Gobernanza de la tierra y el territorio en Cayambe

Adriana Sigcha

PROYECTO EQUITERRA

PROYECTO EQUITERRA

Financiado por la Unión Europea

Créditos

Autora: Adriana Sigcha

Serie Proyecto Equiterra - Publicación Digital SIPAE

Quito, marzo 2021.

Coordinadora de investigación Equiterra:
Melissa Ramos Bayas.

Diseño y diagramación:
Lucas Daniel Ramos

Fotografias:
Sergio Pilataxi

Investigación realizada en el marco del proyecto CSO-LA/2018/159690-2/72 "Fortaleciendo redes para el diálogo sobre las inequidades de la tierra-EQUITERRA", ejecutado por Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF), Central de Servicios Agrícolas (CESA), Grupos Social FEPP (FEPP) y el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE), con el apoyo de Unión Europea.

En particular, el presente documento fue elaborado en alianza con la Confederación del Pueblo Kayambi, el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe, la Fundación de Culturas Indígenas Kawsay, el Consejo de Protección Integral de Derechos de Cayambe y la Plataforma por la Tierra y Territorios Sostenibles (ENI-Ecuador).

«La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Adriana Sigcha y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea».

* Licencia Creative Commons: Se autoriza la publicación parcial o total de este documento con la condición de que se mencionen los créditos.

Adriana Sigcha

Socióloga por la Universidad Central del Ecuador (UCE),
Msc., en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador (UASB),
Investigadora del Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE).

asigcha@outlook.com

Tabla de Contenido

1.	Antecedentes	1
2.	Tierra y territorio en Cayambe	4
2.1	Antecedentes históricos de la lucha por la tierra del Pueblo Kayambi	9
2.2	Procesos de reforma agraria y colonización en Cayambe	14
3.	Estructura de gobernanza para aplicación de justicia indígena en problemáticas de tierra y territorio en Cayambe	19
3.1	¿Por qué gobernanza?	20
3.2	Actores centrales	21
3.3	Confederación del Pueblo Kayambi: “hacia la autodeterminación de los kayambis”	23
3.3.1	Fortalecimiento de los gobiernos comunitarios con énfasis en el respeto de las autoridades indígenas	23
3.4	Gobernanza de la tierra y territorio basado en los sistemas de organización comunitarios y la justicia indígena	24
3.4.1	Cambio de denominación de la institucionalidad pública	25
3.4.2	Registro de tierras comunitarias, PUGS y Planes de Vida	26
3.4.3	Agroecología y Soberanía Alimentaria	28
3.5	Aplicación de Justicia indígena en Cayambe	29
3.5.1	Casos representativos de aplicación de justicia indígena	31
4.	Justicia Indígena en un Ecuador intercultural y plurinacional	38
4.1	Papel político transformador de la justicia indígena	40
4.2	Sustento jurídico para el ejercicio de la justicia indígena	41
5.	Elementos cosmovisionales de los Pueblos Andinos y del Pueblo Kayambi	47
5.1	Elementos cosmovisionales para el ejercicio de la Justicia Indígena	51
6.	Aprendizajes y desafíos para la gobernanza de la tierra y el territorio mediante el ejercicio de justicia indígena	54
6.1	Tierra y mujeres	55
6.2	Tierra, territorio y extractivismo	57
7.	Bibliografía	60
8.	ANEXOS	64
8.1	Anexo 1. Sustento jurídico para el ejercicio de la justicia indígena	65
8.1.1	Constitución de la República del Ecuador (2008)	65
8.1.2	Código Orgánico de la Función Judicial (2015)	66
8.1.3	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009)	66
8.1.4	Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016)	67
8.2	Anexo 2. Mapa de la Confederación del Pueblo Kayambi	68

Índice de tablas

Tabla 1. Caracterización de la estructura de la tierra en el cantón Cayambe 6
Tabla 2. Precio de la tierra según la parroquia y extensión 8
Tabla 3. Normativas para la reforma agraria y colonización Ecuador – Siglo XX 14
Tabla 4. Casos relevantes resueltos mediante la aplicación de justicia 34

Índice de figuras

Figura 1. Cantón Cayambe Porcentaje de personas según las principales ramas de ocupación y área geográfica 2001_ 2010 5
Figura 2. Cantidad de predios según la parroquia y la extensión 7
Figura 3. Predios según el sexo de su propietario y la extensión 8

1. Antecedentes

En este documento se presentan los principales hallazgos de la investigación *"Gobernanza de la tierra y el territorio en Cayambe"* , la cual es un esfuerzo de reflexión sobre la justicia indígena y las problemáticas de la tierra y el territorio, desde una perspectiva de gobernanza. El objetivo del estudio se delineó de la siguiente manera: 'conocer la actual problemática de la tierra y el territorio en Cayambe y el ejercicio de la justicia indígena como vía de las organizaciones indígenas'; es decir, se estructura a partir de dos componentes, por un lado, las problemáticas de la tierra y el territorio, analizada desde la perspectiva del modelo de acumulación, y la justicia indígena, como una herramienta para enfrentar dicha problemática.

Este trabajo adopta una estrategia metodológica de tipo cualitativo, con la finalidad de "comprender el proceso por el cual tienen lugar ciertos fenómenos" (P. Martínez 2006, 172). Para cumplir con el propósito planteado, se establece como método, el estudio de caso para desarrollar un acercamiento a la temática en su propio contexto, para esto fueron necesarias múltiples fuentes de información. Los datos fueron recolectados mediante entrevistas semiestructuradas a representantes de instituciones y organizaciones clave identificadas previamente. Además, se analizaron documentos primarios, registros públicos y se procesaron bases de datos oficiales.

Por otra parte, el estudio comprende un acercamiento a los esfuerzos que han venido realizando la Confederación del Pueblo Kayambi (CPK), el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe (GADIPC), el Consejo de Protección Integral de Derechos de Cayambe (CPID), El Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón Cayambe (RPMC), la Fundación de Culturas Indígenas Kawsay (FCIK), el Movimiento Cantonal de Mujeres de Cayambe (MCMC), entre otros actores.

De igual manera, en este documento se reflexiona más detenidamente alrededor de lo que en 2018 fue un ejercicio de sistematización que dio lugar al documental "Justicia indígena en problemáticas de tierra, territorio y páramos: experiencias en el Territorio Kayambi"[1] , en el cual se presentan las experiencias del Comité de Páramos Ñukanchik Urcu y de la Comunidad La Chimba; un esfuerzo realizado junto a CPK y GADIPC.

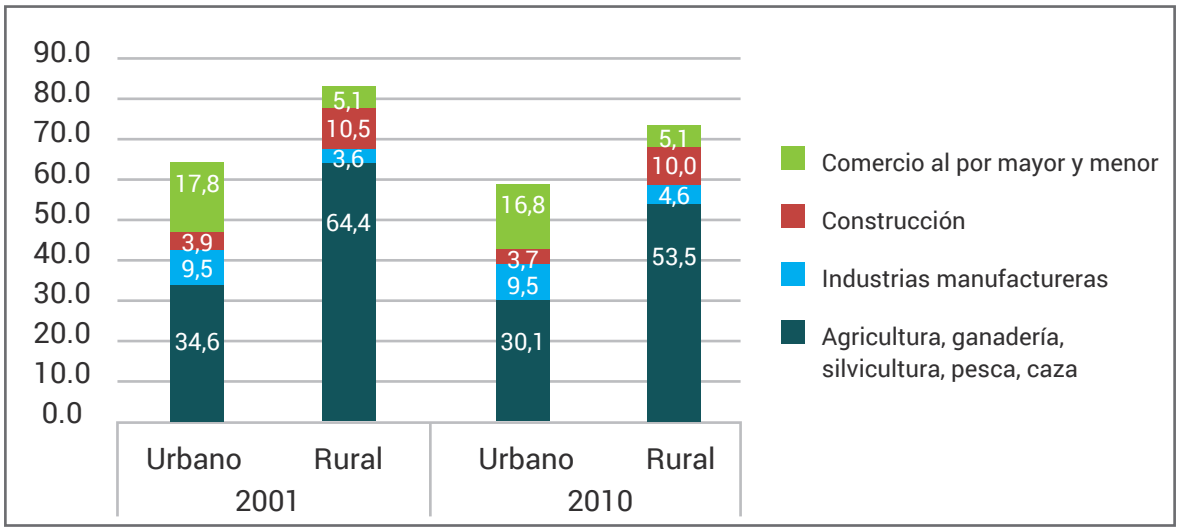
La importancia de este estudio, por lo tanto, radica en el hecho de que los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador cuentan con la justicia indígena como una herramienta clave para la administración y defensa de sus territorios, una práctica ancestral que, gracias a su propio esfuerzo, cuenta con amparo constitucional y que implica, además, una propuesta de transformación del Estado inspirada en los principios de la vida comunitaria.

1 Realizado con el apoyo de la ILC. Disponible en YouTube: https://www.youtube.com/results?search_query=justicia+indigena+kayambi

2. Tierra y territorio en Cayambe

El cantón Cayambe, ubicado al norte de la provincia de Pichincha, es un cantón fundamentalmente agropecuario. En 2010, al menos el 54% de la población rural y el 30% de la población urbana se ubicaron en la rama de la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza. Una tendencia que se mantiene, al considerar que en el periodo 2000-2013, el 30% del suelo del cantón se destinó para uso agropecuario. De este porcentaje, en el año 2013 el 68% de la tierra se destinó a pastos, avena, alfalfa y otros productos para alimentación de animales, mientras que el 32% restante se destinó a la agricultura, teniendo como principales productos aquellos de ciclo corto (13%), cebolla blanca (4.5%), rosas (4.4%), cereales (3.8%), maíz (2%), trigo (1.7%), entre otros (GADIP Cayambe s.f., 36-41). (Ver Figura 1).

Figura 1.
Cantón Cayambe Porcentaje de personas según las principales ramas de ocupación y área geográfica 2001_ 2010



Fuente: INEC, Censos Nacionales de Población 2001, 2010
Elaboración: Adriana Sigcha

Cayambe tiene un porcentaje representativo de población indígena, que habita mayoritariamente en zonas rurales. Para el año 2010, alrededor del 55% de las personas vivían en zonas rurales, de éstas, al menos el 56% se reconoció como indígena; lo que no ocurre en zonas urbanas, que concentrando el 41% de habitantes, apenas el 8% se auto identificaron indígenas. Del total de personas que para entonces se auto identificaron como indígenas, el 72% se reconoció como parte del Pueblo Kayambi, mientras que el 12% se consideró parte de la Nacionalidad Kichwa de la Sierra.

Como ocurre en el resto del Ecuador y América Latina, la importante presencia de población indígena en Cayambe es el resultado de un proceso de continuidad histórica de los pueblos y nacionalidades indígenas en sus territorios. El Pueblo Kayambi, un pueblo indígena de la Nacionalidad Kichwa de la Sierra, ha tenido una historia de resistencia, reinvención e incluso adaptación a los procesos que vinieron con los incas, los españoles y la república.

Especialmente la invasión española trajo consigo una historia alentada por la colonización

de territorios, la instauración de los intereses de la propiedad privada y acumulación de recursos. De tal forma que, sostenidos en el tiempo, profundizaron acciones de desigualdad y exclusión social, con la violencia de estructuras políticas, económicas y sociales, colonialistas y racistas.

A lo largo de esta historia, la tierra ha sido un bien preciado para todos cuantos habitan en ella. Por un lado, se encuentran aquellos que perciben a la tierra como un recurso natural, un ser inerte que se aprecia acumular por ser un referente de poder económico y político, por ser necesario para la producción de mercancías primarias para la comercialización, o por concebirla a ésta misma como una mercancía cuya compra y venta ofrece importantes ganancias. Por otra parte, se encuentran aquellos que perciben a la tierra como un ser vivo, como una madre sabia y generosa a quien se debe cuidar y con quien se debe ser recíproco, se la concibe como la fuente del sustento diario y familiar, como un espacio físico en cuya extensión más amplia -el territorio- se reproducen las relaciones y la vida personal, familiar y comunitaria[2].

Alrededor de la tierra y la disputa por ella, se ha constituido una serie de estructuras sociales, económicas y políticas, que, han sostenido su distribución inequitativa a lo largo de la historia. Una realidad que se expresa en múltiples dimensiones, por ejemplo, si se considera el tipo de propiedad, puede observarse que, en el 2000, la tierra comunal representaba apenas el 4,88% del total nacional, la privada el 94,53% y la estatal el 0,59% (SIPAE 2011, 9). Dentro del amplio universo conformado por la tierra privada, la distribución también es inequitativa, de un lado se tiene al 64% de las unidades productivas con una extensión menor a 5 hectáreas y un total del 6,5% de la superficie, y del otro se tiene al 2% de unidades productivas con extensiones mayores a 100 hectáreas y un total de 41,3% de la superficie (14). A nivel nacional, en 2012 esta inequidad se expresó con un índice de Gini de la tierra del 0,78 (2014, 172). (ver Tabla 1).

Tabla 1.
Caracterización de la estructura de la tierra en el cantón Cayambe

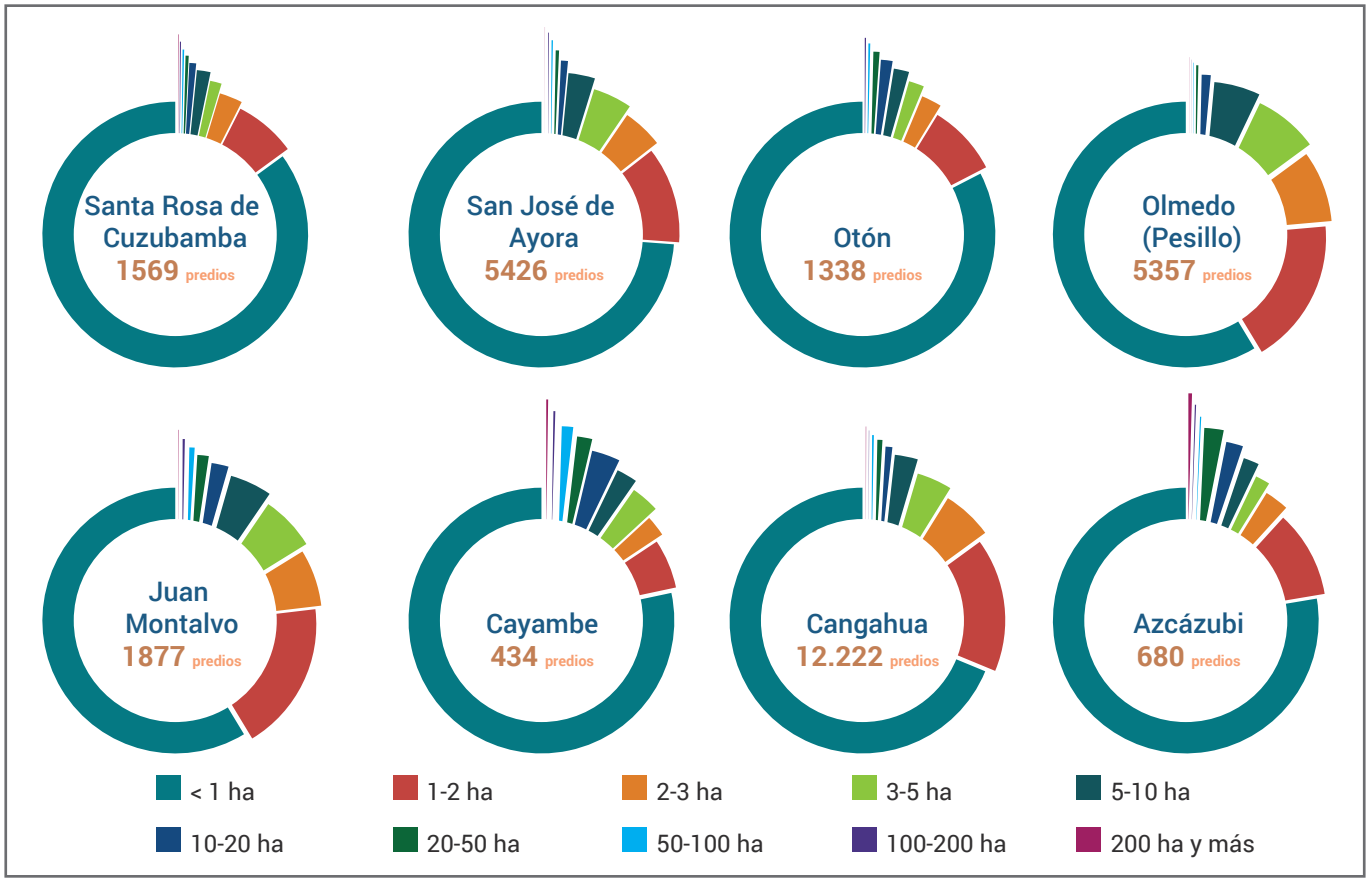
Predios en Cayambe según su extensión				
Rango	**# Predios**	**%**	**Ha**	**%**
Hasta 5	27330	94,6	22277	43
5 ha - 10 ha	991	3,4	6605	12,8
10 ha - 20 ha	306	1,1	4152	8
20 ha-50 ha	177	0,6	5369	10,4
50 ha y más	100	0,3	13372	25,8
Total	**28904**	**100**	**51775**	**100**

Fuente: INEC, Censos Nacionales de Población 2001, 2010
Elaboración: Adriana Sigcha

2 Esta descripción aparentemente binaria y por oposición, es solamente metodológica, gráfica, pues la realidad es bastante más compleja y existe una gama de posiciones intermedias, entremezcladas y hasta superpuestas. En la realidad no existen líneas divisorias absolutas.

A nivel local, esta distribución inequitativa se traduce en la existencia mayoritaria de unidades productivas de extensión muy pequeña (menores a 5 ha), denominadas como minifundios. Al analizar el catastro rural[3] de Cayambe se observa que, de un total de 28904 predios registrados, el 69% tiene una extensión menor a 1 ha, el 15% de 1 a 2 hectáreas, el 6% de 2 a 3 hectáreas y el restante 5% de 3 a 5 hectáreas; esto quiere decir que, el 95% de los predios rurales del cantón Cayambe se ubican en el rango mínimo de extensión. Los 27330 predios que representan este 95% poseen apenas el 43% de la tierra, mientras que los 100 predios con una extensión mayor a 50 hectáreas acumulan el 26% de la tierra. Aun cuando se realice este análisis por parroquia, la tendencia de predios mayoritariamente pequeños se mantiene, tal como se muestra en la siguiente Figura 2.

