-social. Así, los resultados obtenidos a través de estas entrevistas contribuyeron a valorar el grado de aplicación del principio de libre determinación y el cumplimiento de los derechos colectivos en el marco de la relación entre el Estado y las comunas.

3.3.5 Instrumentos

El instrumento empleado en la presente investigación se arraigó en la entrevista semiestructurada; la selección de tal instrumento respondió a la necesidad del investigador de obtener información cualitativa, directa y contextualizada sobre el nexo entre las comunas y el Estado con el fin de corroborar y valorar las implicaciones de la dependencia administrativa que el MAG ejerce sobre las organizaciones comunales. A través de este instrumento, fue posible identificar percepciones, experiencias y criterios respecto a la autonomía comunal, la influencia estatal en base al funcionamiento, y la gestión de sus recursos. Este mismo permitió recoger testimonios reales y contrastar la teoría jurídica con la práctica social generando una visión integral del problema de investigación, de tal manera que la entrevista constituye una herramienta inherente, esencial y fundamental de cómo influye en el ejercicio del orden comunal.

3.4 Operacionalización de variables

TABLA 3: OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

VARIABLE	CONCEPTUALIZACIÓN	DIMENSIÓN	INDICADOR	ÍTEM	INSTRUMENTO
Dependiente: Orden comunal	El orden comunal constituye una forma de organización socio-territorial ancestral, basada en la autogestión, el cabildo, los usos y costumbres, con reconocimiento legal, pero condicionada por tensiones derivadas de la normativa estatal.	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía comunal • Estructura organizativa del cabildo • Derechos colectivos y pluralismo jurídico • Impactos socioculturales 	Participación efectiva Autogobierno Reconocimiento de normas propias Respeto a la identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de autogobierno comunal • Cabildo comunal • Federaciones provinciales de comunas • Diferencia entre comuna, comunidad, centro poblado y asociación <ul style="list-style-type: none"> • Repercusiones socioculturales de la sujeción institucional • Principios rectores de la gobernanza territorial comuna • Ministerio de agricultura y ganadería <ul style="list-style-type: none"> • Autonomía vs. Dependencia Administrativa: ¿Qué modelo es viable? • Fundamentos del pluralismo jurídico y la interculturalidad en el Ecuador • El derecho a la libre determinación de los pueblos y nacionalidades indígenas • El principio de subsidiariedad y 	Fichaje Bibliográfico

				<p>descentralización en la administración pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efectos concretos de la dependencia institucional • Conflictos jurídicos surgidos por reglamentos comunales inconstitucionales • Impacto en los derechos colectivos y el buen vivir, sumak kawsay • Limitaciones al desarrollo económico, social y cultural de las comunas por visión sectorial 	
<p>Independiente: Dependencia Administrativa con el Ministerio de Agricultura y Ganadería</p>	<p>La dependencia administrativa se da por la sujeción de las comunas al Ministerio de Agricultura y Ganadería, que supervisa, aprueba y controla sus reglamentos internos, generando tensiones con el derecho a la autodeterminación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión estatal • Aprobación de estatutos comunales • Coordinación interinstitucional • Impacto en derechos colectivos 	<p>Control normativo Centralización administrativa Conflictos jurídicos por reglamentos inconstitucionales Limitaciones al desarrollo integral</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la República del Ecuador • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos • Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas • Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado • Ley de Organización y Régimen de Comunas • Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización 	<p>Fichaje Normativo</p>

Elaborado por: Billy Estrella; Nicole Valverde

CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 Análisis, interpretación y discusión de resultados

4.1.1 Análisis de Entrevista dirigida a Presidente de la comuna Palmar

Nombre del entrevistado: Sr. Carlos Emilio Rosales Cacao

Fecha de la entrevista: 03 de octubre del 2025

Lugar de la entrevista: Casa comunal de Palmar

Pregunta #1 En su experiencia como presidente comunal, ¿considera que las comunas y pueblos indígenas pueden ejercer plenamente sus decisiones internas en la actualidad?