Figura 2.
Cantidad de predios según la parroquia y la extensión



Fuente: Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica SIGTIERRAS, Catastro Rural, 2012-2016
Elaboración: Adriana Sigcha

En el catastro rural, al analizar el precio de la tierra y excluyendo los predios que no cuentan con un valor registrado, se obtiene una diferencia significativa en el precio para los predios con extensiones de < 1 ha, en relación con aquellos que tienen más de 1 ha. Esta diferencia del valor se presenta como muy amplia, como se observa en la Tabla 2, a continuación. Lo que se observa, en principio, es que el valor por hectárea es mayor en las propiedades de menor extensión.

3 El catastro rural es un inventario de los "inmuebles rústicos de un cantón", la información es levantada por entidades públicas como el SIGTIERRAS y finalmente entregada a los respectivos GAD.

Tabla 2.

Precio de la tierra según la parroquia y extensión

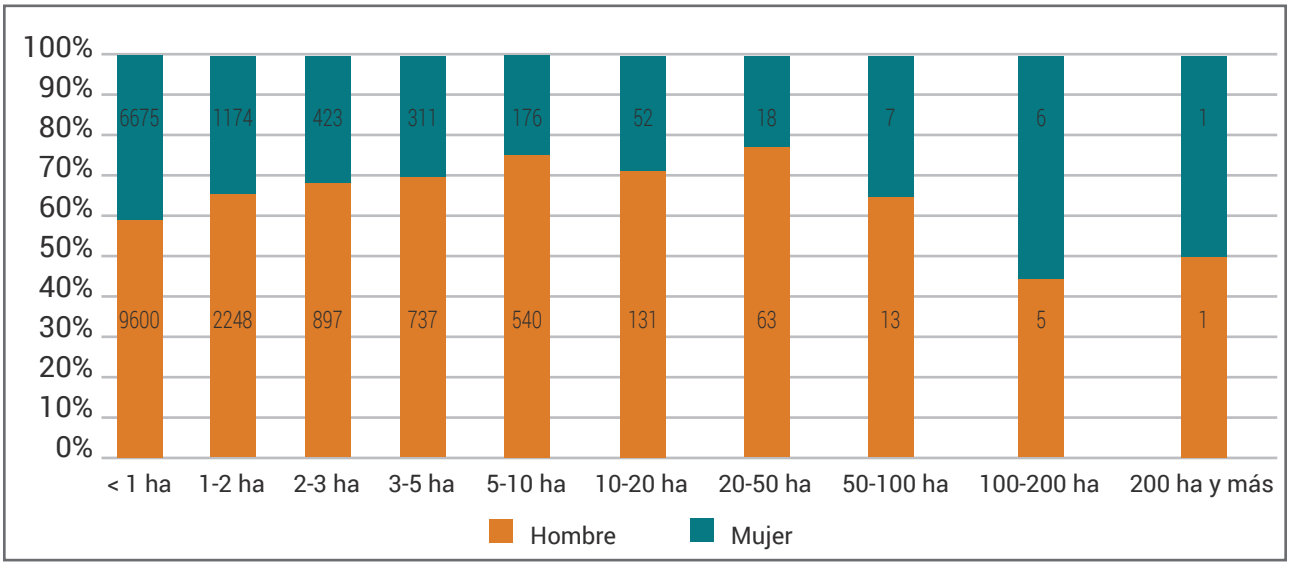
Extensión	Ascázubi (USD/ha)	Cangahua (USD/ha)	Juan Montalvo (USD/ha)	Olmedo (Pesillo) (USD/ha)	Otón (USD/ha)	San José de Ayora (USD/ha)	Santa Rosa de Cuzubamba (USD/ha)
< 1 ha	57.453	88.133	37.523	40.055	38.331	45.273	45.273
1-2 ha	16.453	32.959	10.692	13.018	14.868	15.326	15.326
2-3 ha	12.716	34.528	9.490	11.883	18.082	15.083	15.083
3-5 ha	7.903	24.264	10.039	11.637	8.450	13.233	13.233
5-10 ha	14.539	34.014	10.791	12.283	12.150	17.949	17.949
10-20 ha	28.852	43.860	19.447	10.454	12.670	24.662	24.662
20-50 ha	10.248	42.380	18.683	6.523	23.557	24.442	24.442
50-100 ha	4.169	35.499	6.145	7.376	6.478	23.975	23.975
100-200 ha	4.388	23.986	7.957	-	14.262	25.415	25.415
200 ha y más	9.521	10.921	-	-	-	5.760	5.760

Fuente: SIGTIERRAS, Catastro Rural, 2012-2016
Elaboración: Adriana Sigcha

En el catastro rural de Cayambe se encuentra que la mayor parte de predios cuenta con título de propiedad. Si se realiza una comparación de la inscripción por nombre, se observa que alrededor del 38% de los predios se encuentran inscritos a nombre de mujeres. Esto representa, una tendencia minoritaria que se encuentra también al incorporar el criterio de rangos de extensión de los predios. (ver Figura 3).

Figura 3.

Predios según el sexo de su propietario y la extensión



Fuente: SIGTIERRAS, Catastro Rural, 2012-2016
Elaboración: Adriana Sigcha

La distribución inequitativa, la minifundización o la variación en los precios de la tierra, no son las únicas problemáticas que pueden identificarse en este primer análisis. También, se pueden identificar problemas de legalización, definición de linderos, inseguridad jurídica de la tierra para mujeres. Inclusive, se observan conflictos por la tierra y, por supuesto, otras presiones derivadas del modelo de acumulación y económico del país que se sustenta en el extractivismo. Este escenario es el resultado de una larga historia de acumulación y despojo de la tierra, la misma que se amplía en el siguiente acápite.

2.1 Antecedentes históricos de la lucha por la tierra del Pueblo Kayambi

El Pueblo Kayambi ha tenido una larga experiencia de resistencia y reinvención, desde la llegada de las invasiones inca y española y también durante la vida republicana del Ecuador. Becker y Tutillo (2009) afirman que el Pueblo Kayambi era parte de la Confederación Caranqui, en la que confluían otros pueblos como el pueblo Otavalo o los mismos Caranquis; ante la llegada de la invasión Inca comandada por Huayna Cápac, estos pueblos lucharon juntos por la defensa de su territorio en la "la guerra de diecisiete años", que fue particularmente intensa en lo que hoy se conoce como Pesillo, hasta que hacia alrededor de 1515 fueron finalmente vencidos (Becker y Tutillo 2009, 16-22).

Hacia 1534, menos de veinte años después de esta intensa confrontación, Benalcázar dirigió la invasión española sobre el territorio, un proceso complejo y violento, plagado de masacres y alianzas que culminaron con su anexión al Corregimiento de Otavalo de la Audiencia de Quito, Virreinato del Perú (25). En este territorio se estableció un sistema feudal, con los indígenas en la base de la pirámide social y la tierra como referente de poder económico y político lejos de su alcance. Múltiples fueron las expresiones de resistencia que marcaron el periodo colonial, desde huir, "trabajar despacio, destrozar las herramientas o suicidase", hasta levantamientos y revueltas en contra del trabajo obligatorio (mita) (29-30).

En 1824 la zona de Cayambe se constituyó en "parroquia de la provincia de Imbabura dentro del país de la Gran Colombia", y al disolverse ésta en 1830, pasó a ser parte del Ecuador en su nuevo periodo republicano. A decir de Llásag (2012), al llegar la "'independencia' y la constitución del Estado nacional, no cambió en nada la situación de explotación y miseria a la que había sido sometida la población indígena, los pueblos afroecuatorianos, mujeres y otros sectores marginados" (87). Durante la época republicana, la hacienda, la iglesia y la tenencia política eran las instituciones referentes del poder y control sobre la tierra y la población indígena (Becker y Tutillo 2009, 33). La tenencia de la tierra puede ser entendida a criterio de Bécker y Tutillo (2009) como una serie de:

> relaciones legales y tradicionales entre personas, grupos y clases que regulan los derechos al uso de la tierra, su transferencia y disfrute de sus productos, y los deberes que son inherentes a estos derechos. En pocas palabras, la tenencia de tierra puede ser considerada como el reflejo de relaciones de poder entre personas y grupos en el uso de la tierra (1973: XVII en Bécker y Tutillo 2009, 45).

En el caso de la sierra ecuatoriana, el estado de distribución inequitativa de la tierra es

resultado de una serie de mecanismos mediante los cuales ésta fue arrebatada de las manos de los indígenas, entre ellos se encuentran, por ejemplo, el sistema de encomiendas (1503), el sistema de mitas que reemplazó a la encomienda (1550), ambos establecidos por la corona española y finalmente el sistema de haciendas que se fue instalando a partir del siglo XVII y que se consolida con la independencia (Bécker y Tutillo 2009, 47).

Durante la época republicana, la llegada de la Revolución liberal no fue, necesariamente, un evento que mejore la situación de los indígenas, esto a pesar incluso de que el ejército de Eloy Alfaro contó con el apoyo de trabajadores de este sector. La emisión de la Ley de Cultos en 1904 y la Ley de Beneficencia o Ley de manos muertas en 1908, no fue otra cosa que el paso de la titularidad de las tierras, hasta entonces de propiedad de la iglesia, a manos del Estado bajo el programa de 'Asistencia Pública' que luego se llamó de 'Asistencia Social'. A diferencia de lo que habrían esperado los indígenas, "el gobierno no intentó utilizar este programa para su liberación, sino más bien para asimilarlos a la cultura mestiza dominante" (Bécker y Tutillo 2009, 71-72).

Hacia el final de la "década de 1940, el 52 por ciento de las tierras de Cayambe estaba en manos de diferentes organismos estatales" (Chiriboga León, 1970: 40). Una década más tarde, al final de 1950, el 40% de la tierra era "parte de las haciendas de propiedad del gobierno incluidas en el Programa de Asistencia Pública (Chiriboga León, 1970: 40). Finalmente, hacia la década de 1970, de las 52 grandes haciendas de Cayambe, 40 eran propiedad privada y 12 eran del gobierno (Becker y Tutillo 2009, 74-75). También en estos casos, "los trabajadores fueron incluidos en el arrendamiento como si fueran parte de la propiedad" (Becker y Tutillo 2009, 80).

Ante varios procesos infructuosos, llevados a cabo con la finalidad de mejorar sus condiciones, los indígenas de Cayambe establecieron relaciones con organizaciones urbanas. Los "primeros contactos de los partidos de izquierda con los indígenas, se dan en 1925 en las sublevaciones de los indígenas en las haciendas de Pesillo, Muyurco, la Chimba y Juan Montalvo" en Cayambe. En estos levantamientos, se demandó el pago de salarios justos, acceso a tierras y educación bilingüe; de estos procesos se consolidaron progresivamente los liderazgos de personajes notables como Tránsito Amaguaña, Dolores Cacuango, Rosa Alba, Félix Alomocho, Jesús Gualavisí y Neptalí Ulcuango (Llásag 2012, 101).

> Desde los años 1920, se organizaron sindicatos agrícolas en comunidades rurales donde la mayoría de la población era indígena, y muchos de estos esfuerzos tuvieron lugar en el cantón Cayambe, en la sierra norte del Ecuador. Los líderes y los asuntos eran auténticos y de su propia iniciativa. Las demandas de estas organizaciones a menudo tenían que ver con mejoras salariales, condiciones de trabajo, vivienda, el abuso de los terratenientes y el respeto a las organizaciones indígenas. Lejanos al estereotipo del campesino aislado y conservador, los kayambis en los años 1920 conocían y mantenían contacto con los grandes movimientos sociales. Este contacto con la izquierda se convirtió en una característica que definía las organizaciones indígenas de la región (Becker y Tutillo 2009, 96).

Durante la segunda década del siglo XX "escondidos en cuevas y con la complicidad de la noche, los trabajadores indígenas formaron los primeros sindicatos campesinos en Cayambe". Entre ellos están, por ejemplo, el Sindicato de Trabajadores Campesino de Juan Montalvo, al que perteneció el líder indígena Jesús Gualavisí. Se conformaron además los sindicatos El Inca de Pesillo, Tierra Libre de Moyurco y Pan y Tierra de La

Chimba, fundados en 1927. Por su parte, en 1930 el Partido Socialista fundó en Quito la organización Socorro Obrero y Campesino, cuya misión era la de apoyar a las organizaciones campesinas e indígenas (Becker y Tutillo 2009, 96-100).

En 1931, al cabo de conflictos y levantamientos en el cantón, tuvo lugar el Primer Congreso de Organizaciones Campesinas en Cayambe, en Juan Montalvo, fue "significativo el hecho de que el congreso se celebrara en Cayambe. Las organizaciones campesinas de Cayambe encargadas de organizar la conferencia ofrecían un liderazgo de vanguardia y constituían un ejemplo para el naciente movimiento de protesta rural" en el país (Becker y Tutillo 2009, 105).

A este congreso asistieron alrededor de dos mil líderes indígenas de todas las provincias de la costa y de la sierra, y su objetivo central fue el de emitir un pliego de peticiones, en el que se incluyó la demanda de la reforma agraria, así como:

> incremento de los salarios, una semana laboral de cuarenta horas, la devolución de tierras a los trabajadores, y el fin de la abusiva práctica tributaria de la iglesia mediante la recolección de diezmos (la décima parte de la producción agrícola) la remuneración del trabajo femenino y el fin de la práctica que exige a los indígenas prestar sus servicios personales en la casa del hacendado" (Becker y Tutillo 2009, 102)

Sumado a lo anterior y probablemente de mayor relevancia, fue la demanda del derecho a la ciudadanía de los indígenas de la época. Si bien es cierto que, esto no estuvo entre las peticiones explícitas, "las acciones de los indígenas desafiaban las nociones aceptadas de ciudadanía en el Ecuador", que según la Constitución de la época se refería a "adultos alfabetos", mientras que los indígenas se ubicaban más bien en "una categoría secundaria de 'nacionales' que no gozaba del privilegio de la ciudadanía, que comprendía el derecho de voto y participación política en la sociedad" (Becker y Tutillo 2009, 108).

Un siguiente paso importante en los procesos organizativos indígenas fue la constitución de la Federación Ecuatoriana de Indios[4] (FEI, 1944), la cual "estaba concebida como un ala agraria de la CTE [Confederación de Trabajadores del Ecuador] para presionar en el ámbito de los problemas campesinos e indígenas desde una perspectiva de clase", se trató del "primer intento político triunfante para constituir una organización nacional para y por los indígenas" (Becker y Tutillo 2009, 133). Cabe mencionar como antecedente importante que aportó en la consolidación de las relaciones entre organizaciones urbanas y rurales, y fortaleció el posicionamiento de los indígenas en sus territorios fue la aprobación de un código de trabajo nacional en 1938 gracias a las gestiones de los sindicatos urbanos.

> Toda una sección de la ley estaba dedicada al trabajo agrícola para regular las relaciones entre trabajadores indígenas y sus patronos. Un examen crítico del código de trabajo indica que con frecuencia no hacía más que codificar lo que ya era costumbre o práctica común en las relaciones laborales entre hacendados y obreros agrícolas. En las zonas rurales, con una fuerza de trabajo en gran me-

4 La FEI se registró en el Ministerio de Previsión Social y Trabajo una vez realizados dos cambios en sus estatutos, por un lado, se eliminó a las comunas de su estructura organizativa, quedando solamente "sindicatos, cooperativas, instituciones culturales y tribus que estuvieron presentes en el Primer Congreso Indígena Nacional Ecuatoriano en que se creó la FEI", esta modificación tuvo un especial impacto en el sur de Cayambe, en donde la comuna era la forma de organización más importante; por otro lado, se negó a la FEI la capacidad exclusiva de "nombrar a los representantes funcionales para la 'Raza Indígena' en el Congreso Nacional (Becker y Tutillo 2009, 140-141)

dida analfabeta, las haciendas podían ignorar sin ningún problema muchos de sus elementos más progresivos. Sin embargo, había aspectos en el código que los líderes sindicales podían aprovechar realmente en su propio beneficio. Esto era así principalmente en la sección del código que regulaba los conflictos y los acuerdos colectivos sindicales (…) Sin pretenderlo, el código de trabajo acercó a las organizaciones rurales a los activistas urbanos y contribuyó a sentar las bases para la creación de la Federación Ecuatoriana de Indios en 1944. La integración de estos intereses fue un avance táctico para el movimiento indígena (Becker y Tutillo 2009, 134-135).

Con este insumo legal, "los dueños de las haciendas tuvieron que ser más cautos en sus tratos con los obreros. Los kayambis acogieron estos cambios progresivos en la legislación del Ecuador como un medio para proteger las condiciones de trabajo en las haciendas" (Becker y Tutillo 2009, 135). Hacia 1950 los levantamientos y demandas impulsadas tenían que ver, principalmente, con la tierra y los salarios, y fue particularmente importante en las zonas de influencia de la FEI. De este modo se contribuyó "a abrir camino en la legislación de reforma agraria de 1964", que superaba con mucho las demandas iniciales (Becker y Tutillo 2009, 157).

La década de 1950 fue un periodo durante el cual el movimiento indígena se expandió y maduró en Cayambe. Se amplió desde los temas económicos clave de salario y condiciones de trabajo hasta recoger la tierra como demanda central. Fue también un periodo en el que las cuestiones explícitas étnicas como la educación bilingüe, comenzaron a asumir un papel más central en la formación de la identidad indígena y la estructura de las organizaciones. En los años 1960, todas estas cuestiones convergieron en un fuerte movimiento étnico por la reforma de la tierra. (Becker y Tutillo 2009, 158).

Entre los principales eventos ocurridos en Cayambe y que antecedieron a la reforma agraria de 1964, se encuentra el levantamiento de los trabajadores de Pitaná, en el sur de Cayambe (1954), quienes alegaban "que no se les había pagado nada desde hacía tres a cinco meses y que habían sufrido otros abusos por parte del amo". Ante este reclamo, "el jefe de la policía de Cayambe se presentó en la hacienda con guardias armados de metralletas. En lugar de intentar resolver la situación, la policía disparó contra los manifestantes desarmados", producto de esta brutal represión hubo al menos cuatro muertos y varios heridos y presos (Becker y Tutillo 2009, 170).

Esta revuelta y consiguiente masacre fue la primera vez que la protesta en Guachalá o en el sur de Cayambe salió a la luz pública de una forma tan abierta. Como resultado, la FEI y el Partido Comunista empezaron a tener un interés más activo en lo que estaba ocurriendo en este sector. Las demandas de los trabajadores aumentaron la presión por una legislación de reforma agraria. Irónicamente, las actuaciones de la hacienda empujaron a los trabajadores hacia el terreno del PCE/FEI (…) Después de la masacre de Pitaná, el Partido Comunista declaró que todo el Ecuador era solidario con los indígenas masacrados (Becker y Tutillo 2009, 189).

Este acercamiento finalmente fue relativo, por un lado, debido al debilitamiento que la izquierda tuvo durante los años cincuenta, a causa de la polarización global de la Guerra Fría y, por

otro lado, debido a la distancia que tenía el partido urbano, respecto a las demandas y necesidades de la realidad rural; así también, la influencia de la FEI era menor en la zona sur del cantón Cayambe. A pesar de lo anterior, "este acontecimiento impulsó una dinámica social y política en la hacienda que pronto desembocaría en la distribución de las tierras entre sus trabajadores" (Becker y Tutillo 2009, 194). De este modo, hacia finales de la década de los cincuenta e inicios de la década de los sesenta, varias familias de Pitaná y Porotog recibieron tierras antes del proceso de reforma agraria. Este ejemplo suscitado en Cangahua.

> Creó un modelo que después fue seguido en toda la sierra. En los primeros años de la década 1960, los hacendados dieron a unos tres mil huasipungueros el título legal de sus parcelas (...) Esto se considera como una eficaz legislación de la reforma agraria, y ello se debe a que como consecuencia de tales actuaciones la hacienda Guachalá estaba considerada como una de las fuerzas innovadoras dominantes en la política agraria ecuatoriana y en los modelos de tenencia de la tierra (Becker y Tutillo 2009, 194).

La relación entre las organizaciones de trabajadores urbanos y rurales, así como los partidos políticos con sede urbana se estrecharon en el marco de la demanda por la tierra. Por primera vez en 1959 "el Partido Socialista Ecuatoriano proclamó una demanda formal de la reforma agraria", y el Partido Comunista "hizo una llamada para constituir una alianza obrero-campesina" para enfrentar la problemática de las haciendas y de tenencia de la tierra (Becker y Tutillo 2009, 203).

> Los conflictos cada vez más radicales por los derechos de las tierras y los de los campesinos y los indígenas culminaron en una marcha masiva sobre Quito el 16 de diciembre de 1961. Doce mil indígenas y campesinos bajaron pacíficamente sobre la ciudad para demandar un programa de reforma agraria (...) La marcha se organizó coincidiendo con el Tercer Congreso de la Federación Ecuatoriana de Indígenas. El objetivo principal del congreso de dos días era demandar una reforma agraria justa, radical y democrática (...) Aunque la legislación de la reforma agraria beneficiaría principalmente a la población rural del Ecuador, la FEI entendía que este objetivo solo podía alcanzarse con el apoyo de amplios sectores de la población. Invitaron a trabajadores, profesores, estudiantes, partidos políticos de izquierda, clubes y organizaciones sociales y deportivas, y público en general (Becker y Tutillo 2009, 203-204).

El apoyo de las organizaciones de izquierda fue clave durante el proceso y se dio debido a que habían comprendido que "una auténtica reforma agraria era necesaria para acabar con las relaciones económicas feudales y explotadoras existentes en el país" (204). "Mil campesinos y trabajadores del cantón Cayambe se organizaron para asistir a la marcha de protesta y al congreso de Quito. Las mujeres tuvieron un papel visible y activo en la marcha, al mismo nivel que sus compañeros varones" (Becker y Tutillo 2009, 205).

> Miles de indígenas que avanzaban como una avalancha a través de las calles de Quito durante más de una hora y media, reclamando una legislación de reforma agraria y otras demandas sociales. Los indígenas acudieron principalmente de las provincias serranas de Chimborazo, Cañar, Tungurahua, Cotopaxi, Imbabura y Pichincha, y gritaban en español y en ki-

chwa sus demandas en pro de una reforma agraria y de la abolición del sistema de huasipungo. Vestidos con sus tradicionales ponchos, camisas y sombreros, los indígenas llevaban emblemas con los nombres de sus comunidades y sindicatos y lemas pidiendo pan, justicia, educación y tierras para los que las cultivaban. Otras banderas hacían referencia a cuestiones políticas más amplias, como el apoyo a Fidel Castro y a la revolución cubana. Rótulos exigiendo "Tierra o Muerte" ligaban su lucha con la de Emiliano Zapata en la revolución mexicana. Aunque la marcha se centró en cuestiones económicas y políticas, los rastros de etnicidad hicieron también su aparición en el discurso. Un cartel decía "hemos vivido explotados durante cuatro siglos" (Becker y Tutillo 2009, 205).

Resulta interesante que la marcha fue encabezada por el entonces presidente Carlos Julio Arosemena Monroy, quien sucedió a Velasco Ibarra, en su discurso "Prometió que su administración culminaría las leyes agrarias y de reforma tributaria y que el lunes siguiente iniciaría la legislación que pondría fin al sistema de huasipungo", sin embargo, esto no ocurrió y finalmente fue destituido en 1963, año en que los militares asumieron el gobierno (Becker y Tutillo 2009, 206-207).

2.2
Procesos de reforma agraria y colonización en Cayambe

Los procesos de reforma agraria y colonización que marcaron la historia del país durante el siglo XX estuvieron motivados, entre otras razones, por la constatación de una alta densidad poblacional en determinadas zonas y su contraste con grandes extensiones de tierra de propiedad privada y estatal. Resulta importante señalar que, en estos procesos, la colonización tuvo mayor peso que la "redistribución" de la tierra, a su vez, aquella que fue afectada fue, principalmente, la de propiedad estatal.

Tabla 3.
Normativas para la reforma agraria y colonización Ecuador – Siglo XX

Normativas para la reforma agraria y colonización Ecuador – Siglo XX		
Gobierno de turno	**Año**	**Normativa**
Federico Páez Chiriboga	1936	Ley de Tierras Baldías y Colonización
Junta Militar	1964	Ley de Reforma Agraria y Colonización
José María Velasco Ibarra	1970	Ley de Abolición del Trabajo Precario
Gral. Guillermo Rodríguez Lara	1973	Ley de Reforma Agraria (II)
Junta Militar	1979	Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario
Sixto Durán Ballén	1994	Ley de Desarrollo Agrario
	1996	Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agropecuario

Fuente: Varios documentos
Elaboración: Adriana Sigcha

Desde la perspectiva estatal, los procesos de colonización se justificaron debido a la existencia de "extensas zonas 'vacías' (…) llamadas 'baldías'", las cuales fueron intervenidas como una estrategia para reducir la presión social por la tierra; y como un mecanismo para "incorporar al campesinado marginado a la sociedad nacional y articular extensas zonas 'vacías' al territorio nacional" (Gondard y Mazurek 2001, 15). Resulta importante resaltar la caracterización de las tierras para la colonización como "vacías" o "baldías" pues, en realidad no lo eran, al contrario, la promulgación de esta ley constituyó "la colonización de los pueblos indígenas de la Costa y de la Amazonía, principalmente de la Amazonía porque ya se habían descubierto varios pozos petroleros. Aquello significó la usurpación de las tierras de los pueblos indígenas" (Llásag 2012, 111).

En términos nacionales, la reforma agraria tuvo una menor relevancia que la colonización, tanto en lo que respecta al número de beneficiarios, con 115000 y 119500, respectivamente, como en cuanto a la superficie intervenida, en el primer caso se intervino apenas el 3% de la superficie nacional, mientras que en el segundo caso se intervino el 23%. A pesar de lo anterior, "hay una semejanza bastante grande entre los efectos espaciales de la colonización y de la reforma agraria, pese a sus diferencias de aplicación", pues ambas tuvieron una tendencia de ocupación horizontal de territorio, teniendo un "drástico" impacto en el medio natural, en donde, "del espacio natural al espacio agrícola, así avanzó la construcción del nuevo territorio nacional, ampliado y densificado" (Gondard y Mazurek 2001, 38-39).

La tendencia concentradora que tenía la estructura agraria nacional apenas se modificó durante la segunda mitad del siglo XX. A mediados de la década de los cincuenta "el 2,1% de los predios de más de 100 hectáreas controlaban el 64,4% de la superficie agrícola. En el otro extremo, el 73,1% de los predios tenían menos de 5 hectáreas y en conjunto llegaba bajo diversas formas al 7,2% de la superficie", con una casi inexistente propiedad de tamaño medio (Chiriboga 1988, 40). Esta situación era aún más aguda en el caso de Cayambe, tanto así que para 1950 había 53 haciendas de más de 50 hectáreas (Becker y Tutillo 2009, 52-53).

De las normativas emitidas durante el siglo XX, generalmente suelen señalarse como las más relevantes la de 1964 y 1973, aunque también la de 1970, especialmente para la región costa. Sin embargo, debido a los impactos que tuvo en la provincia de Pichincha, así como en Cayambe, en la presente sección se colocará el énfasis en el proceso que corresponde a la ley de 1964, no solo por los impactos espaciales y de tenencia de la tierra, sino, también, debido a que fue en esta normativa en que se abolió, formalmente, el huasipungo, el cual era una forma de organización y explotación de la mano de obra primaria en el territorio.

A pesar de las expectativas generadas, así como en la Ley de tierras baldías y colonización de 1936, en 1964 se colocó especial énfasis en los procesos de colonización, y no tanto en la redistribución de latifundios, haciendas y grandes propiedades. La diferencia radicaba en que en 1936 la ley "patrocinaba el reasentamiento de campesinos sin tierra en terrenos públicos", mientras que, en 1964, se promovió la colonización en tierras "baldías" de la costa y, principalmente, de la Amazonía. En ambos casos fueron afectados territorios indígenas, y así como a la ley de 1936 le sucedió la creación del Instituto Nacional de Colonización (1957), con la ley de 1964 se creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) (Becker y Tutillo 2009, 210-212).

Al tiempo que la principal estrategia fue la colonización, los procesos de redistribución fueron limitados. Por ejemplo, entre 1964 y 1970, apenas 10,2% de las familias campesinas de la sierra recibieron tierras. Así mismo, en términos generales, se redistribuyó apenas el 8,5% de la

tierra de haciendas mayores a 500 ha (Velasco, 1983: 98 en Becker y Tutillo 2009, 214). Por supuesto, con la Ley de 1964 se eliminó formalmente el huasipungo, sin embargo, la distribución de tierras sin acceso a otros recursos clave para la producción y viabilidad económica limitaron aún más los efectos de la normativa. Para el caso de Cayambe, por ejemplo, se afirma que "la reforma agraria simplemente significó una mayor penetración capitalista en el campo, una concentración de empresas agrícolas y el desarrollo de agroindustrias" (Becker y Tutillo 2009, 213).

> En el momento de la reforma agraria de 1964, la Junta Central de Asistencia Pública administraba setenta y siete haciendas. Todas ellas estaban ubicadas en la sierra y en conjunto ocupaban 133.000 hectáreas de terreno, o el 4 por ciento de la región de la sierra (FAO, Junta Central de Asistencia Social y United Nation Special Fund, 1964: 8). Once de estas haciendas estaban situadas en el cantón de Cayambe, y juntas suponían más del diez por ciento de las haciendas de propiedad estatal (ver Tabla 4). En la hacienda de Pesillo, una de las mayores haciendas del programa, 133 familias de huasipungos ocupaban 466 hectáreas. Esto era aproximadamente un quinto de las tierras de la hacienda, con una parcela promedio de 3,5 hectáreas. Otros dieciséis partidarios y nueve peones disponían de otras 61 hectáreas. Más de tres cuartos de las tierras eran aprovechadas por los administradores blancos y el gobierno (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización -IERAC-, 1965a) (Becker y Tutillo 2009, 87-88).

La tierra en propiedad del Estado fue dividida "en tres tipos de empresa: la familia campesina 'exhuasipungueros', la cooperativa 'huasipungueros (más otras familias) y una estatal (trabajada con mano de obra asalariada de la misma zona y en manos el IERAC)". Producto de este proceso, una evaluación realizada en 1977, por el mismo Estado, informó que en Cayambe, el 26% de la tierra disponible para actividades productivas estaba en manos campesinas (L. Martínez 2016, 4).

A pesar de lo anterior, la cooperativa fue la estrategia más importante para la redistribución de la tierra, por ejemplo, la hacienda de Pesillo, una de las más grandes de Cayambe, fue dividida en 1966 en las cooperativas Atahualpa y Simón Bolívar. Se trata de una estrategia que ha sido profundamente cuestionada por haber sido implementada "desde arriba" (L. Martínez 2016, 4), es decir, desde una perspectiva identitaria, la cooperativa era una forma de organización introducida, que no respondía a las necesidades de la población local y que

> en su mayor parte terminaron fracasando porque los funcionarios del gobierno las habían diseñado sin tener en cuenta las necesidades y problemas de los kayambis. Muchas personas se quejaban de que fundamentalmente estaban trabajando para otro patrón, ahora para el IERAC. Los intelectuales indígenas criticaban este intento de crear cooperativas como si se intentara destrozar las formas tradicionales de organización social, introducir estructuras extrañas e imponer una política estatal a las comunidades indígenas (Guaña, 1992:116). La reforma agraria no se preocupó de la capacitación de los dirigentes de la cooperativa, lo que implicaba que estaba mal administrada y que los miembros robaban con frecuencia recursos de la misma. La gente no entendía qué podía hacer por ellos la cooperativa en cuanto a la concesión de créditos y otros recursos. No todas las fa-

milias se adhirieron a las cooperativas, lo que condujo a discordias y tensiones entre los miembros de la comunidad (Becker y Tutillo 2009, 217-218).

Si bien este proceso representó una posibilidad de acceso a la tierra para campesinos e indígenas, particularmente para el caso de asignaciones individuales a ex huasipungueros, se trató de una mejora de la disponibilidad de la tierra más en lo cuantitativo que en lo cualitativo, es decir, si bien se amplió el número de hectáreas, la tierra entregada era de menor calidad (L. Martínez 2016, 5), situación menos frecuente al tratarse de las cooperativas, dado el interés productivo del Estado. Por otro lado, la cantidad de tierra recibida varió según el beneficiario y el lugar. Mientras los ex huasipungueros accedieron a un promedio de 5,44 hectáreas, los arrimados (hijos de huasipungueros que recibieron tierras posteriormente) accedieron a un promedio de 2,77 hectáreas. Por ejemplo, si en Moyurco el promedio de tierras entregadas fue de 3 hectáreas, en La Chimba fue 2,5 ha. , así también, si en El Chaupi y San Pablo Urco ex huasipungueros recibieron hasta 11 hectáreas por familia, en Paquiestancia los arrimados recibieron un máximo de 4 hectáreas (L. Martínez 2016, 5).

Entre las lecturas más críticas de este proceso se encuentran aquellas que afirman que la Reforma Agraria de 1964 "logró de alguna manera convertir la movilización indígena-campesina, especialmente de huasipungueros y exhuasipungueros en una gestión jurídica y administrativa en el Estado", con especiales consecuencias para la FEI, que perdió su capacidad de acción y se debilitó debido a que "no logró avanzar más allá de las reivindicaciones clasistas y tampoco logró articular las nuevas propuestas de territorialidad, nacionalidad, autonomía" que nacieron en el seno del movimiento indígena (Llásag 2012, 112).

Finalmente, hacia la década de los noventa, las cooperativas empezaron a disolverse y a ser reemplazadas por la organización comunitaria, que representó un nuevo giro en la forma de tenencia y administración de la tierra en manos principalmente indígenas (L. Martínez 2016, 7) y que respondía a la demanda del movimiento indígena ecuatoriano por construir un Estado ecuatoriano que reconozca y proteja a los pueblos y nacionalidades que habitan en él. De acuerdo a César Pilataxi, al tiempo que la reforma agraria fue un proceso "viciado", un simple reacomodo de las tierras, la conformación de cooperativas como requisito para ser beneficiario fue un proceso excluyente y de carácter empresarial, razones por las que durante la década de los noventa el Pueblo Kayambi consolida su proceso de conformación de sistemas de organización comunitarios y de segundo grado "con el objetivo de que sean formas de organización incluyentes, en donde se abrace a todas las generaciones y también mecanismos para la demanda de derechos" (Pilataxi 2020).

En el siglo XXI, los Kayambis, herederos de un proceso histórico y organizativo como el descrito, sostienen entre sus objetivos centrales la consolidación de sus sistemas de organización comunitarios, la recuperación de su lengua, identidad y cultura, así como la construcción de un Estado plurinacional e intercultural; un proceso que se viabiliza aún más con la aprobación de la Constitución de 2008, un proceso en el que, dicho sea de paso, participaron activamente como parte del movimiento indígena.

3. Estructura de gobernanza para aplicación de justicia indígena en problemáticas de tierra y territorio en Cayambe

3.1
¿Por qué gobernanza?

La noción gobernanza es un término relativamente nuevo, que se popularizó a partir de la década de los noventa. Según Rosas, et al. este término "tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación" (2012, 115), sin embargo, la definición más utilizada proviene de la Ciencia Política y la Administración Pública, en donde se lo usa "para analizar los cambios recientes del 'gobierno' de la sociedad doméstica" y para "explorar los fenómenos de 'gobierno' de las emergentes relaciones sociales en espacios transnacionales" (2012, 115-116).

En su acepción más teórica, el término gobernanza da cuenta de un "nuevo modo de gestionar las políticas públicas", pasando de un "control jerárquico y de mercado" a una mayor "cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas" (Zurbriggen 2011, 40). Ahora bien, el término se ha difundido de manera diferenciada, mientras que en Europa el debate sobre la gobernanza buscaba explicar las transformaciones que sufrió el Estado durante la segunda mitad del siglo XX y analizar la complejidad de tomar decisiones entre actores diversos (41-43), en América Latina se difundió menos su reflexión teórica y más su aplicación práctica, especialmente por parte de organismos multilaterales y donantes de la cooperación internacional a quienes interesaba que la "ayuda para el desarrollo" fuera más efectiva (Zurbriggen 2011, 40-44).

Para Zurbriggen (2011) esta diferencia se contextualiza con el periodo neoliberal que vive América Latina y antecede a la popularización del término, un periodo en el que, por un lado, ocurre "una serie de cambios asociados a la democratización del régimen político" y, por otro lado, se pasa de "un modelo de desarrollo centrado en el Estado a uno bajo el predominio del mercado" (45). Habría que añadir, además, la consolidación de la presencia de organismos internacionales y programas de desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX. Es en ese contexto que instituciones como el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros, elaboran y difunden programas de desarrollo inspirados en su propia definición de 'buen gobierno', junto a los cuales la noción de gobernanza se populariza (44).

En el presente documento no se hará uso de la acepción 'práctica' del término gobernanza, sino más bien, de su acepción 'reflexiva'. Esto, permite dar cuenta de los cambios que han ocurrido en el Estado, pero, sobre todo, la participación de nuevos actores en la toma de decisiones y la complejidad que esto conlleva. Para el efecto, se utilizará la definición que proporciona Zurbriggen, para quien

> la noción de gobernanza proporciona una nueva perspectiva para analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones, generado por la pluralidad de actores involucrados que interactúan para formular, promover y lograr objetivos comunes, por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas

> y normas. Lo nuevo es la complejidad de proceso y la variedad de actores del Estado, del mercado y la sociedad civil que participan con intereses divergentes en el proceso decisorio (2011, 43).