El presidente de la comuna Palmar establece que, aunque las comunas cuentan con la autonomía reconocida constitucionalmente, en la práctica se encuentra limitada debido que las decisiones internas no siempre pueden materializarse de manera libre e independiente, puesto que muchas de ellas dependen de la participación conjunta del MAG. Así mismo manifiesta que las comunas pueden deliberar sobre sus propios asuntos, pero sus resoluciones carecen de efecto cuando no se ratifica por el organismo pertinente.

Pregunta #2 Desde su perspectiva, ¿qué limitaciones enfrentan las comunas en el ejercicio de su capacidad de decisión?

Al respecto manifiesta que, las limitaciones son de carácter legal y por ende administrativo ya que los procedimientos exigidos por el MAG suelen ser burocráticos y poco adaptados a la realidad comunal, así mismo menciona que las comunas no disponen del asesoramiento técnico pertinente, generando dependencia de funcionarios externos. Por lo que estas limitaciones impiden que las decisiones internas se ejecuten con la agilidad necesaria.

Pregunta #3 ¿Hasta qué punto estima usted que las comunas dependen administrativamente de entidades estatales como el MAG?

Reconoce que la dependencia es considerable puesto que el MAG actúa como ente rector que supervisa y aprueba las decisiones administrativas y reglamentarias de las comunas. Cabe aclarar que, aunque la supervisión tiene como objetivo mantener un marco legal uniforme, en la realidad genera una sujeción que limita la autonomía interna de la comuna.

Pregunta #4 ¿De qué manera influye el régimen legal que vincula a las comunas con el MAG en su operatividad administrativa?

El régimen legal influye se establece al MAG como la entidad que legitima y formaliza actos cruciales de la vida organizativa de la comuna. Es importante tener en cuenta que más de un simple control, su intervención se percibe como un mecanismo que aporta transparencia, como en los procesos electorales del cabildo, dando fe de que tal proceso se ha realizado de manera correcta y eficiente. Por ejemplo, su participación en la aceptación de nuevos socios comuneros es vista como un respaldo que garantiza la formalidad del proceso.

Pregunta #5 ¿En qué medida las disposiciones del MAG y de otras entidades estatales condicionan a las comunas a someter sus decisiones internas, reglamentos o planes a la aprobación de autoridades externas?

El presidente Rosales afirma que la intervención estatal es constante ya que toda decisión interna como la elaboración o reformas de reglamentos, la gestión de proyectos o la administración de recursos comunales debe presentarse al MAG para su aprobación y formalización. Según el presidente de la comuna, no solo retrasa los procesos, sino que también desnaturaliza el principio de autonomía reconocidos en la constitución.

4.2 Verificación de la idea a defender

Luego de un análisis pormenorizado de las fuentes doctrinarias, el andamiaje normativo y los resultados obtenidos en el trabajo de campo se ha corroborado de manera evidente la idea a defender de la presente investigación, aquella que sostiene: “La naturaleza organizacional, comunitaria, tradiciones, fines y derechos colectivos de las comunas, elementos fundamentales que definan su existencia y su relación con el entorno jurídico-social y cultural del país, se ven afectados, generando funciones en su desenvolvimiento autónomo y limitando su pleno reconocimiento integral, por la dependencia administrativa con el Ministerio de Agricultura y Ganadería”.

El sustento de esta investigación se encuentra en la intersección tanto de argumentos teóricos como jurídicos. Tal como se expone en el capítulo I, Planteamiento del problema, el eje del conflicto radica en una incompatibilidad jurídica estructural, por un lado la Constitución de la República del Ecuador del 2008, quien identifica al Estado como plurinacional e intercultural, por ende garantizando la autonomía y el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades ancestrales; por otro lado, persiste un marco legal preconstitucional, La Ley de Organización y Régimen de las Comunas, que indica en el artículo 4 una subordinación administrativa directa de las comunas al Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Esta contraposición, como se analiza en la sección 2.1.8 de la presente investigación, no es únicamente doctrina, sino que se materializa en una confrontación constante que frena el potencial de autogobierno de las comunas.