Para la autora, es importante señalar que los actores poseen 'intereses divergentes' porque, por un lado, se toma distancia de una postura técnica administrativa con arreglo a fines y, por otro lado, es posible incorporar un análisis político y de la capacidad de movilización de cada uno de los actores, es decir, de la red de relaciones de poder que se establecen entre ellos, de este modo, es posible superar las experiencias de "transferencias de los formatos de gobernanza, por parte de los organismos internacionales", y con ello, tener presente que "los objetivos y estrategias de construcción y conducción política" son propios de cada país.

Al incorporar la dimensión política en el análisis, se evita la reducción de la discusión a un enfoque tecnocrático y administrativista, según el cual se cree que una institución puede ser replicada "en cualquier lugar, espacio y tiempo, e independientemente de las culturas predominantes y la distribución del poder" (58). De esta manera, la noción de gobernanza nos invita a preguntarnos por las relaciones establecidas entre los actores, "cómo interactúan, qué logran, hacia dónde se encaminan", relaciones complejas en donde hay contradicciones entre ellos, pero también hacia adentro de cada uno de ellos; al partir de ésta noción se apunta a identificar "cuáles recursos de poder utilizan, cómo los utilizan y en qué escenarios se mueven, también qué alianzas se tejen entre ellos"´ (Guzmán 2010).

En este punto, cabría preguntar ¿por qué utilizar este enfoque? ¿por qué no continuar la lectura desde otras nociones como autogobierno?, pues bien, se ha asumido el término gobernanza debido a que éste remite a la relación establecida por actores varios para para la definición de políticas públicas, es decir, la toma de decisiones que remiten, necesariamente, al contexto más amplio del Estado. Nociones como la de autogobierno son más pertinentes cuando lo que se quiere observar es, principalmente, el proceso interno de un grupo determinado, con menor o ningún énfasis en actores "externos" y políticas públicas. Específicamente, el interés aquí es el de indagar sobre la justicia indígena en su contexto actual que es el Estado, sin subsumirla a éste, sino alrededor de la interrelación de los actores sociales, públicos y privados, las posibilidades de diálogo entre ellos, sus intereses y la capacidad que tiene cada uno para movilizar su proyecto.

3.2 Actores centrales

En el Cantón Cayambe los actores centrales que promueven la justicia indígena para la gobernanza de la tierra y el territorio son, por un lado, el Pueblo Kayambi y su tejido territorial, y por otro la institucionalidad del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional de Cayambe (GADIP).

El Pueblo Kayambi es uno de los 18 pueblos que habitan el territorio ecuatoriano, pertenece a la Nacionalidad Kichwa de la Sierra. De acuerdo a César Pilataxi el tejido territorial que constituye al Pueblo Kayambi nace en las 174 comunidades que lo conforman (Pilataxi, Taller Estado Plurinacional e Intercultural 2018) y que a su vez

Como puede observarse, al tiempo que **se promueve una serie de políticas públicas** que fortalecen los sistemas de organización comunitarios, el tejido territorial del Pueblo Kayambi, (…), se establece otra serie de **regulaciones que garantizan que las decisiones que sean tomadas por las autoridades indígenas se correspondan con un modelo económico y productivo orientado al cumplimiento del**

Sumak Kawsay, para lo cual, la Soberanía Alimentaria es una alternativa a los modelos económicos basados en el extractivismo, que incluye, por ejemplo, a la agroindustria.

confluyen en 18 organizaciones de segundo grado[5]. Si bien el territorio del Pueblo Kayambi abarca las provincias de Pichincha (Quito, Cayambe, Pedro Moncayo), Imbabura (Otavalo, Pimampiro) y Napo (El Chaco) (CONAIE 2014), el 62% de su población reside en el cantón Cayambe (INEC 2010). Al tiempo que el gobierno comunitario es la autoridad de cada una de las comunas y comunidades, la Confederación del Pueblo Kayambi es la autoridad territorial que representa a todo el conjunto.

Por su parte, el cantón Cayambe responde a la división político administrativa del país, está ubicado en la Provincia de Pichincha y se conforma por seis parroquias: Cayambe (cabecera cantonal), Ascázubi, Cangahua, Otón, Santa Rosa de Cusubamba y Olmedo. La autoridad pública local es el GADIP Cayambe, presidido por el Consejo Municipal y la Alcaldía, al que se adscriben, entre otros, los Consejos Cantonales y el Registro de la Propiedad (Art. 14); de igual manera, son parte de esta estructura las direcciones de Desarrollo Integral del Territorio, de Planificación Urbana y Rural, de Avalúos y Catastros, de Desarrollo Intercultural, entre otras (Art. 17) (GADIP Cayambe 2015). Actores centrales: GADIP Cayambe/ Registro de la propiedad, CPK/ Gobiernos Comunitarios.

3.3 Confederación del Pueblo Kayambi: "hacia la autodeterminación de los kayambis"

3.3.1 Fortalecimiento de los gobiernos comunitarios con énfasis en el respeto de las autoridades indígenas

Las estrategias organizativas adoptadas por el Pueblo Kayambi han sido diversas, sin embargo, de una manera u otra, el trabajar juntos por la defensa de sus derechos y la construcción de una vida digna y consecuente con su cosmovisión ha sido una constante. De ahí que, la consolidación de los sistemas de organización comunitarios sea uno de sus objetivos centrales, partiendo de los gobiernos comunitarios, pasando por las organizaciones de segundo grado, hasta llegar al gobierno territorial. De acuerdo a Pilataxi, la Confederación del Pueblo Kayambi responde, al objetivo estratégico de defender el Territorio Kayambi desde la cosmovisión y formas de organización propias (Pilataxi 2020). De ahí que su misión sea:

> Generar crianza comunitaria en el marco de la autodeterminación y las autonomías de saberes, sabidurías, conocimientos y tecnologías ancestrales del Pueblo Kayambi en: las ciencias propias del Pueblo Kayambi, la Vivencia del sistema educativo autónomo del Pueblo Kayambi en ejercicio de la autodeterminación y los derechos colectivos, del sistema de salud

5 Ver anexo 2

y alimentación andino Kayambi, Crianza y vivencia de los saberes del sistema de jurisprudencia kichwa los saberes del manejo comunitario del agua, páramos, otros seres y sistemas que ayudan a las vidas, Crianza y vivencia del gobierno comunitario, crianza y vivencia de los saberes de la economía comunitaria, por medio de la investigación, la ordenación y la vivencia; así como también establecer relaciones interculturales nacionales e internacionales, por medio de convenios público-comunitarios, crear el sistema de comunicación del Pueblo Kayambi y construir la infraestructura y servicios para los gobiernos comunitarios, a fin de generar el Sumak Kawsay y garantizar la supervivencia indefinida del Pueblo Kayambi (J. Bastidas 2017).

La acción del Pueblo Kayambi no se limita a la dimensión territorial, al contrario, este Pueblo está articulado a los procesos políticos y organizativos del movimiento indígena a nivel nacional. De ahí que, al tiempo que se fortalece el tejido territorial, se avanza hacia la participación de la vida política del Estado, con Pachakutik -en tanto brazo político de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE- como estrategia para incidir en el escenario político nacional. Este accionar de fortalecimiento, organización y participación interna, tuvo como resultado, por primera vez en la historia de Cayambe, la elección como alcalde uno de sus líderes indígenas, primero en 2014 y nuevamente en 2019.

Si bien existen diferentes posturas sobre la participación de líderes indígenas en cargos públicos, en Cayambe se ha comprendido que la acción política a nivel estatal es una más de las estrategias que permiten lograr los objetivos de fortalecimiento de los sistemas de organización comunitarios, no solo porque se reconoce que el territorio kayambi es parte del Estado ecuatoriano, sino también porque se comprende que el objetivo mayor de materializar el Sumak Kawsay solo puede realizarse mediante procesos reestructuración del Estado en las distintas escalas de organización territorial –parroquial, municipal y nacional. Además, al tiempo que la participación en la vida política del Estado es una expresión de la disposición constitucional de un Ecuador intercultural y plurinacional, es también una forma de reapropiación del territorio.

3.4 Gobernanza de la tierra y territorio basado en los sistemas de organización comunitarios y la justicia indígena

Desde la autoridad pública municipal y gracias a un trabajo articulado con los gobiernos comunitarios, la autoridad territorial, ONGs, instituciones de educación superior y otros aliados, se han emitido al menos cuatro políticas públicas clave para el establecimiento de un sistema de gobernanza de la tierra y el territorio basado en los sistemas de organización comunitarios, entre estas medidas se encuentran, el cambio de denominación de la institucionalidad pública municipal, la creación de un Libro de sentencias indígenas en el Registro de la Propiedad, la emisión del Plan de Uso y Gestión del Suelo y, complementariamente, la ordenanza de agroecología.

3.4.1 Cambio de denominación de la institucionalidad pública

> El compañero Guillermo Churuchumbi llega a la alcaldía y decidimos un proceso de reflexión de qué municipio queríamos tener, qué municipio necesitaba este cantón, entonces, ahí la reflexión era ¿necesitamos un municipio débil [o] necesitamos una institucionalidad que responda a la realidad histórica? Hicimos toda una reflexión de qué municipio queríamos ir construyendo, la idea de todo eso era tener un municipio fuerte, porque ustedes saben, el neoliberalismo lo que hace es desmantelar las instituciones históricas y privatizarlas. Encontramos un municipio débil (…) Luego de la reflexión decidimos que hay que construir un municipio fuerte y que responda a la realidad histórica (Beltrán 2020).

Para lograrlo, una de las primeras decisiones que se tomaron fue la declaración del municipio de Cayambe como intercultural y plurinacional. Con fecha 03 de junio de 2014, se emite la "Reforma a la ordenanza que cambia el nombre de Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cayambe, por el de Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe" (GADIP Cayambe 2014). Una de las primeras medidas para materializar este cambio en la institucionalidad municipal del cantón fue, por un lado, el cambio de imagen y, por otro, la recuperación del kichwa. Esta modificación conlleva, igualmente, al reconocimiento y respeto de los derechos colectivos como normativa fundamental que orienta las políticas públicas y la institucionalidad del cantón, tal como lo estipula la Constitución de la República.

Como ejemplos de este cambio, o en palabras de Beltrán, de la institucionalización de la interculturalidad se encuentran, la señalética de tránsito escrita en español y en kichwa; la emisión de una ordenanza en la que se establecen "como días de relación intercultural y de importancia para el patrimonio cultural y civismo del cantón" los días, 21 de marzo, equinoccio de invierno, Mushuk Nina, Pawkar Raymmi; 21 de junio, solsticio de verano, tiempo de cosecha, Inti Raymi; 29 de junio, toma plaza y del sitio sagrado de Putiatzil, fiesta del sol; 23 de julio, cantonización de Cayambe, 21 de septiembre, equinoccio de verano, tiempo de la semilla, Kapac Raymi; y 21 de diciembre, solsticio de invierno, tiempo de transmisión de saberes, Kulla Raymi (GADIP Cayambe 2016, Art. 2); así como la entrega de premios que adoptan los nombres de líderes y personas notables indígenas y mestizos del cantón, y que son entregados cada 23 de julio (Beltrán 2020).

En lo que respecta a justicia indígena, tierra y territorio, se ha promovido el reconocimiento de las decisiones tomadas al respecto por los gobiernos comunitarios y la autoridad territorial. Entre lo más notable se encuentra el registro de sentencias emitidas bajo administración de justicia indígena en el Registro de la Propiedad, entidad adscrita al Municipio; en este proceso están involucradas, además, la Dirección de Avalúos y Catastros, y la Dirección de Desarrollo Integral del Territorio. Como resultado de esta medida, entre 2014 y 2017 se registraron al menos quince sentencias indígenas relacionadas con tierras comunitarias y territorios ancestrales sobre los cuales las autoridades indígenas tomaron distintas decisiones. No ha sido sencillo,

> porque incluso las mismas comunidades no confiaban en que tienen derecho a ejercer este tema que se llama justicia indígena (…) muchas comunidades iban a los juzgados, iban donde los abogados a resolver sus problemas de las comunidades. Romper de alguna forma esto, que no es que hemos roto en su totalidad,

> pero se ha roto en un setenta, ochenta por ciento, y las comunidades ahora resuelven todos los problemas internos, todos, desde [un] tema familiar, personales, de tierras, conflictos, todo resuelven las comunidades, algunos con mucha solvencia (Beltrán 2020).

Para alcanzar estas reformas, a decir de Beltrán (2020), ha sido necesario un intenso trabajo en el interior de las comunidades del Pueblo Kayambi, para que asuman su derecho a ejercer justicia en sus territorios, y hacia afuera de ellas, de tal forma que actores como la Policía Nacional, jueces, fiscales y servidores públicos en general, comprendan y asuman que en el territorio existen administración de justicia (Beltrán 2020).

El GADIP ha promovido procesos de formación y difusión de la existencia y el respeto a la justicia indígena con administradores de justicia ordinaria y el sector público. La Confederación del Pueblo Kayambi, estableció como uno de los proyectos clave de su Plan Estratégico el proyecto de "Crianza y vivencia del sistema de jurisprudencia kichwa-kayambi en ejercicio de nuestra autodeterminación", a partir del cual también ha promovido procesos de formación y difusión (J. Bastidas 2017, 93).

El accionar de cada una de las autoridades, tanto la autoridad territorial, como la autoridad pública, ha permitido que en el cantón se materialicen acciones y medidas de coordinación y cooperación entre los sistemas de justicia indígena y ordinario, así como entre las autoridades comunitarias y públicas. Algo que ocurre no solamente en Cayambe, sino también en Pedro Moncayo, otro de los cantones del Territorio Kayambi, en los cuales, mayormente se ha dejado de hablar de disputa de competencias, y se ha pasado a hablar de cooperación entre justicias (Beltrán 2020).

3.4.2 Registro de tierras comunitarias, PUGS y Planes de Vida

En la Constitución de la República se reconoce como forma de propiedad a la comunitaria (Art. 321), en lo que respecta a la tierra y territorios se reconoce la propiedad de tierras comunitarias, la posesión de tierras y territorios ancestrales (Art. 57, incisos 4, 5), así como la propiedad colectiva de la tierra (Art. 60), igualmente ocurre en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (Art. 3 y 22). A pesar de lo anterior, según Beltrán, en los municipios del país lamentablemente no es posible registrar la propiedad comunitaria, debido a que en el sistema de éstos no existe una casilla para registrar tierra comunal, lo cual conlleva a que lo que en la realidad son tierras comunales y comunitarias estén registradas bajo otras figuras.

Esta limitación de carácter práctico fue subsanada en el GADIP Cayambe, de manera que ha sido posible avanzar con el registro de las tierras comunitarias, sin embargo, se presentan dos problemas adicionales, por un lado, el que en algunos casos las comunidades no tienen título de propiedad de sus tierras y por otro, el que, a falta de un registro adecuado, hayan acumulado deudas con el sistema de recaudación público. Nuevamente, debido a su carácter constitucional y de inmediato cumplimiento, se ha considerado como una estrategia para resolver esta problemática el que, una vez cumplido el debido proceso, se emita una sentencia indígena que certifique que la tierra es comunal para, de ese modo, inscribir en el catastro y exonerar el pago (Beltrán 2020).

Una de las últimas medidas adoptadas por el GADIP Cayambe ha sido la emisión de la ordenanza 04-CMC-2020 que trata sobre el 'Plan de Uso y Gestión del Suelo den Cantón Cayambe' (PUGS). Con base en el artículo 55 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD, 2010), en donde se establece como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, "Planificar (...) el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial (...) con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural" (inciso a), así como "Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón" (inciso b), en el año 2015 el GADIP Cayambe actualizó el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y en enero de 2020 emite la ordenanza mencionada como uno de sus componentes (GADIP Cayambe 2020, Art. 1). En lo que respecta al territorio de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, se señala:

> Las consideraciones de su plan de vida servirán de insumo para la propuesta de planes parciales de usos comunitarios y comunales que complementen a detalle el Plan de Uso y Gestión de Suelo en esos territorios, los mismos que en base a su autodeterminación serán conocidos por el Concejo Municipal previo informe de la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial (...) Cada uno de los planes parciales y los planes de vida que presenten: las organizaciones, sujetos de derechos colectivos y/u otras entidades, serán revisados por la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial y pasarán al Concejo Municipal para su conocimiento (GADIP Cayambe 2020, Art. 4).

Este artículo es relevante en la medida de que, por un lado, incorpora los planes de vida comunitarios como complementarios de la política pública municipal, entendiendo los planes de vida como instrumentos "de planificación (...) surgidos del consenso comunitario, de acuerdo a su propio modelo de desarrollo basado en su cosmovisión para vivir bien y en armonía con los seres humanos y la naturaleza" (Art. 6). Por otro lado, utiliza el término de 'conocer' como criterio de respeto a la autodeterminación de éstas, lo cual implica que el Concejo Municipal no tendría posibilidad de rechazar o aprobar, sino solamente de conocer la decisión de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, previo informe de la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial.

En la disposición décima primera, sobre los planes de vida, se señala que:

> Las comunidades del Cantón Cayambe proyectarán su visión a futuro mediante los Planes de Vida, basados en la soberanía alimentaria, gestión comunitaria del páramo y agua, ambiente saludable, identidad comunitaria, Derecho indígena y autodeterminación. Estos planes de vida se emitirán en base del ejercicio de los derechos colectivos. La decisión de adoptar el Plan de Vida será colectiva y de consenso comunitario (...) (GADIP Cayambe 2020).

De este modo, los Planes de Vida pasan a ser instrumentos normativos para la gobernanza de los territorios de las comunidades y del Pueblo Kayambi que, al ser elevados a nivel de ordenanza y por ser emitidos como decisión colectiva, no pueden ser objeto de discusión y aprobación. Por supuesto, las discusiones en el Concejo Municipal alrededor del PUGS no estuvieron exentas de discusiones, al contrario, bajo el criterio de que es el Concejo Municipal es el que aprueba el PUGS, se estimaba que igual debía ocurrir con los Planes de Vida, sin embargo, en tanto estos instrumentos habrían de ser emitidos mediante administración de justicia indígena, no podrían ser revisados.

Había una gran discusión, los concejales decían somos autoridades, el PUGS tiene que ser aprobado por el consejo municipal; nosotros decimos sí, así dice el COOTAD, pero en el caso de los planes de vida, ustedes no pueden aprobar concejales, solo conocer y, es más, solo acatar, porque está emitido con sentencia indígena. Entonces toda esta discusión nos lleva a planteamientos filosóficos, el municipio es la máxima autoridad, sí, pero en el caso de sentencia indígena, tiene que acatar (Beltrán 2020).

3.4.3 Agroecología y Soberanía Alimentaria

Un elemento adicional y complementario para la estructuración de un sistema de gobernanza de la tierra y el territorio en Cayambe, basado en los sistemas de organización comunitarios y en la interrelación con la institucionalidad pública, es la "Ordenanza de regulación del uso del espacio público para la comercialización de productos sanos en ferias agroecológicas" (GADIP Cayambe 2018). Se trata de una normativa que condensa varios elementos claves, por un lado, su emisión es resultado de la acción articulada entre instituciones de educación superior, ONGs, la autoridad pública municipal, la autoridad indígena territorial, organizaciones de segundo grado y el Movimiento Cantonal de Mujeres de Cayambe (MCMC); por otro lado, ofrece sustento normativo a la agroecología, una actividad productiva sostenida e impulsada principalmente por mujeres, de ahí que, simbólicamente, haya sido aprobada un 08 de marzo.

Al tiempo que esta ordenanza "tiene como objeto impulsar, fortalecer y regular a las organizaciones de producción agroecológica, consumo, intercambio y post-consumo, a través de Ferias agroecológicas Solidarias (…)" (Art. 1), incorpora elementos organizativos, Sistema Participativo de Garantía Comunitario Territorial (SPG-CT), ferias agroecológicas, BioPlazas, entre otros que, junto al fortalecimiento de conocimientos y promoción del consumo responsable, articulan toda una estructura que, si bien está centrada en la agroecología, está directamente articulada con la Soberanía Alimentaria. De ahí que, dos años más tarde, complementariamente se señale en el mismo PUGS que los Planes de Vida deban estar basados en la Soberanía Alimentaria y en la gestión comunitaria.

Esta serie de políticas públicas y precisiones alrededor de la soberanía alimentaria, es expresión de la constatación de que, a pesar de que los sistemas de organización comunitarios son un adelanto a las formas de organización de tipo empresarial e incluso sindical, no puede dejar de reconocerse que estas lógicas están presentes en el territorio y han permeado en el Pueblo Kayambi. A decir de Pilataxi, esto se explica porque, al igual que el sistema económico, la forma de vida de las comunidades es cambiante y dinámica; al tiempo que los terratenientes pasaron a ser empresarios agroexportadores de flores, los campesinos dejaron de producir alimentos y pasaron a ocupar los nichos que los terratenientes habían dejado, como ocurre, por ejemplo, con la leche; dicho de otra manera, esta serie de normativas son el resultado del reconocimiento de que también en las comunidades ha permeado una lógica capitalista, modernizadora y desarrollista, que ha conllevado a la adopción de patrones del sistema alimentario capitalista, que profundiza la dependencia a insumos externos (Pilataxi 2020).

Como puede observarse, al tiempo que se promueve una serie de políticas públicas que fortalecen los sistemas de organización comunitarios,

el tejido territorial del Pueblo Kayambi, mediante el respeto a las decisiones tomadas por las autoridades bajo ejercicio de justicia indígena, se establece otra serie de regulaciones que garantizan que las decisiones que sean tomadas por las autoridades indígenas se correspondan con un modelo económico y productivo orientado al cumplimiento del Sumak Kawsay para lo cual, la Soberanía Alimentaria es una alternativa a los modelos económicos basados en el extractivismo, que incluye, por ejemplo, a la agroindustria.

3.5 Aplicación de Justicia indígena en Cayambe

La justicia indígena es un proceso complejo que se lleva adelante de acuerdo a la cosmovisión Kichwa-Kayambi, pero también según criterios procedimentales. Así como se resuelven diferentes casos, el procedimiento suele ser distinto según lo amerite, sin embargo, se pueden identificar como grandes momentos:

> 1) Willaikuna: Denuncia de la infracción ante las autoridades (…), 2) Tapuykuna: Averiguación de los hechos (…), 3) Ñawinchi: Diálogo en el que participan todas las personas involucradas (…), 4) Allichina: Es el momento en el que se resuelven los conflictos, en el que se llega a acuerdos (…), 5) Paktachina: Es el momento en el que se aplica la resolución que se ha tomado. Para llegar a este momento, debe levantarse un acta resolutoria en la que conste la sentencia (SIPAE 2019).

A decir del Presidente de la Confederación del Pueblo Kayambi:

> Cuando se genera un conflicto, la víctima o las partes tienen que poner en conocimiento de la autoridad, la autoridad inmediatamente debe tomar el debido proceso, realizar la investigación y luego, si determinó culpabilidad, hacer la citación para instalar en audiencia para resolver sobre tal o cual conflicto que se presente dentro de la comunidad (Cachipuendo 2018).

Pueden mencionarse al menos dos salvedades. (1) sobre la autoridad competente: si bien en Cayambe generalmente suelen ser los gobiernos comunitarios quienes encabezan los procesos, cuando la comunidad es parte del conflicto no puede actuar en calidad de juez, debido a que sería juez y parte, por lo que puede recurrir a la instancia siguiente que es el Pueblo Kayambi, de igual manera ocurre cuando el conflicto sucede entre dos comunidades distintas o cuando la comunidad, a pesar de serlo, no está registrada como tal (Cachipuendo 2018); esto último ocurre, principalmente en los casos en que se mantiene la denominación de 'cooperativa' o 'comité' derivados de los procesos de reforma agraria; (2) sobre la gravedad de los casos y el procedimiento, cuando se trata de casos "leves" suelen ser resueltos por el gobierno comunitario, mientras que si se trata de casos "graves" se resuelve en asamblea, el número de convocatorias necesarias hasta emitir sentencia depende también de la gravedad del caso (Cachipuendo 2018).

Es relevante que en el caso del Pueblo Kayambi, los procedimientos se apoyan en instituciones estatales como, por ejemplo, la Policía Nacional, a quien suele pedírsele que entregue las notificaciones a los involucrados. En los casos de problemáticas de tierra y territorio, se ha contado también con la presencia de representantes de entidades públicas como el Registro de la Propiedad, la Dirección de Avalúos y Catastros e incluso la misma alcaldía, todos los cuales aportan, según sus competencias, con documentación y testimonios que permitan clarificar los hechos y tomar decisiones sustentadas.

El proceso de justicia indígena es fundamentalmente colectivo y sustentado en los principios de la vida comunitaria, de tal forma que todo aquel que pudiera aportar de alguna manera puede participar para conseguir el fin último que es la recuperación y sostenimiento de una convivencia armónica entre los seres humanos y otros seres vivos. Sobre las sentencias que se emiten, debido a que la justicia indígena se ejerce de acuerdo a los usos y costumbres de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, no existe un "formato" de sentencia, sin embargo, en el Territorio Kayambi, las sentencias suelen contener:

> 1) los datos generales del día en el que se resuelve el caso (lugar, fecha, número de asistentes, comunidades y organizaciones a las que pertenecen, etc.), 2) un resumen del problema que se busca resolver, 3) los antecedentes al problema, 4) los fundamentos jurídicos que sustentan el ejercicio de la ji en general y según el caso del que se trate, 5) el detalle del desarrollo de la asamblea, 6) la resolución a la que se llega, y 7) las firmas de la autoridad [que actúa en calidad de juez y de todos los participantes]. Todas las sentencias deben guardarse en el archivo de sentencias de la comunidad en la que ocurrió el caso, y de la autoridad que [lo] resolvió. Dependiendo del caso del que se trate, las sentencias se registran también en las instituciones públicas correspondientes (SIPAE 2019).

Ante la preocupación de actores de la justicia ordinaria sobre las solemnidades y formalidades que todo lo relacionado con la justicia debe cumplir, estos parámetros que generalmente suelen contener las sentencias emitidas son un adelanto que permite anticipar posibles observaciones que puedan realizarse desde entidades públicas y privadas, sobre todo cuando se requiera registrar las sentencias emitidas. Finalmente, el seguimiento de lo que se ha decidido es responsabilidad de las autoridades a cargo, pero también de la misma comunidad, pues, así como el proceso se realiza de manera colectiva, la comunidad es corresponsable de los momentos posteriores, de tal forma que la sentencia emitida efectivamente se cumpla.

Un elemento clave para el ejercicio de la justicia indígena, tal como manda la Constitución, es la presencia y activa participación de las mujeres, de ahí que, en más de una ocasión, cuando en el Territorio Kayambi no se ha cumplido este requisito se invalida el proceso por decisión interna, y se repite de tal forma que se garantiza que exista una participación igualitaria con voz y capacidad de decisión. Ahora bien, uno de los momentos más importantes en que participan las mujeres es durante los baños de purificación.

> cuando se hace el castigo de purificación, por ejemplo, ahí no puede hacer jamás un hombre, tiene que ser una mujer la que haga el baño de purificación, el castigo con el látigo de purificación, la ortiga, todo eso tiene hacer una mujer, porque una mujer le hace con sabiduría, una mujer no hace con venganza, una mujer hace con mucha conciencia, como una madre,

con un aconsejamiento, de esa manera le hace la mujer, y tiene que ser una mujer adulta, sabia la que haga ese castigo de purificación, de sanación, en cambio un varón de pronto va a dar por venganza con demasiada fuerza causándole daño a la persona, antes que hacerle con un aconsejamiento, con un encariñamiento a la persona, haciéndole que reflexione tal vez el error que cometieron, entonces de esa manera siempre tiene que estar una mujer adulta, una mujer sabia, con experiencia, una que sea madre tiene que estar para que haga la purificación y el saneamiento (Villalba 2020).

3.5.1 Casos representativos de aplicación de justicia indígena

En términos generales, la mayoría de los casos que han sido resueltos sobre temas de tierra y territorio en Cayambe, mediante el uso de la justicia indígena han sido casos relacionados con la seguridad jurídica sobre lotes de terreno (titulación), delimitación/rectificación de linderos, regulación de trámites de compra venta entre comuneros, especialmente, sobre tierras comunitarias, rectificación de extensiones de tierra registradas en trámites de compra venta que afectan la propiedad de terceros o de la comunidad, declaración de espacios comunitarios para autorizar su asignación para obras públicas. Uno de los casos más emblemáticos, por la extensión de territorio y cantidad de personas que habrían podido ser afectadas, es el de Ñukanchik Urku.

Al revisar las sentencias de los casos reseñados más adelante, llaman la atención algunos elementos. En términos de procedimiento se ratifican los procesos de investigación que llevan adelante las autoridades indígenas para emitir sentencia, así como la participación activa de parte de los asistentes a las asambleas. Resalta la claridad con la que se sustentan las resoluciones, por ejemplo, con el uso de documentación de la misma comunidad -actas de asambleas previas-, documentación pública -protocolizaciones, planos, catastros, escrituras, etc. Además, resalta la importancia de los testimonios de las partes involucradas, de autoridades públicas y, dependiendo de los casos, la voz de personas mayores o personas con autoridad moral para emitir su criterio, como ocurrió en el caso de Cochapamba. (ver Tabla 4).

De los casos expuestos más abajo, llama la atención el de la Comunidad Cochapamba por las implicaciones que tendría la declaración de propiedad privada dentro de territorio Comunitario. En términos de administración del territorio, esta sentencia expone el que la autoridad de un Gobierno Comunitario no está limitada a la tierra que es propiedad comunitaria, sino al conjunto del territorio en el que caben distintas formas de propiedad.

De igual manera, llama la atención el caso de San Pablo Urco, resuelto por una organización de segundo grado, sobre la que podría ponerse en cuestión la legitimidad para ejercer justicia indígena debido a que una organización de segundo grado podría no ser considerada autoridad competente, sino solamente las autoridades comunitarias o representantes de pueblos y nacionalidades, pues quienes son sujetos de derechos son estos. (ver Tabla 4). Sin embargo, a lo largo de la misma sentencia, se exponen como argumentos jurídicos que le otorgan autoridad jurisdiccional los mismos que amparan a los pueblos y nacionalidades indígenas, bajo el criterio de que ésta es una estructura organizativa intermedia que, al

1)Willaikuna:

Denuncia de la infracción ante las autoridades (...)

2) Tapuykuna: Averiguación de los hechos

3) Ñawinchi:

Diálogo en el que participan todas las personas involucradas

4) Allichina:

Es el momento en el que se resuelven los **conflictos,** en el que se llega a acuerdos

5)

Paktachina:

Es el momento en el que se aplica la resolución que se ha tomado. Para llegar a este momento, debe levantarse un acta resolutoria en la que conste la sentencia.

estar igualmente conformada por comunidades indígenas tiene la legitimidad para ejercer funciones jurisdiccionales en el territorio que corresponde a sus filiales. Además, del hecho de que se trató de un caso resuelto bajo el pedido expreso de la comunidad involucrada.

Entre algunas de las dificultades identificadas en estos y otros casos ocurridos en Cayambe, resaltan al menos dos. Por un lado, las complicaciones o falta de seguimiento de las sentencias, lo que conlleva a que éstas no sean inscritas en el Registro de la Propiedad, como ocurrió en el caso de Ñukanchik Urcu. Otra dificultad es la del seguimiento para el efectivo cumplimiento de las sentencias, como ocurre en el caso de La Chimba en el que, a pesar de que la sentencia se encuentra debidamente registrada, tanto en la comunidad como en el registro de la propiedad, las nuevas autoridades tienen dificultad para garantizar su cumplimiento y las partes involucradas ha reincidido en las afectaciones al páramo. (ver Tabla 4).

Tabla 4.

Casos relevantes resueltos mediante la aplicación de justicia

Lugar	Fecha de emisión de sentencia	Asistentes a la Asamblea Resolutoria	Autoridad/es	Detalle	Resolución	Inscrita en Registro Propiedad
Comunidad Izacata, Parroquia Cangahua	31-ene-15	537 miembros del Comité de páramos Ñukanchik Urku, Consejo de Gobierno del Pueblo Kayambi, presidentes de comunidades y sus delegaciones; Persona involucrada.	Confederación del Pueblo Kayambi	Intento de apropiación e implementación de actividades turísticas y agrícolas en alrededor de 3000 hectáreas de páramos del Comité Ñukanchik Urku. Las tierras son parte de la propiedad que en 1965 Luis de Ascázubi entregó a decenas de ex huasipungueros, empleados y jornaleros, entre los que se contaba el involucrado cuando era menor de edad.	- Declaración de los páramos de Ñukanchik Urku como "propiedad ancestral imprescriptible, inalienables, inembargable e indivisible (…)"; - Prohibición de desplazamiento de las comunidades del Comité Ñukanchik Urku, dejando "sin efecto las escrituras de derechos y acciones (...)" de 1965 (…)	No
Comunidad Cochapamba, Parroquia Cangahua	18-feb-17	120 miembros de la comunidad, autoridades	Comunidad Cochapamba	En el año 1991, 82 miembros de la comunidad compraron a la Hacienda Espiga de Oro y al ex IERAC un total de 164 hectáreas de tierra. Por facilidad del trámite, la propiedad fue registrada a nombre de la comunidad. Los propietarios solicitan a la Asamblea General que ratifique su propiedad y transfiera los lotes individuales a cada beneficiario.	- Rectificación de la superficie registrada, de 164 ha a 151,54 ha; -Declaración y ratificación de que la extensión no es tierra comunitaria, sino propiedad de cada uno de los 84 comuneros que pagaron por ella y/o sus herederos; - Adjudicación de los lotes de terreno a sus propietarios, según el uso individual que han venido dándole a la tierra desde el momento de la compra; - Declaración de determinados lotes de terreno como propiedad comunitaria; (…)	Si
Comunidad Porotog, Parroquia Cangahua	18-nov-17	Miembros de la comunidad, autoridades	Comunidad Porotog	- Inexistencia de documentación en la Subsecretaría de Tierras que sustente la titularidad de las tierras a favor de los miembros de la comunidad y/o sus herederos que en 1960 adquirieron la tierra de parte de Emilio Bonifaz por	- Declaración de la 'prescripción adquisitiva de dominio' a favor de JAIC –miembro de la comunidad, heredera del propietario original; extensión a su favor del título de propiedad, - Eliminación y cancelación de los	Si

Lugar	Fecha de emisión de sentencia	Asistentes a la Asamblea Resolutoria	Autoridad/es	Detalle	Resolución	Inscrita en Registro Propiedad
				concepto de compra venta, ex huasipungueros, derechos laborales, etc. Existencia de conflictos de titularidad por registros de compraventa posteriores sobre los mismos predios	registros, protocolos y catastros que sobre el predio se hayan hecho posteriormente (...)	
Comunidad La Chimba, Parroquia Olmedo	09-may-18	227 comuneros, representantes de la Confederación del Pueblo Kayambi, Registrador de la Propiedad, hijo del demandado	Confederación del Pueblo Kayambi Comunidad La Chimba	En 2014 miembros de la comunidad registran la compraventa de un terreno, originalmente la extensión era de 13,64 hectáreas, pero se registran 28,73 hectáreas. La extensión adicional registrada afecta el páramo y las fuentes hídricas de la comunidad.	- Rectificación de la superficie registrada a 13,64 ha según la compra original; - Seguimiento con apoyo del GADIP Cayambe para que se sancione a los involucrados; - Garantía de seguridad a las partes involucradas por parte de la comunidad (...)	Si
Comunidad San Pablo Urco, Parroquia Olmedo	13-abr-19	182 miembros filiales a COINOA, comuneros de San Pablo Urco, involucrados y/o familiares	COINOA	Conflicto entre la Comunidad San Pablo Urco y dos de sus miembros por un terreno que presuntamente fue vendido por un comunero a otro, una transferencia de dominio que no fue legalizada y que es negada por los miembros de la comunidad, quienes afirman que esta ha sido la legítima posesionaria del terreno por más de 25 años y sobre el cual han hecho mejoras colectivamente.	- Declaración de posesión y dominio del lote de terreno a favor de la Comunidad San Pablo Urco por una extensión de 1,47 hectáreas. Se ratifica que el terreno que fue adquirido al IERAC por parte de la ex Cooperativa del mismo nombre. (...)	Si

Fuente: Varias sentencias
Elaboración: Adriana Sigcha

El proceso de justicia indígena es fundamentalmente colectivo y sustentado en los principios de la **vida comunitaria,** *de tal forma que todo aquel que pudiera aportar de alguna manera puede participar para conseguir* **el fin último que es la recuperación y sostenimiento de una convivencia armónica entre los seres humanos y otros seres vivos.**

4. Justicia Indígena en un Ecuador intercultural y plurinacional

El Ecuador fue declarado como un Estado intercultural y plurinacional en el año 2008. A diferencia de lo que dictaba la Constitución de 1998, en donde se le declaraba al Ecuador, como un Estado "pluricultural y multiétnico". Se trata de un profundo cambio que permitió superar el simple reconocimiento del "derecho a la diferencia" e incluso "el establecimiento de derechos, políticas y prácticas institucionales que reflejan la particularidad de las 'minorías'", pero que al final del día no "pretenden atacar a las asimetrías y promover relaciones equitativas" (Walsh 2002, 24-25). La interculturalidad parte de

> La necesidad de construir relaciones entre grupos, como también entre prácticas, lógicas y conocimientos distintos, con el afán de confrontar y transformar las relaciones de poder (incluyendo las estructuras e instituciones de la sociedad) que han naturalizado las asimetrías sociales (...) se centra en la transformación- de la relación entre pueblos, nacionalidades y otros grupos culturales, pero también del Estado, de sus instituciones sociales, políticas, económicas y jurídicas, y de las políticas públicas (Walsh, 24-26)

Si bien es cierto que ya desde la Constitución de 1998 se reconocieron los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades y que entre ellos ya se encontraba su derecho a "ejercer funciones de justicia" (Art. 191, 1998), la introducción de la noción de interculturalidad modifica sensiblemente las formas cómo este reconocimiento debe efectivizarse. Es solamente a partir de ésta noción que se puede comprender, por ejemplo, el paso de un mandato constitucional que mandaba a la Ley hacer "compatible" a las funciones de la justicia indígena con la justicia ordinaria (Art. 191, 1998), hacia un mandato en el que se determina que sería ésta la que establezca "mecanismos de coordinación y cooperación" (Art. 171, 2008).