El capítulo II, específicamente el marco teórico, confiere premisas conceptuales, que demuestran mencionada afectación. La dependencia del MAG, impone una visión sensorial, que opaca la compleja condición y escenario comunal; una entidad social, cultural, económica integral. Este enfoque ignora la pluridimensionalidad del orden comunal, que comprende actividades pesqueras, turísticas, culturales y de protección ambiental restringiendo su pleno reconocimiento integral tal como se argumenta en la sección 2.1.14.

Esta fragmentación inconstitucional es contraria a los principios de generalidad del Buen Vivir o Sumak Kawsay, que exigen un diálogo intercultural y una estructuración estatal coherente, no tutelada de un único ministerio.

El trabajo de campo, específicamente el análisis de la entrevista dirigida al Presidente de la comuna Palmar, Carlos Rosales, suministra un marco referencial práctico que, lejos de refutar la idea central, la matiza y refuerza; afirma que la comuna Palmar ejerce autonomía en las decisiones cotidianas. Sin embargo corrobora, la dependencia administrativa en actos formales y primordiales para la vida jurídica de la comuna. Reconoce que el MAG, funciona como un ente regulador y es la entidad que formaliza la inscripción de nuevos socios y acredita la transparencia de los procesos electorales. Esta intervención, aunque se perciba como un respaldo que aporte transparencia, es la manifestación específica de la subordinación legal que les impide ser plenamente autónomos de manera crucial, la dependencia del MAG es una base de este modelo, al no permitir una evolución integral y

autosuficiente, que por ende genera una insatisfacción que impulsa a las comunas a buscar otras formas de organización para sobreponer las barreras que el marco legal vigente les impones.

La investigación demuestra de manera contundente que la idea a defender se cumple. La estructura de dependencia administrativa con el Ministerio de Agricultura y Ganadería analiza desde el marco constitucional, teorías jurídicas, sus efectos prácticos y la percepción de los actores locales, se evidencia como un obstáculo obsoleto, que afecta los derechos colectivos y limita el efectivo desarrollo general de las comunas. Se constata así, una profunda inconsistencia entre el plan de un Estado plurinacional y una práctica administrativa, impidiendo que las comunas ejerzan a plenitud la autonomía que por derechos les corresponde.

CONCLUSIONES

Analizada exhaustivamente la información contenida en el presente proyecto de investigación, donde se incluye el marco normativo, fuentes doctrinarias y el resultado del trabajo de campo; en base a lo expresado anteriormente se concluye:

Que, la dependencia administrativa de las comunas ecuatorianas respecto del Ministerio de Agricultura y Ganadería, establecida en la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, origina un conflicto estructural. Esta vinculación jerárquica de carácter preconstitucional vulnera los principios de un estado reconocido como plurinacional e intercultural, condicionando el derecho a la autonomía y autodeterminación que la Constitución garantiza a los sistemas de organización ancestral.

Que, la perspectiva sensorial del MAG enfocada principalmente en el ámbito agropecuario resulta improcedente para atender la naturaleza multidimensional que abarcan las comunas, puesto que desarrollan actividades sociales, culturales, turísticas, pesqueras y de preservación ambiental. Esta percepción limitante obstaculiza un desarrollo completo, que fragmenta la correcta aplicación del principio del Buen Vivir Sumak Kawsay.

Que, con base en el estudio de campo, se determina el actual modelo de dependencia como una dificultad que frena el desempeño autónomo y el reconocimiento de las comunas. Si bien la intromisión del MAG es percibida por algunos actores locales como un mecanismo que aporta formalidad y transparencia en ciertos ámbitos y actividades sociales, en la práctica administrativa persiste una subordinación que impide a las comunas desempeñar satisfactoriamente la autonomía que por derecho les corresponde, afectando directamente su organización, tradiciones y derechos colectivos

Que, la dificultad para concretar una entrevista con la autoridad provincial del MAG, a pesar de los reiterados intentos y la gestión formal de solicitudes, no debe ser vista como un simple contratiempo logístico de la investigación. Por el contrario, se constituye en una evidencia tangible de la brecha y la distancia administrativa que existe entre el aparataje estatal y la realidad comunal. Esta inaccesibilidad burocrática es sintomática de un modelo de gestión centralizado y vertical, que contrasta con la apertura y accesibilidad demostrada por la autoridad comunal. Dicha desconexión obstaculiza la coordinación, la resolución ágil de conflictos y la implementación de un acompañamiento estatal efectivo, dejando a las comunas en una situación de desventaja al interactuar con la administración.