A la noción de interculturalidad se suma la de plurinacionalidad. Con ello se reconoce la existencia y coexistencia de "diferentes conceptos de nación" en un mismo Estado (de Sousa Santos 2012, 25), lo cual conlleva al "reconocimiento constitucional de que hay varias formas, todas igualmente legítimas, de organizar la acción política, concebir la propiedad, gestionar el territorio y organizar la vida económica" (29) e incluso, concebir la democracia. Si bien estos reconocimientos son claves, es importante señalar que solamente se puede hablar de una comunidad intercultural cuando estas naciones mantienen una comunicación basada en "el reconocimiento, expreso o implícito, de que es un diálogo de iguales" (Trujillo 2012, 307).

Por supuesto, sería un error pensar que los avances logrados en ambas constituciones emanan de la generosidad del Estado y la cultura dominante, al contrario, es el resultado de los intensos y constantes procesos de resistencia, pero también de intervención de los pueblos y nacionalidades, que en lo político tienen a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) como su principal representante; de ahí que la declaración del Estado como plurinacional sea una propuesta anterior a la Constitución de 1998, que solamente se logró en la constitución vigente. Se trata de resultados normativos e institucionales que van materializando la necesidad de modificar profundamente a la sociedad y el Estado, hacia la construcción de una "propuesta civilizatoria alternativa" (Ramón 1998 en Walsh 2002, 27) que en 2008 se denominó Sumak Kawsay.

El Sumak Kawsay sintetiza la sabiduría de los pueblos y nacionalidades y puede entenderse como "un proceso de vida que proviene fundamentalmente de la matriz comunitaria, su significado es la vida plena superior, en armonía"

> Muchos piensan que el Sumak Kawsay

es el tratar de vivir bien, pero basándose en la acumulación de bienes a costa de la pobreza y del infortunio de otras personas… el pueblo indígena lo piensa de manera distinta, el pueblo indígena cree que el Sumak Kawsay o la vida en plenitud es el respeto mutuo que se tiene con el medio, el entorno que le rodea. El Sumak Kawsay tiene que ver con el conocimiento indígena de la selva, pero también de los seres que en ella habitan, que en ella están conservando y que en ella están tratando de tener todo el equilibrio de la naturaleza, esto tiene que ver con el conocimiento de la selva, del bosque, del río, del aire, de las plantas, que tienen su propio ser, su propia naturaleza, su propia humanidad. Cuando se pierde el contacto con estos seres, empieza el comportamiento humano de depredación y de extractivismo, y hace que todo se desarmonice (…) Estos seres son los que permiten que exista abundancia, equilibrio, plenitud… y esto es lo que la sociedad occidental y el mundo global capitalista no quiere comprender (Gualinga en CONAIE s.f.)

Si bien es cierto que a pesar de que en la Constitución vigente se retoma la noción de sumak kawsay como su objetivo último, también es cierto que su sentido profundo no ha sido recogido. Esto puede observarse cuando junto a la noción de Sumak Kawsay, se coloca la de desarrollo (Art. 275, 2008), una asociación que resulta un contrasentido para aquellos que han revisado incluso brevemente la trayectoria de este último término. En lo que respecta a la propiedad y la economía, el Sumak Kawsay propone una gestión basada en "los principios de reciprocidad, complementariedad, primacía del florecimiento colectivo y respeto por los derechos de la naturaleza en cuanto madre tierra, origen y garantía de la vida humana y no humana" (de Sousa Santos 2012, 30).

4.1 Papel político transformador de la justicia indígena

El reconocimiento del derecho de los pueblos y nacionalidades a ejercer funciones jurisdiccionales pone en cuestión la estructura y el carácter del Estado liberal moderno, un tipo de Estado que se sustenta en la homogenización. Según el positivismo jurídico del siglo XIX, para que el Estado pueda consolidarse era necesario que exista "una sola nación, una sola cultura, un único sistema educativo, un solo ejército, un único derecho" (de Sousa Santos 2012, 19). De ahí que el Estado que se fue consolidando con esta herencia haya sido monocultural y colonial (22).

La declaración del Estado plurinacional e intercultural ofrece una base para el reconocimiento de una realidad que ha estado siempre presente, pero que ha sido negada sistemáticamente. Es decir, el reconocimiento de la existencia de sociedades diversas cuya historia colonial sostiene la subordinación y opresión de determinados grupos (Ávila 2012, 41).

Con el Estado plurinacional e intercultural, se produciría un desplazamiento de los modos de pertenencia, según los cuales los habitantes del

territorio del Estado se identifican, pasando hacia la coexistencia de colectivos cuya matriz cohesionadora tiene una base étnica y cultural, en donde lo que se comparte es "el mismo universo cultural y simbólico, la misma ancestralidad, la misma relación con la tierra y el territorio" (de Sousa Santos 2012, 24-25). El reconocimiento constitucional de esta diversidad implica, el reconocimiento "de que hay varias formas, todas igualmente legítimas, de organizar la acción política, concebir la propiedad, gestionar el territorio y organizar la vida económica" (29).

La suscripción de los Derechos Colectivos – entre los que se encuentra la potestad para ejercer justicia indígena-, en un Estado plurinacional e intercultural, es entonces, una forma de admitir las inequidades históricas a las que han estado sometidos los pueblos y nacionalidades, para así, avanzar con acciones reparadoras que parten de su visibilización y avanzan hacia la modificación de la estructura misma del Estado, al tiempo que ofrecen herramientas normativas e institucionales para la promoción de un relacionamiento más equitativo. Se trata de una modificación del Estado en múltiples niveles y aspectos.

El reconocimiento, la promoción y fortalecimiento del derecho consuetudinario o derecho propio - entre los que se cuenta a la justicia indígena -, es una forma práctica del camino que se ha emprendido hacia la resistencia y combate de todo aquello que oprime y subordina, con el fin de "transformar, reinventar y rehacer la sociedad y el Estado" (Ávila 2012, 280). Para que esto sea efectivamente así, es necesario que se conciba a los pueblos y nacionalidades como "sociedades completas, complejas y con proyección en el tiempo y en el espacio" que han construido formas, conocimientos y tecnologías propias que son igualmente válidas (Pacari en Bastidas 2018).

La justicia indígena es la materialización del ejercicio de autoridad y autodeterminación de los pueblos y nacionalidades, en el que, además, se expresa su identidad y se vive su cosmovisión. En tanto se sustenta y se orienta hacia la consolidación del Estado plurinacional e intercultural, lo que ocurre, finalmente, es que se cuestiona la estructura piramidal del Estado, no con el objetivo de invertir la pirámide, sino de transformarlo en una circunferencia sustentada en una visión comunitaria de la existencia; se trata de una disputa de poder con el Estado, en el cuestionamiento a sus sistemas sociales, económicos, políticos, culturales, etc., sustentados en el individuo y la propiedad privada (Pilataxi 2018).

4.2
Sustento jurídico para el ejercicio de la justicia indígena[6]

La Constitución en su art. 424 señala que ésta "es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico", junto a ella se encuentran los "tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución; estas normas prevalecen sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público".

6 Una breve lista de los artículos que sustentan el ejercicio de la justicia indígena se presenta al final del documento en un anexo con el mismo nombre.

Consecuentemente, en el art. 425 sobre el orden jerárquico de aplicación de las normas se coloca la siguiente jerarquía: Constitución, Tratados y Convenios Internacionales, Leyes Orgánicas, Leyes Ordinarias, Normas Regionales, Ordenanzas Distritales, Decretos y Reglamentos, Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones; y finalmente, los demás actos y decisiones de poderes públicos. En este mismo artículo se señala, además, que en el caso de que hubiese conflicto entre normas de distinta jerarquía, éste debe resolverse aplicando la norma jerárquica superior.

Este antecedente es clave en la medida en que la potestad de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades para ejercer funciones jurisdiccionales es un mandato constitucional plasmado fundamentalmente en el artículo 57, en el que se ratifican los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, entre los que se encuentra el crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario; y en el artículo 171, en el que se señala la potestad de sus autoridades a ejercer funciones jurisdiccionales.

Según se señala en estos artículos, la jurisdicción de las autoridades indígenas (entendida como el poder de administrar justicia, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado[7]) debe realizarse conforme a sus tradiciones ancestrales, dentro de su ámbito territorial y con participación de mujeres. También, se señala que las medidas tomadas para resolver los conflictos internos no pueden vulnerar derechos constitucionales ni derechos humanos, especialmente de mujeres, niñas, niños y adolescentes. Estos puntos clave se reiteran en el art. 343 del Código Orgánico de la Función Judicial, en donde se explicita, además, que "no se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres".

De esta serie de artículos se tiene la claridad de que existen al menos cuatro elementos claves para el ejercicio de la justicia indígena: (1) cultura e identidad propia, (2) territorio, (3) participación de las mujeres y (4) respeto a los derechos constitucionales y derechos humanos. Ahora bien, de éstos mismos elementos surgen nudos críticos, entre ellos resaltan: ¿cuándo una autoridad tiene la legitimidad para ejercer justicia? ¿esta autoridad debe estar registrada? ¿sobre qué temas y personas puede decidir esta autoridad? ¿Cuál es el espacio geográfico ¿territorio? en el que esta autoridad puede tomar decisiones?

Alrededor de esta serie de preguntas se han dado los más importantes debates sobre el derecho consuetudinario o derecho propio en general, y sobre la justicia indígena en particular. Evidentemente estos nudos críticos no pueden ser resueltos en este apartado, sin embargo, se señalarán algunos puntos, con el único propósito de dar cuenta de la complejidad del tema y –ojalá- animar a los lectores a profundizar en los debates.

Sobre la autoridad competente para ejercer justicia, en los elementos cosmovisionales, estructura y procedimientos, se observa que, si bien es cierto que el representante de cada comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad suele presidir los procesos de justicia actuando en calidad de juez, esto no significa que sea quien emite sentencia, sino que, al contrario, la sentencia es el resultado de un proceso colectivo en el que tanto los involucrados como los miembros de la comunidad aportan con criterios claves para la decisión que será tomada, y en última instancia es el colectivo el que toma la decisión.

Ahora bien, debido a que la justicia indígena se ejerce de acuerdo a los usos y costumbres de cada grupo, la persona o personas que actúan en

7 Una breve lista de los artículos que sustentan el ejercicio de la justicia indígena se presenta al final del documento en un anexo con el mismo nombre.

calidad de juez no siempre son los representantes legales de la comunidad, pueblo o nacionalidad. Puede darse el caso de que los criterios según los cuales se designa a las personas que presiden los procesos tienen que ver con su experiencia y sabiduría, como es el caso de la Parroquia San Lucas, perteneciente al pueblo Saraguro, en donde se estableció un Consejo de Administración de Justicia presidido por taitas y mamas referentes de respeto y ejemplo de vida (Jara 2016, 21). En todo caso, la participación de los involucrados en el conflicto y del colectivo es una constante.

A pesar de que en art. 344 del Código Orgánico de la Función Judicial se determina que, en el caso de haber duda entre jurisdicciones, la justicia indígena prima sobre la ordinaria, y que en el art. 345 de la norma mencionada se establece que cuando un proceso está siendo tratado por la autoridad indígena, los jueces y juezas deben declinar su competencia a favor de esta; se mantienen en el debate algunas inquietudes y se alegan vacíos legales que devienen en conflictos entre justicias; resolverlos es clave para cumplir con el principio non bis in ídem, según el cual, "lo actuado por las autoridades de la justicia indígena no podrá ser juzgado ni revisado por los jueces y juezas de la Función Judicial ni por autoridad administrativa alguna", señalado también en el artículo 344 ya mencionado.

Otro de los nudos críticos es el ámbito geográfico sobre el cual la autoridad indígena tiene potestad para tomar decisiones. Si bien es cierto que en la actualidad la noción de territorio está más o menos internalizada en el imaginario colectivo; a los pocos años de haber sido aprobada la constitución de 1998 y en ella, por primera vez, la potestad de los pueblos y nacionalidades para "ejercer funciones de justicia", eran varias las inquietudes alrededor del ámbito geográfico.

Entre estas resalta la señalada por Ayala, quien en 2002 cuestionaba la existencia misma de los territorios indígenas, pues según menciona, para entonces no existía en el país ésta figura jurídica, de manera que, al no existir una base territorial definida, tampoco era posible el ejercicio de una jurisdicción de base territorial (Ayala 2002, 114). Más de una década después, este vacío normativo podría considerarse resuelto con lo señalado en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016), en donde se reconoce la posesión y propiedad ancestral de la tierra y los territorios en manos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. En el artículo 3 de esta ley se señala:

> Se entendiende por tierra y territorio en posesión y propiedad ancestral, el espacio físico sobre el cual una comunidad, comuna, pueblo o nacionalidad de origen ancestral, ha generado históricamente una identidad a partir de la construcción social, cultural y espiritual, desarrollando actividades económicas y sus propias formas de producción en forma actual e ininterrumpida" (2016).

Ante la afirmación de Ayala de que, aunque "pareciera obvio que allí donde hay mayoría de población indígena existe un territorio indígena", pero que este no es argumento suficiente para que la jurisdicción quede clara, sobre todo porque los espacios son más bien, diversos, "multiétnicos" (2002, 115); la definición de la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales citada anteriormente, da cuenta de que se ha superado el criterio cuantitativo de auto identificación étnica y que se han adelantado pasos hacia la clarificación de la relación entre jurisdicción y territorio.

En todo caso, aun cuando pudiera alegarse que la definición citada es insuficiente, la inexistencia de una figura jurídica que defina los territorios indígenas no es sinónimo de que éstos efectivamente no existan. De igual manera, si bien se puede rescatar el que, efectivamente, en los

“

la justicia indígena es la materialización del ejercicio de autoridad y autodeterminación de los pueblos y nacionalidades, en el que, además, se expresa su identidad y se vive su cosmovisión. En tanto se sustenta y se orienta hacia la consolidación del Estado plurinacional e intercultural, lo que ocurre, finalmente, es que se **cuestiona la estructura piramidal del Estado**, no con el objetivo de invertir la pirámide, sino de **transformarlo en una circunferencia sustentada en una visión comunitaria de la existencia**; se trata de una disputa de poder con el Estado, en el cuestionamiento a sus sistemas sociales, económicos, políticos, culturales, etc., sustentados en el individuo y la propiedad privada.

”

Pilataxi, 2018.

espacios geográficos cohabitan grupos étnicamente diversos, de esta constatación no debería surgir impedimento alguno para delimitar los territorios indígenas, peor aún, la demanda de crear territorios excluyentes. Al contrario, debería surgir la necesidad de reflexionar en términos interculturales, de integración, en donde el criterio central sea el establecimiento de diálogos horizontales entre los grupos. De ahí, la importancia del mandato constitucional para el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación entre justicias.

De esta discusión pueden surgir otras inquietudes como, por ejemplo ¿puede la autoridad indígena ejercer justicia sobre personas que no se autoidentifican como parte de su colectivo pero que vivan en el territorio? ¿pueden ejercer justicia sobre personas "externas" al territorio pero que estén involucradas en hechos ocurridos dentro de estas fronteras?, cabe también la pregunta de ¿qué pasa con aquellos miembros del colectivo que han tenido que movilizarse y que no habitan permanentemente en el territorio?, de ésta última inquietud, cabría preguntarse si el territorio puede entenderse fundamentalmente a partir de criterios de espaciales.

Finalmente, otro de los nudos críticos alrededor del derecho consuetudinario son los temas que pueden ser conocidos por la autoridad, en este caso, indígena. Si bien es cierto que en la Constitución vigente no se señalan limitaciones sobre temas que puedan ser resueltos por esta justicia, se trata de un asunto que ha generado intensos debates, principalmente a partir de la decisión de la Corte Constitucional que en 2014 señaló:

> a) La jurisdicción y competencia para conocer, resolver y sancionar los casos que atenten contra la vida de toda persona, es facultad exclusiva y excluyente del sistema de Derecho Penal Ordinario, aun en los casos en que los presuntos involucrados y los presuntos responsables sean ciudadanos pertenecientes a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así los hechos ocurran dentro de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. La administración de justicia indígena conserva su jurisdicción para conocer y dar solución a los conflictos internos que se producen entre sus miembros dentro de su ámbito territorial y que afecten sus valores comunitarios[8].

Esta sentencia está sustentada en el art. 65 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009), en el que se menciona "la persona que estuviere inconforme con la decisión de la autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales, por violar los derechos constitucionalmente garantizados o discriminar a la mujer por el hecho de ser mujer, podrá acudir a la Corte Constitucional y presentar la impugnación de esta decisión"; sin embargo, la limitación realizada en 2014 ha sido altamente cuestionada e incluso señalada como una forma de exclusión que responde a una actitud neocolonial que coloca a la justicia indígena "como una suerte de método alternativo o de mediación para la solución de conflictos menores y locales" lo cual es un contrasentido cuando se trata de un Estado plurinacional (Grijalva y Exeni 2012, 597).

8 Sentencia número: 113-14-SEP-CC

5. Elementos cosmovisionales de los Pueblos Andinos y del Pueblo Kayambi

Un tema que es clave cuando se trata cualquier aspecto relacionado con los pueblos y nacionalidades indígenas es la forma cómo éstos conciben al ser humano, la naturaleza, el universo y la relación entre cada uno de ellos, es decir, la forma cómo perciben y explican la existencia. Si bien es cierto se trata de un tema que, ni de cerca, puede ser agotado en la sección de un estudio de caso, es muy importante señalarlo pues permea toda la reflexión[9].

En términos generales, la cosmovisión andina expresa una "visión cíclica" del acontecer. A diferencia de una visión lineal en la que se asume que "el mundo y los hechos, transcurren una sola vez, partiendo de una creación originaria y hacia una meta definida", la visión cíclica de la cosmovisión andina "supone un mundo eterno, modificado periódicamente y dividido en ciclos inevitables con infinitas humanidades", para ello es clave la cosmología, la cual es la "ciencia [que] posibilita la profundización en la esencia de sus conocimientos, creencias y manifestaciones con referencias cósmicas" (Churuchumbi 2006, 24-25).

> la cosmovisión andina, es el ordenamiento del pensamiento dual (espacio-tiempo; **Kari-Warmi**[10]; **Hanan-Uray**[11]) expresa el espacio con una espiral que representa el tiempo cíclico de radio siempre creciente y siempre diferente que nos permite conocer el pasado y planificar el futuro desconocido, que es el umbral intangible. Nuestro pensamiento andino tiene una lógica cíclica, donde el referente más cercano es el **ñawpa** (atrás-adelante) es decir, la organización de la economía familiar, las mingas, siembras y otros; se organiza a partir de las necesidades o requerimientos del ahora, con experiencia anterior o pasada (…) Por consiguiente, la cosmovisión está entendida de la siguiente manera: la **observación** correcta de la **realidad** del cosmos, de cuyo equilibrio y esencia formamos parte. Entonces podemos entender pacha[12]=realidad (25-26, negritas en el original)

La cosmovisión andina es profundamente simbólica. Uno de los símbolos más importantes y que "constituye la cosmovisión andina en síntesis" es la Chakana, que representa a la Cruz del Sur (Flores 2018, 16). Para el Pueblo Kayambi, "la Chakana es un símbolo andino organizador y armonizador de todas las actividades y prácticas del ser humano con los elementos de carácter terrenales en base a fenómenos astronómicos" (Flores 2018, 69). Se trata de un símbolo complejo a partir de cual se pueden percibir nociones de ubicación espacial y temporal, pero también conocimientos astronómicos, geográficos, matemáticos, agrícolas y "filosóficos para el manejo de toda la armonía de su gente" (Flores 2018, 17).

> Está relación con nuestra pacha, que se manifiesta en la **Chakana** (…) "Somos seres cósmicos, por tanto, la sabiduría y co-

9 Cabe advertir que la diversidad interna de los Pueblos y nacionalidades del Ecuador solo puede anticipar que hablar de la cosmovisión este amplio y heterogéneo colectivo sea una simplificación mayor. A pesar de esto y de que se tiene presente que se trata de un tema que bien podría ser inagotable, se ha asumido el riesgo de mencionarlo en pocas líneas, debido a su importancia. Igualmente, con lo mencionado en esta sección no se pretende sacralizar o, como suele decirse actualmente, romantizar a los Pueblos y nacionalidades, tampoco se pretende reducir la complejidad de su cultura e identidad que es el resultado de su interacción con otros colectivos, e incluso su inscripción contextual, espacial, temporal, histórica, etc.; ser trata de un esfuerzo por introducir al lector al tema.

10 Hombre-mujer

11 Arriba-abajo

12 "Etimológicamente quiere decir TIEMPO y ESPACIO, entendido como mundo. Esta categoría encierra la doble dimensión histórica del hombre, su tiempo y su espacio. La época histórica como tiempo y el lugar concreto como espacio" (Churuchumbi 2006, 27)

> nocimiento es cósmica, simbólica e integral". Es un sistema de vida que permite alcanzar un **Sumak Kawsay**, es un sueño de los seres humanos en armonía con la naturaleza, que es la existencia de la vida misma, es decir, se busca vivir en armonía (Churuchumbi 2006, 29-30, negritas en el original)

Entre las múltiples representaciones presentes en la Chakana son importantes los principios que regulan la existencia pues permiten la vida en armonía. Entre los más difundidos están los de correspondencia, complementariedad e integralidad. Ahora bien, a pesar de que la denominación, caracterización y hasta el número de principios es distinta según los autores, habría uno recurrente, se trata del principio de la reciprocidad. Para Milla, éste es "un concepto totalizador que se da no solamente entre los miembros de la Comunidad, sino también entre ellos con la Naturaleza". Para el autor

> La realización plena de la Vida implica la realización plena de la armonía en el mundo vivo. La plenitud de la vida consiste en gozar de todo un poco, sin aferrarse, que es lastimar la vida, sino en vivir la simpatía y la empatía, en realizar la armonía. Esto es así porque el Mundo Andino no es un mundo de cosas de objetos, de instituciones, sino un continuo acontecer, una continua recreación, un diálogo, una continua reciprocidad (Milla 2002, 144).

Muy relacionado con el principio de la reciprocidad suele señalarse el ayni. Según Milla, éste es una:

> Ley de Reciprocidad Simétrica Constructiva, aplicada en las comunidades amerindias para lograr la reproducción y redistribución de los excedentes de la economía colectiva en vista de mantener una alta calidad de vida y en función del interés de todos y cada uno de sus integrantes. El mecanismo comunitario del AYNI funciona de tal modo que, si "A" ayuda, colabora o comparte con "B", éste no está necesariamente obligado a reciprocar con el primero, sino que puede hacerlo con un tercero "C" y así sucesivamente, porque se debe entender que: La relación de reciprocidad no es entre dos personas, sino entre la Comunidad con cada uno de sus miembros (…) El Ayni significa dar y recibir (…) Tal como se practica entre comuneros, también funciona entre seres humanos y la Pachamama (…) El Ayni es la respuesta ética de una sociedad de Reciprocidad y Redistribución, profundamente holista que respeta la especificidad de cada uno y cree en la responsabilidad recíproca entre los miembros de una comunidad, la misma que es libremente asumida por todos y cada uno de ellos (…) Es pertinente hacer notar que en la Cultura Andina el diálogo y la reciprocidad son complementados por la redistribución, quien se encarga de hacer imposible la acumulación, enemiga de la equivalencia y destructora de la armonía. La redistribución asegura que los excedentes satisfagan a quienes los necesitan para garantizar en todo momento la equivalencia, para que el diálogo y la reciprocidad continúen fluyendo y la vida siga floreciendo (Milla 2002, 148-151)[13].

13 La interpretación sociológica del ayni señalada en esta extensa cita, es solamente una de las varias interpretaciones que realiza Milla a partir de una muestra de casi veinte huellas arqueológicas que representan un par de "manos cruzadas", según el autor, la representación más antigua de este símbolo tendría una antigüedad de casi cinco mil años (Milla 2002)

La extensión de esta cita puede excusarse debido a la complejidad del tema que se trata en esta sección y su importancia para tener un acercamiento más apropiado con la justicia indígena. A los principios señalados más arriba, cabría añadir los valores que se difunden entre los miembros del colectivo, que en el caso del Pueblo Kayambi son el bien sentir, bien saber, bien decir y bien obrar (Rosero y Bustos 2018, 1)[14]. Esta serie de principios y valores que están representados en símbolos como la Chakana son al mismo tiempo la expresión de "las normas básicas de comportamiento social andino" (Milla 2002, 207).

> La cosmovisión del churu, o el holistismo andino está en la capacidad de significar que, en la vivencia andina intervienen al menos cuatro comunitarios (elementos): el sentir, el saber, el compartir, el hacer que se parean de forma complementaria. Es vivencial y experiencial, no se entiende que cualquier aspecto o situación sea solamente dicha, necesariamente debe ser llevada a la práctica (...) Es fluctuante, que fluctúa hacia adelante o hacia atrás en el churu, que oscila que se mueve dependiendo del tiempo (...) Es diferenciada para cada quien según sean sus necesidades, cada quien según sus posibilidades (...) Es variable o según sea, según se den las circunstancias (...) Es de complementación dar lo que hace falta (...) Se crea se resuelve, se transmite yapando o haciendo aumentos (J. Bastidas 2017)

La expresión de un colectivo consecuente con estos principios y valores es la comunidad. Para el Pueblo Kayambi lo comunitario no se da "solamente entre las personas, sino entre todo aquello que hace posible la vida" (J. Bastidas 2018); de ahí que aquellos que viven de acuerdo a los valores y principios de la cosmovisión andina son considerados "seres comunitarios", es decir, son todos aquellos que viven en armonía con todos los demás seres (humanos y no humanos) y que, al hacerlo, aportan a la "crianza comunitaria de la vida" en los distintos espacios (Rosero y Bustos 2018, 2-3).

Esta crianza de la vida se realiza a partir de los saberes de los pueblos y nacionalidades. Para Agustín Cachipuendo, Presidente de la Confederación del Pueblo Kayambi, los saberes son aquellos conocimientos que son transmitidos de generación en generación (Cachipuendo en Flores 2018, 78) y que se inspiran tanto en los principios y valores, como en la ritualidad y espiritualidad de la cosmovisión andina, todos los cuales se viven día a día y se cultivan mediante las experiencias que se tienen, principalmente, en la familia, la comunidad, la chackra y la naturaleza (Bustos 2018), dimensiones que igualmente están representadas en la Chakana[15].

Con lo dicho hasta aquí - y con una brevedad que no se corresponde con la importancia del tema - vale la pena señalar un elemento que, en este punto debería resultar evidente, pero que es importante hacerlo explícito para reflexionar las problemáticas de la tierra y el territorio. Se trata de la concepción de la naturaleza como un ser vivo que es, a la vez, fuente de vida. El término allpamama o madre tierra "comprende todo lo que se encuentra en la naturaleza" y que, por supuesto, incluye al ser humano. Textualmente, en la cosmovisión andina, el ser humano "es naturaleza en

14 Resulta interesante que en varios textos se denuncia que los valores: no robar, no mentir y no ser vago, tan ampliamente atribuidos a los Pueblos y nacionalidades, son, en realidad, el resultado de las normas sociales de comportamiento impuestas durante el periodo colonial y que responderían, más bien, a la lógica de explotación del trabajo y control de la vida de entonces.

15 Durante los últimos años, la Confederación del Pueblo Kayambi ha desarrollado una metodología basada en la chakana, la cual está orientada lograr lo que se ha denominado "soberanía epistémica", mediante procesos de investigación y reflexión propios.

sí, de ella recibe la vida y devuelve a ella la vida", por esta razón, lo que sea que afecte a la naturaleza, afecta también al ser humano (Churuchumbi 2006, 27).

De este criterio se comprende que, de acuerdo a la cosmovisión andina, la relación con la naturaleza debe ser horizontal, de cuidado y reciprocidad, y no una relación basada en la verticalidad y la dominación. En donde, la naturaleza – y por lo tanto la tierra - es apenas una fuente de recursos naturales explotables para la satisfacción de la "necesidades" humanas. Por otro lado, cuando el ser humano deja de ser el centro y pasa a ser una de las partes de este todo más amplio, se alimenta el reconocimiento de los demás seres con quienes se comparte el entorno, a quienes se les aporta con la existencia propia y de quienes se depende para sostener la vida; este reconocimiento promueve y al mismo tiempo alimenta un sentido comunitario de la existencia.

5.1 Elementos cosmovisionales para el ejercicio de la Justicia Indígena

La justicia indígena es una práctica que ha sido realizada desde tiempos inmemoriales y que ha sido transmitida de generación en generación por los pueblos y nacionalidades indígenas como un mecanismo cuya función es resolver conflictos internos con el propósito último de recuperar la armonía. Según lo señalado en el apartado anterior, esta armonía puede comprenderse como aquella situación en la que se desarrolla una coexistencia y una convivencia integrada y respetuosa entre los seres, es decir, aquella situación en la que se cuida y alimenta la "crianza de la vida", tal como lo denomina el Pueblo Kayambi.

Graciela Alba, Gobernadora de la Comunidad Indígena Pukara de Pesillo, base del Pueblo Kayambi, explica que la justicia indígena es un procedimiento que contempla, entre otros, al menos dos elementos de la sabiduría Kichwa-Kayambi que son fundamentales. Por un lado, la comprensión de que los seres humanos son al mismo tiempo "luz y oscuridad", por lo que puede esperarse que, así como en un momento un ser humano actúa como un ser comunitario, protector y criador de la vida, puede ocurrir que, por distintas circunstancias, éste caiga en el "mal hacer" y cometa un delito, una acción que no sería sino la expresión de su desprendimiento con su naturaleza comunitaria. Por otro lado, la comprensión de que, así como la comunidad es corresponsable y partícipe en la crianza de la vida de ésta y todas las personas, es también corresponsable de aquellas que comenten una infracción (Alba 2018).

Como se observa, los principios la cosmovisión andina están plenamente expresados en esta forma de concebir, tanto al ser humano, como al proceso de justicia mismo. A partir de estos elementos puede comprenderse, por ejemplo, el que –dependiendo del caso - las sentencias contemplen la obligación del infractor de "volver a la comunidad", es decir, hacerse cargo de reparar los daños que hubiere cometido; igualmente puede comprenderse que el aislamiento o la cárcel no sea consecuente con el objetivo último de recuperar la armonía entre todos los seres, incluyendo al responsable de los hechos, razón por la cual usualmente no se tome este tipo decisiones.

Ahora bien, como se ha mencionado previamente y se detallará más adelante, la justicia indígena es un proceso que se realiza

fundamentalmente de manera colectiva, uno de los momentos más importantes para tomar decisiones, sobre todo, en casos de mayor gravedad es la asamblea comunitaria. Según Bastidas, miembro del Pueblo Kayambi, en la asamblea comunitaria puede observarse claramente la vivencia práctica de la cosmovisión andina, pues en ella se expresa la ritualidad y sacralidad, la lógica de la pluralidad, la noción de incompletitud e interdependencia –según la cual todos necesitan de todos- y la yapa (J. Bastidas 2018), que es la expresión viva de la reciprocidad mediante el dar, tal como fue explicado en el apartado previo. Según lo señala:

> La asamblea comunitaria es la mejor forma de ser y aprender, es donde se comparte, se participa, se siente, se dice, se hace entre todos, cada quien, con sus aportes, cada quien con sus sentimientos y sus haceres, porque todo lo que dicen los participantes es importante, cada quien aporta con lo necesario, pero todo mundo aporta (…) En algunas asambleas hay compañeros que no dicen nada, pero la presencia en la asamblea: ese es el aporte que está dando y ese aporte es valorado. En una asamblea comunitaria no se dice 'solamente van hablar los que tienen título', no, todo mundo habla; no se dice 'lo que tú dijiste, no sirve', no hay esas expresiones en una verdadera asamblea comunitaria; entonces, todos en la asamblea comunitaria comparten y yapan, cada expresioncita, cada aporte que se va haciendo se va yapando, yapando, yapando (J. Bastidas 2018).

La importancia de las asambleas comunitarias radica, no solamente, en la confianza que se tiene en los aportes del colectivo para la toma de una decisión que permita solucionar el conflicto, sino, también, en el esfuerzo que hace éste por hacerse cargo del infractor para que éste vuelva a la luz, a la armonía, recuerde su naturaleza de ser comunitario (Alba 2018). Como parte de este breve recorrido, es importante señalar un elemento igualmente importante durante el proceso de justicia indígena y que es expresión misma de la cosmovisión andina, se trata de los baños que, dicho sea de paso, no siempre son parte de la sentencia emitida por la autoridad indígena.

Un baño es un procedimiento de purificación que los pueblos y nacionalidades realizan mediante el uso de plantas y otros elementos sagrados como el agua. El propósito de este ritual es ahuyentar las energías negativas que llevaron a la persona a cometer el delito. Igualmente, existen algunos criterios para su realización, por ejemplo, éste suele ser llevado adelante por parte de las mamas de la comunidad, mujeres sabias que han establecido una relación con los elementos a ser utilizados y pueden lograr el propósito de la purificación; en ocasiones suele usarse el látigo o fuete, el cual es un elemento que también tiene una función limpiadora (Bustos 2018), que se usas con la precaución y el conocimiento necesarios para no afectar la salud, por ejemplo, los órganos internos de la persona.

Si bien es cierto que ésta práctica de purificación ha sido señalada como una violación a los derechos humanos, se trata en realidad de una de las tantas formas vivas que tiene la cosmovisión andina para expresarse, en la cual la allpamama y sus elementos son fundamentales. Por supuesto, ha existido casos en los que la noción de purificación ha quedado de lado y han ocurrido excesos en los que, efectivamente, se han violado los derechos humanos de la persona involucrada; sin embargo, se estima que estos casos no superan el 4,1% y que en el 90% de los casos son compatibles con los estándares de derechos humanos (Ávila 2012, 301).

6. Aprendizajes y desafíos para la gobernanza de la tierra y el territorio mediante el ejercicio de justicia indígena

Varios son los desafíos que enfrenta la justicia indígena en nuestro país, tal como ha demostrado la experiencia de Cayambe. Uno de los primeros desafíos es el que los miembros de los pueblos y nacionalidades reconozcan y asuman su derecho a ejercer funciones jurisdiccionales; lo cual no es un desafío menor pues, si bien es cierto que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades han conservado su memoria y cosmovisión, también han sufrido un larguísimo proceso de colonización, explotación y exclusión, fundamentalmente asentado en el racismo sobre el cual se constituyó el Estado ecuatoriano. De ahí que, al tiempo que en unos casos la justicia indígena ha sido mantenida y ejercida a lo largo de los años, en otros casos ha sido progresivamente abandonada a favor de la justicia ordinaria.

Otro de los desafíos es la relación de ésta con la institucionalidad pública y la justicia ordinaria que, muchas de las veces, está lejos de estar basada en los criterios de coordinación y cooperación que manda la Constitución. las disposiciones recientes que reconocen a la justicia indígena, se enfrentan a siglos de colonización. En todo caso, puede mantenerse el optimismo si se considera que a poco más de veinte años de la primera ocasión en que se reconocieron funciones jurisdiccionales a las autoridades indígenas se han logrado importantes avances; la experiencia de Cayambe también da cuenta de aquello, especialmente, en cuanto al reconocimiento de la legitimidad que tienen las sentencias emitidas, las cuales no son otra cosa que el resultado de un consenso colectivo que busca recuperar la vida en armonía.

6.1 Tierra y mujeres

En el caso de la relación tierra y mujeres, muchos de los desafíos van de la cotidianidad a la institucionalidad y lo derechos. A pesar de que en la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades se habla de la existencia en par y la complementariedad, así como ha permeado el capitalismo, ha permeado también el patriarcado. Esto puede observarse, por ejemplo, en los casos en que las mujeres continúan sin ser consideradas como sujetos productivos y, por lo tanto, se las excluye de los procesos de distribución de tierras y entrega de herencias, dándose preferencia a la figura masculina del hogar -padre, esposo, hermano, etc.-, es decir, a la persona que habría de ser el "jefe de hogar", una figura sustentada en la imagen de "proveedor" con la que generalmente se le asocia.