RECOMENDACIONES

En concordancia con el análisis realizado y las conclusiones expuestas, se determinan las siguientes recomendaciones:

Que, es imperativo crear una nueva normativa que se alinee con los principios del Estado plurinacional e intercultural consagrados en la Constitución de 2008, certificando plenamente la autonomía, la autodeterminación y los derechos colectivos de las comunas, en lugar de subordinarlas a una sola cartera de Estado.

Que, en cuanto al poder ejecutivo, se sugiere reevaluar la dependencia administrativa de las comunas con el Ministerio de Agricultura y Ganadería. En su lugar resultaría apropiado que se considere la creación de un organismo interinstitucional, que coordine la relación del Estado con las comunas desde una concepción general. Esta entidad debería involucrar Ministerios de Ambiente, Cultura, Turismo e Inclusión Social, para reflejar y respaldar la naturaleza multidimensional del orden comunal.

Que, se motiva al Estado a diseñar e instalar políticas públicas que trasciendan el simple control e impulse dinámicamente el fortalecimiento de la autogestión comunal. Esto incluye la creación de sistemas de financiamiento directo para los planes de vida de las comunas y la evolución de proyectos de asistencia técnica que dialoguen con los saberes ancestrales, impulsando un desarrollo propio, sostenible, y coherente con el principio del Buen Vivir; para así fortalecer la capacidad de autogestión y garantizar que la transferencia de competencias y recursos desde el Estado sea administrada con eficacia y transparencia por las propias comunidades.

Que, se recomienda al Ministerio de Agricultura y Ganadería, o a la entidad que eventualmente asuma la competencia, implementar mecanismos efectivos de desconcentración administrativa para la atención de las comunas. En lugar de centralizar las decisiones y la supervisión en una única dirección provincial cuya agenda resulta inaccesible, se deben crear unidades, ventanillas de atención o brigadas técnicas y jurídicas permanentes que trabajen directamente en las parroquias rurales. El objetivo es acortar la brecha entre la administración y el administrado, garantizando un canal de comunicación directo, ágil y constante que permita a las comunas gestionar sus trámites y recibir asesoría sin que el ejercicio de su autonomía dependa de la disponibilidad de una sola autoridad.

Bibliografía

- Acosta, R. P. (2002). LOS METODOS JURÍDICOS EN LA INVESTIGACION CIENTIFICA DEL DERECHO. 153-175.
- Aguilar, L. F. (2014). LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA. *Centro de Gobernanza Pública y Corporativa. Universidad del Turabo, 24.*
- Antonio, M. M. (2007). La autodeterminación. *Instituto de Derechos Humanos, 326-364.*
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP]*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Cons.* <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/constitucion-republica-ecuador>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador [Cons]*. <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/constitucion-republica-ecuador>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2019). *[COOTAD]*. https://www.lexis.com.ec/biblioteca/DESCENTR-CODIGO_ORGANICO_DE_ORGANIZACION_TERRITORIAL_COOTAD
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2019). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD]*. https://www.lexis.com.ec/biblioteca/DESCENTR-CODIGO_ORGANICO_DE_ORGANIZACION_TERRITORIAL_COOTAD
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2019). *COOTAD*. https://www.lexis.com.ec/biblioteca/DESCENTR-CODIGO_ORGANICO_DE_ORGANIZACION_TERRITORIAL_COOTAD
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2024). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado* . <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-organica-contraloria-general-estado>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2024). *LOCGE*. <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-organica-contraloria-general-estado>

- Benavides, A. Q. (2014). El principio de subsidiariedad. *Revista de derecho público*, 125-136.
- Boisiéi, S. (1990). La descentralización: un tema difuso y confuso (No. 8835). *Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 12-36.
- C., T. L. (2014). La organización comunal en la Península de Santa Elena: contexto y desafíos. *Revista de Desarrollo Económico*, 42-60.
- Cabanellas De Torres, G. (1993). *DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL*. HELIASTA.
- CABRALES, J. A. (2017). CORRESPONSABILIDAD Y ARTICULACIÓN EN EL FORTALECIMIENTO DEL CENTRO DE PROMOCIÓN Y VIGILANCIA COMUNAL, META DE LOS INCENTIVOS MUNICIPALES. AMBATO TAMBORAPA – PERÚ . *UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA*, 15-95.
- Caicedo Guevara, M. A., Vásquez Fajardo, C. E., & Fajardo Vaca, L. M. (2019). Sostenibilidad de la economía popular y solidaria en Ecuador: apuntes para la reflexión. <https://revistamapa.org/index.php/es/article/view/163>
- Cañete , A., & Romero, R. (17 de Marzo de 2023). *Universidad Nacional de La Plata*. GUIA PARA REALIZAR CITAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS: https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/citas_y_referencias.pdf
- Cartuche Vacacela, I. (2022). Autogobierno y territorio: lo comunitario popular en, con y contra el Estado: El caso de las comunas de la ciudad de Quito. *Algarrobo-MEL*, 1-14. <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/mel/article/view/5405>
- Castillo, S., & Venegas, Y. (2016). Saberes ancestrales y prácticas productivas del pueblo Pumé como premisas de sustentabilidad agroecológica. *Novum Scientiarum*, 25-36.
- Cathcart, M. C. (2009). EL CONCEPTO DE COMUNIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA SOCIO - HISTÓRICO-CULTURAL Y LINGÜÍSTICO. *Ciencia en su PC*, 12-21.
- Coéllar, J. C. (2012). La construcción del Estado plurinacional e intercultural. *Revista de Análisis Político*, 115.
- Congreso Nacional del Ecuador. (2004). *Ley de Organización y Régimen de las Comunas* . <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-organizacion-regimen-comunas>

- Congreso Nacional del Ecuador. (2004). *LORC*. <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-organizacion-regimen-comunas>
- Curto-López, S. &. (2023). Habitar la ciudad desde la comunidad autogestionada. Prácticas urbanas para la democracia comunal en Errekaleor. *Política y sociedad*, 60.
- De La Rosa Lino, R. A. (2014). *Diseño de un modelo de gestión administrativa para el cabildo de la comuna san Rafael, parroquia Chanduy, provincia de Santa Elena, año 2014*. Santa Elena: Universidad Estatal Península de Santa Elena.
- ecologica, u. r. (s.f.). *GERENCIA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTO Y ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL*. GERENCIA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTO Y ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL:
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/19D5492DF8BC558105257B810061BC79/\\$FILE/requisitos_categorizacion_ccpp_a_caserio.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/19D5492DF8BC558105257B810061BC79/$FILE/requisitos_categorizacion_ccpp_a_caserio.pdf)
- Egas Moreno, F. G. (2021). Afectaciones sobre las propiedades colectivas en las comunas ancestrales de Ecuador. *revista de ciencias sociales*, 259-276.
<https://www.redalyc.org/journal/280/28069360019/28069360019.pdf>
- Espiell, H. G. (1976). En torno al derecho a la libre determinación de los pueblos. *Anuario español de derecho internacional*, 49-74.
- Fomo, G. (2003). Apuntes sobre el principio de la libre determinación de los pueblos. *Agenda internacional*, 91-120.
- Forno, G. (2003). *Apuntes sobre el principio de la libre determinación*.
file:///C:/Users/Jorge/Downloads/Dialnet-ApuntesSobreElPrincipioDeLaLibreDeterminacionDeLos-6302338.pdf
- Fuentes, N. A. (2009). Jerarquización sectorial de la economía mexicana: Un enfoque de teoría de grafos. *Problemas del desarrollo*, 137-159.
- GERENCIA DE CAPACITACIÓN, I. Y. (2006). *EXPERIENCIAS DE CONFORMACIÓN EN CENTROS POBLADOS: COMICIOS 2006*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE.

- Gudynas, E. (2014). EL BUEN VIVIR, MÁS ALLÁ DEL DESARROLLO. *UNAM*, 40.
https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/5490/resource_files/4.El_buen_vivir_mas_all%C3%A1_del_desarrollo.pdf?v=63736017044
- Iannello, P. (2015). Capítulo 21. Pluralismo Jurídico. J. Fabra y A. Núñez (Coordinadores). *La Enciclopedia de teoría y filosofía del Derecho, volumen uno*, 767-790.
- Jalón, C. D.-A. (2016). LAS ASOCIACIONES. *Revista Jurídica*, 1-36.
- Lalander, R., & Cuestas-Caza, J. (2017). Sumak Kawsay y Buen-Vivir en Ecuador. *Universidad Técnica Particular de Loja*, 30-64.
- López, P. G. (2013). Pluralismo jurídico. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 186-193.
- Luis Alberto Tuaza Castro, P. (2014). FEDERACIÓN DE LAS COMUNAS DE LA PROVINCIA DE SANTA ELENA: CAPACIDAD DE AGENCIA Y CONFLICTOS. *Ciencias Pedagógicas e Innovacion*, Universidad Estatal Península de Santa Elena.
- M., F. C. (2007). La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas. *FLACSO*, 333.
- Manosalvas, M. (2014). Buen vivir o sumak kawsay. En busca de nuevos referenciales para la acción pública en Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales*, 101-121.
<https://www.redalyc.org/pdf/509/50930584007.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas [DNUDPI]*.
https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Organizacion de las Naciones Unidas. (2007). *DNUDPI*.
https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Orizaga Rodríguez, C. (22 de 06 de 2011). *Universida Autónoma de Nayarit*. Tipos o Clases de Fichas bibliográficas:
<https://www.didacticamultimedia.com/registro/espanol/6/documentos/FICHAS.pdf>
- Ortíz Sánchez, M., & Pérez Pino, V. (2004). *LÉXICO JURÍDICO PARA ESTUDIANTES*. Tecnos.

- Osorio, A. G. (2019). Comunalidad. *Pluriverso.indd*, 193.
- Pavo Acosta, R. (2002).
- Pavón, M. (2023). Legislación sobre comunas y jurisdicción plurinacional y territorial en el Ecuador. *Universidad Andina Simón Bolívar*, 40-95. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9742/1/T4250-MDC-Pavon-Legislacion.pdf>
- Pino Andrade, M. A. (2019). Memoria social, cultura política y derecho a la ciudad. Un análisis en dos espacios públicos en Cuenca, Ecuador. *Revista INVI*, 53-75.
- Poma Calle, W. (2025). *Gobernanza territorial en autonomía indígena, estudio de los gobiernos autónomos indígenas de Jatun Ayllu Yura (Potosí) y Raqaypampa (Cochabamba)*. quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.
- Rayner, J., & Conde, J. M. (2019). *Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional*. quito: IAEN.
- Ruiz, R. (2007). El Método Científico y sus Etapas. *AulaFacil*, 4-79.
- Salas-Bourgoin, M. A. (2019). Gobernanza territorial y desarrollo. *visor Redalyc*, 31.
- Santamaría, J. p. (2021). *CASO No. 1779-18-EP*. quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- Scheibler, A. S. (2016). Las Comunas: el desafío pendiente de una descentralización participativa. *Instituto de investigaciones jurídicas UNAM*, 1267-1332.
- Suntaxi, V., & Catalina, S. (2022). *Competencias y atribuciones del cabildo de la comuna de Santa Clara de San Millán de Quito*. quito: Universidad Central del Ecuador.
- Valdés, S. M. (2003). El concepto de participación en el programa Orígenes (Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas). 1-32.
- Vatican. (15 de 05 de 1931). *Vatican.va*. Vatican.va: https://www.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html

Anexos

Anexo 1 Evidencia fotográfica de entrevista

Gráfico 1: Entrevista al Presidente de la Comuna Palmar, Sr. Carlos Rosales Cacao



Anexo 2 Guía de entrevista

ENTREVISTA AL PRESIDENTE DE LA COMUNA PALMAR

OBJETIVO: Recopilar criterios del presidente de la Comuna Palmar y del Director Provincial del MAG sobre cómo influyen las normativas y la relación con el MAG en la autodeterminación y el funcionamiento de sus comunidades.

- 1. En su experiencia como presidente comunal, ¿considera que las comunas y pueblos indígenas pueden ejercer plenamente sus decisiones internas en la actualidad?**
- 2. Desde su perspectiva, ¿qué limitaciones enfrentan las comunas en el ejercicio de su capacidad de decisión?**
- 3. ¿Hasta qué punto estima usted que las comunas dependen administrativamente de entidades estatales como el MAG?**
- 4. ¿De qué manera influye el régimen legal que vincula a las comunas con el MAG en su operatividad administrativa?**
- 5. ¿En qué medida las disposiciones del MAG y de otras entidades estatales condicionan a las comunas a someter sus decisiones internas, reglamentos o planes a la aprobación de autoridades externas?**

ENTREVISTA AL DIRECTOR PROVINCIAL DEL MAG

OBJETIVO: Recopilar criterios del presidente de la Comuna Palmar y del Director Provincial del MAG sobre cómo influyen las normativas y la relación con el MAG en la autodeterminación y el funcionamiento de sus comunidades.

1. **¿Cómo describiría la relación institucional entre el MAG y las comunas y pueblos indígenas en lo relativo a la toma de decisiones internas?**
2. **¿Qué mecanismos administrativos y normativos se aplican desde el MAG para garantizar que las decisiones, reglamentos y planes de las comunas se ajusten a la legislación vigente?**
3. **¿Cuáles considera que son los principales desafíos en la coordinación administrativa entre el MAG y las comunas?**
4. **¿En qué medida influye el marco legal vigente en la operatividad administrativa de las comunas, según la perspectiva del MAG?**
5. **¿Qué medidas podrían implementarse para fortalecer la relación entre el MAG y las comunas, asegurando el cumplimiento normativo y respetando la capacidad de decisión interna de estas?**

Anexo 3 Solicitud de reunión con el Director del MAG



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD

CARRERA DE DERECHO

OFICIO 360-CD-UPSE-2025

La Libertad, 14 de octubre de 2025

Ph.D.
Andrés Enrique Drouet Candell
Director Provincial de Santa Elena
Ministerio de Agricultura y Ganadería
En su despacho.-

De mi consideración:

La carrera de Derecho en su plan curricular establece, el desarrollo de un trabajo de investigación, como requisito para la titulación de los estudiantes del octavo nivel a través de la asignatura Unidad de Integración Curricular II.

En este trabajo de investigación se consideran varios pasos metodológicos como la recopilación y sistematización de datos, para su debida interpretación, de esta manera plantear conclusiones y recomendaciones.

Por tal motivo solicito a usted, si fuere factible brindar las facilidades a los estudiantes Billy Joe Estrella Cedillo y Nicole Stefania Valverde Marin para la ejecución técnica de entrevista.

Este instrumento es indispensable para el desarrollo de su trabajo de titulación denominado: **“EL ORDEN COMUNAL EN EL ECUADOR Y LA DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA CON EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA.”** de ser favorable su respuesta, solicito indicar al correo institucional carrera_derecho@upse.edu.ec el día y hora, para que los estudiantes asistan a la aplicación de la entrevistas.

Con sentimiento de especial consideración y estima, me suscribo de usted.

Atentamente,



Ab. Víctor Coronel Ortiz, Mgtr.
DIRECTOR DE LA CARRERA DE DERECHO
VCO/jrm