Estas prácticas constituyen situaciones de inseguridad jurídica de la tierra para las mujeres. Ocurre también en los casos de titulación de tierras que, al momento de registrarse, se lo realiza a nombre del "jefe de hogar", y solamente en ocasiones a nombre de la mujer. Sin embargo, en este último caso, inclusive suele reemplazarse su nombre por términos como "y señora". Esto ocurre incluso en casos en que la propiedad fue adquirida o recibida por la mujer antes de entablar el compromiso, tal como comenta la presidenta del Movimiento Cantonal de Mujeres de Cayambe, a propósito del trámite para la exoneración de impuestos que está reconocida en la ordenanza de agroecología señalada previamente:

> hay muchas compañeras que las tierras están a nombre de los esposos y es ahí donde se trabaja, mi caso también es ese, el terreno está a nombre de mi esposo y

yo soy la que trabajo, yo soy la que estoy calificada agroecológicamente, entonces ahora estamos en ese dilema de que las tierras tienen que estar tituladas a nombre de nosotras, estamos con eso de que vamos a hacer cambios en esas escrituras (...) mi tierra es mi tierra, es de mi abuela, una parte es herencia de mi mamá y otra parte yo estando soltera compré a mi tío, y al momento en que hicimos las escrituras, ignorantemente, hicimos las escrituras, ¿usted es casada? Sí, entonces necesito el documento también de su esposo, todo lo de usted es de su esposo; y ahora en las escrituras sale encabezando que es él el dueño. Hemos conversado en la casa y mi esposo también dice claro lógicamente ese terreno podías haberte hecho solita las escrituras, pero como ya estábamos casados ya dijeron que salga a nombre de los dos y obviamente ponen, dice, el mío como jefe de hogar, [porque usted sabe] que todo siempre antes decían que el jefe de hogar es el hombre (...) de esos problemas tenemos muchísimos con las compañeras y ahorita estamos en qué vamos a hacer para la exoneración de los impuestos y hay compañeras que comentaban que, por ejemplo, dicen son herencias de mis papás y (...) está saliendo a nombre igual de mi esposo (Villalba 2020)

Tal como se señala en la entrevista, en la mayoría de los casos, las mujeres no gozan de seguridad jurídica sobre las tierras en las que trabajan, aun a pesar de que son ellas quienes han impulsado y sostienen las chackras en las que se producen los alimentos destinados para el autoconsumo o los mercados de abasto locales, incluso en contra de las lógicas productivas adoptadas en el territorio y que han asumido varios de los miembros de las comunidades, como es el caso de la producción agroecológica. La salida no sería necesariamente colocar la tierra a nombre de una de las partes, a decir de Villalba (2020) idealmente esta debe estar a nombre de la pareja –de ambos-, pero dejando constancia de que el "jefe de hogar" es quien trabaja en la tierra y en el hogar, no necesariamente, quien está trabajando fuera. Igualmente, la titularidad de la tierra debe corresponderse con quien efectivamente le corresponde según se haya adquirido, sobre todo en los casos en que esto ocurrió antes del compromiso.

Ahora bien, la importancia de que se garantice seguridad jurídica sobre la tierra a las mujeres, así como la capacidad de decidir, puede comprenderse con el siguiente fragmento:

Yo pienso que nosotros [las mujeres] somos mucho más conscientes y valoramos, valoramos la tierra como a nuestra propia madre, porque de nuestras mamitas la herencia que ellas nos han dejado yo siempre he de recordar de esa mamá mía que ella nos alimentaba de ahí, ella nos protegía ahí en nuestra tierrita y ahora nosotros hacemos lo mismo con nuestros hijos, de protegerles, de decirles aquí tenemos un aire puro donde nosotros respiramos sano, aquí tenemos alimento sano, aquí tenemos todo (...) en cambio el varón, yo no sé por qué, pero tiene otra convicción, mi marido hace poco me decía no me dejaste hacer la plantación, ves otra gente, dice, sí está saliendo adelante, yo le digo, no, si hubiéramos hecho plantación todo mi terreno estuviera contaminado y qué les hubiera dado de comer a mis hijos, en cambio aquí, dentro del invernadero no hubieran correteado mis nietos como corretean aquí, yo no puedo tener dinero, pero yo tengo lo que tengo, la mayor riqueza es ese aire puro, entonces, analizábamos así con mis hijos igual y yo les decía jamás he de permitir meter plástico aquí en mi terreno, decía mi hijo,

> pero un invernadero para hacer tomates, le digo yo voy a sembrar tomates así a la intemperie, pero no quiero meter plásticos ni que se me contamine mi tierrita, y todas las compañeras mujeres tenemos esa misma convicción de ese respeto, de ese amor, de ese cariño hacia nuestra tierra, lo que no tienen los varones, el varón siempre piensa en la parte económica, piensa en generar solamente recursos, esa visión tienen la mayoría de hombres, que no hacemos nosotras las mujeres (Villalba 2020)

Al contrario de lo que suele creerse, la visión que tienen las mujeres sobre la vida y la tierra les permite comprender que no se trata de colocar a uno sobre el otro, sea el hombre o la mujer. Al contrario, para ellas, de lo que se trata es de entablar relaciones justas que garanticen seguridad jurídica a ambas partes, en igualdad de condiciones. Sin embargo, para llegar a aquello –sostienen- es necesario reconocer que la situación de hombres y mujeres es distinta y que es especialmente desventajosa para ellas, solamente este reconocimiento puede permitir que se tomen medidas concretas a favor de quienes han sido perjudicadas y así, progresivamente alcanzar una situación justa y equitativa para ambas partes. Si no se reconocen las condiciones y necesidades específicas de cada una de las partes, difícilmente se podrán tomar medidas efectivas.

6.2 Tierra, territorio y extractivismo

En lo que respecta a la tierra y los territorios resulta interesante que la misma normativa constitucional sea una limitación importante. Son dos los artículos que, en conjunto, configuran una situación de amenaza para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Por un lado, se encuentra el art. 408 sobre los recursos naturales, en el que se señala: "Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, substancias cuya naturaleza sea distinta a la del suelo (…)". Por otro lado, se encuentra el art. 313, sobre los sectores estratégicos, en el que se menciona:

> El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua y los demás que determine la ley.

Si bien en estos artículos y otros relacionados se señalan criterios como sostenibilidad,

interés social, responsabilidad intergeneracional, principios ambientales, respeto a los ciclos naturales, condiciones de vida dignos, etc., el extractivismo –minería, petróleo, agroindustria, etc.-, que sustenta el modelo económico de nuestro país es necesariamente una amenaza y contradice otras disposiciones constitucionales a favor del Sumak Kawsay, los Derechos de la Naturaleza y la Soberanía Alimentaria.

Por supuesto, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades cuentan con el derecho a la consulta previa, libre e informada sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que estén en sus tierras y que pudieran afectarles ambiental o culturalmente (Art. 57, inciso 7), sin embargo, no son pocas las experiencias en que, a pesar de haber encontrado oposición mayoritaria, igualmente ha sido posible dar paso al proyecto, esto igualmente con amparo del art. 398 de la Constitución.

Ante un Estado cuya matriz económica está sustentada en el extractivismo y cuyo horizonte a futuro está inspirado por criterios desarrollistas y modernizadores, la justicia indígena podría ser una salida que, sin embargo, no puede tomarse debido al criterio constitucional de fragmentación de la estructura de la naturaleza entre suelo y subsuelo. Una segmentación que desde la perspectiva cosmovisional de los pueblos y nacionalidades no es posible realizar pues, tal como se ha señalado anteriormente, los seres y los mundos son un todo que constituye la vida.

> Estado tiene herramientas que les limitan a los pueblos, si los pueblos dicen que no, [no es vinculante] al final de cuentas, entonces es una trampa también (…) En el caso de los pueblos indígenas, los Siekopai dicen que son dueños del suelo, del subsuelo y más abajo del subsuelo, porque ahí están sus ancestros, ahí están los dioses, ahí están los supay, entonces, para los pueblos indígenas y su cosmovisión, el suelo es todo, el suelo no solamente es la capa superficial, sino que es hacia arriba y es hacia abajo, entonces, es una concepción de vida distinta (…) pero es lo que ahora tenemos, el Estado es dueño del subsuelo por disposición constitucional y si una sentencia indígena dispone sobre el subsuelo, nos dirán que es inconstitucional y se puede venir al traste, ahí en cambio entra el tema de si van a explotar, consulten y ya sabemos lo que pasa con la consulta, entonces, la discusión es de una disputa con el Estado (Beltrán 2020).

Si bien el papel político transformador de la justicia indígena fue mencionado previamente, ante la amenaza que implica el extractivismo para las poblaciones, la naturaleza y los territorios en general, la justicia indígena podría ser un recurso clave de protección y prevención, sin embargo, como se ha explicado hasta aquí, no lo es. Más que en otros aspectos, en lo concerniente al modelo económico, la justicia indígena inspirada y sustentada en la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades demuestra su papel transformador y el nivel de conflictividad con el Estado. En la medida en que las concepciones de existencia de los pueblos y nacionalidades difícilmente pueden coexistir con el modelo de acumulación instaurado en sociedades como la nuestra, se hace aún más presente la disputa por el modelo de Estado, sociedad, económico, organizativo, etc., que representa el proyecto de los pueblos y nacionalidades y la justicia indígena.

7. Bibliografía

Alba, Graciela. «Sabiduría Kichwa-Kayambi y Justicia Indígena.» Cayambe: Apuntes, 2018.

Asamblea Nacional del Ecuador. «Ley de tierras rurales y territorios ancestrales.» Quito, 2016.

Ávila, Ramiro. «¿Debe aprender el derecho penal de la justicia indígena?» En *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en el Ecuador,* de Boaventura de Sousa Santos, Agustín Grijalva y (ed.), 279-304. Quito: Abya-Yala - Fundación Rosa Luxemburgo, 2012.

Ayala, Enrique. «El derecho ecuatoriano y el aporte indígena.» En *Justicia Indígena. Aportes para un debate,* de Judith (comp.) Salgado , 105-124. Quito: Abya-Yala, 2002.

Bastidas, Jorge (sist). *Plan estratégico para la crianza comunitaria y a vida en sabiduría.* Cayambe: Confederación del Pueblo Kayambi, 2017.

Bastidas, Jorge. *Experiencias de democracia comunitaria en el Pueblo Kayambi.* 2018.

Becker, Marc, y Silvia Tutillo. *Historia agraria y social de Cayambe.* Quito: FLACSO Sede Ecuador, Abya Yala, 2009.

Beltrán, Bolívar, entrevista de Adriana Sigcha. *Justicia indígena y gobernanza* (25 de julio de 2020).

Bustos, Mario. Cosmovisión Andina Kichwa-Kayambi. 2018.

Cachipuendo, Agustín. *Entrevista: justicia indígena en Cayambe.* 2018.

Chiriboga , Manuel. «La reforma agraria ecuatoriana y los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola 1974-1985.» En *Transformaciones agrarias en el Ecuador,* de Pierre Gondard, Juan Leon y Paola Sylva, 39-58. Quito: IPGH (Sección Ecuador) ORSTOM (Francia), 1988.

Churuchumbi, Guillermo (comp). *Derecho y pedagogía intercultural.* Quito: Fundación Kawsay, 2006.

CONAIE. YouTube. s.f. https://www.youtube.com/watch?v=yJ2sFNAp7GM (último acceso: 2020 de abril de 29).

«Constitución de la República del Ecuador .» 1998.

«Constitución de la República del Ecuador.» 2008.

de Sousa Santos, Boaventura. «Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e intreculturalidad.» En *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador,* de Boaventura de Sousa Santos, Agustín Grijalva y (ed.), 13-50. Quito: Abya Yala, 2012.

Espinosa, Roque. «Acerca de la cultura y la justicia indígena.» En *Justicia indígena. Aportes para un debate*, de Judith (comp.) Salgado, 49-68. Quito: Abya-Yala, 2002.

Flores, María. «La Chakana y los saberes ancestrales del Pueblo Kayambi.» Quito: Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación (UCE), septiembre de 2018.

GADIP Cayambe. «Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del GADIP del Municipio de Cayambe.» Cayambe, 25 de marzo de 2015.

—. «Municipio Cayambe.» 03 de junio de 2014. https://www.municipiocayambe.gob.ec/images/ley_transparencia/Ordenanzas/2014/4.2014.PDF (último acceso: junio de 2020).

—. «Municipio de Cayambe.» 28 de abril de 2016. https://www.municipiocayambe.gob.ec/images/ley_transparencia/Ordenanzas/2016/04.2016%20ORDENANZA%20EVENTOS%20C%c3%8dVICOS,%20CONMEMORATIVOS.PDF (último acceso: de julio de 2020).

—. «Municipio de Cayambe.» 30 de enero de 2020. https://municipiocayambe.gob.ec/images/ley_transparencia/Ordenanzas/2020/ord_4PUGS.pdf (último acceso: julio de 2020).

—. «Municipio de Cayambe.» 08 de marzo de 2018. https://municipiocayambe.gob.ec/images/ley_transparencia/Ordenanzas/2018/2.2018%20Ordenanza%20de%20Regulacion%20del%20uso%20del%20espacio%20publico%20para%20la%20comercializacion%20de%20productos%20agroecologicos..PDF (último acceso: julio de 2020).

—. «Municipio de Cayambe.» s.f. http://www.municipiocayambe.gob.ec/images/ley_transparencia/LOTAIP/PDYOT%20GADIP%20Cayambe%2010-06-2015.pdf (último acceso: 24 de 04 de 2020).

Gondard, Pierre, y Hubert Mazurek. «30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994).» *Estudios de Geografía,* 2001: 15-40.

Grijalva, Agustín, y José Luis Exeni. «Coordinación entre justicias, ese desafío.» En *Justicia Indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador,* de Boaventura de Sousa Santos y Agustín (coord) Grijalva, 581-614. Quito: Abya-Yala Fundación Rosa Luxemburgo, 2012.

Guzmán, Juany. FLACSO México. 27 de agosto de 2010. https://www.youtube.com/watch?v=HYgJWsGFAaE (último acceso: 15 de mayo de 2020).

INEC. *Sistema Integrado de Consultas.* 2010. http://redatam.inec.gob.ec/ (último acceso: mayo de 2020).

Jara, Fernanda. «La mujer en el ejercicio de la justicia indígena. Experiencias de las mujeres kichwa saraguro - Loja.» Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016.

Llásag, Raúl. «Movimiento indígena del Ecuador a partir del siglo XX: visibilizando el resurgir, sus avances y retrocesos.» En *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador,* de Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva, 83-156. Quito: Abya Yala, 2012.

Martínez, Luciano. «Territorios campesinos y reforma agraria: el caso de las cooperativas indígenas de

la sierra ecuatoriana.» *Mundo Agrario,* 2016.

Martínez, Piedad. «El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica.» *Pensamiento y gestión,* 2006: 165-193.

Milla, Carlos. Ayni. *Introducción a la paleosemiótica.* Cochabamba: Asociación Cultural Amaru Wayra, 2002.

Pilataxi, César. SIPAE. 2020. https://www.facebook.com/watch/live/?v=3431302296903282.

Pilataxi, César. *Taller Estado Plurinacional e Intercultural.* 2018.

Rosas, Francisco, Juan Calderón, y Héctor Campos. «Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial.» *Quivera. Revista de Estudios Territoriales,* 2012: 113-135.

Rosero , María, y Mario Bustos. *Situación de la niñez Kayambi.* Cayambe: Confederación del Pueblo Kayambi, 2018.

Secretaria técnica para la erradicación de la pobreza. *Estrategia nacional para la igualdad y erradicación de la pobreza.* Quito: SENPLADES, 2014.

SIPAE. *Atlas sobre la tenencia de la tierra en el Ecuador.* Quito: SIPAE, 2011.

Justicia indígena en problemáticas de tierra, territorio y páramos: Experiencias en el Territorio Kayambi. Interpretado por SIPAE. 2019.

Trujillo , Julio. «Plurinacionalidad y constitución.» En *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, de Boaventura de Sousa Santos, Agustín Grijalva y (ed.), 305-3015. Quito: Abya-Yala, 2012.

Villalba, Hilda, entrevista de Adriana Sigcha. *Justicia indígena, tierra, territorio y mujeres* (julio de 2020).

Walsh, Catherine. «Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico.» En Justicia Indígena. *Aportes para un debate,* de Judith (comp.) Salgado, 23-35. Quito: Abya-Yala, 2002.

Zurbriggen, Cristina. «Gobernanza: una mirada desde América Latina.» *Perfiles Latinoamericanos,* 2011: 39-64.

8. ANEXOS

8.1
Anexo 1. Sustento jurídico para el ejercicio de la justicia indígena

8.1.1 Constitución de la República del Ecuador (2008)

Art. 1	El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada (...)
Art. 10	Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la constitución.
Art. 56	Las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.
Art. 57	Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: **9.** Conservar y desarrollar sus formas propias de convivencia y organización social, y de generación de autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral. **10.** Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.
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 justicia indígena y la jurisdicción ordinaria.

8.1.2 Código Orgánico de la Función Judicial (2015)

Art. 343	Ámbito de la jurisdicción indígena: Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio o consuetudinario, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán norma y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. No se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres.
Art. 344	Principios de la justicia intercultural: La actuación y decisiones de los jueces y juezas, fiscales, defensores y otros servidores judiciales, policías y demás funcionarias y funcionarios públicos, observarán en los procesos los siguientes principios: (…) c) Non bis in ídem. - Lo actuado por las autoridades de la justicia indígena no podrá ser juzgado ni revisado por los jueces y juezas de la Función Judicial ni por autoridad administrativa alguna, en ningún estado de las causas puestas a su conocimiento, sin perjuicio del control institucional; d) Pro jurisdicción indígena. – En caso de duda entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena, se preferirá ésta última, de tal manera que se asegure su mayor autonomía y la menor intervención posible (…)
Art. 345	Declinación de competencia: Los jueces y juezas que conozcan de la existencia de un proceso sometido al conocimiento de las autoridades indígenas, declinarán su competencia, siempre que exista petición de la autoridad indígena en tal sentido. A tal efecto se abrirá un término probatorio de tres días en el que se demostrará sumariamente la pertinencia de tal invocación, bajo juramento de la autoridad indígena de ser tal. Aceptada la alegación la jueza o el juez ordenará el archivo de la causa y remitirá el proceso a la jurisdicción indígena

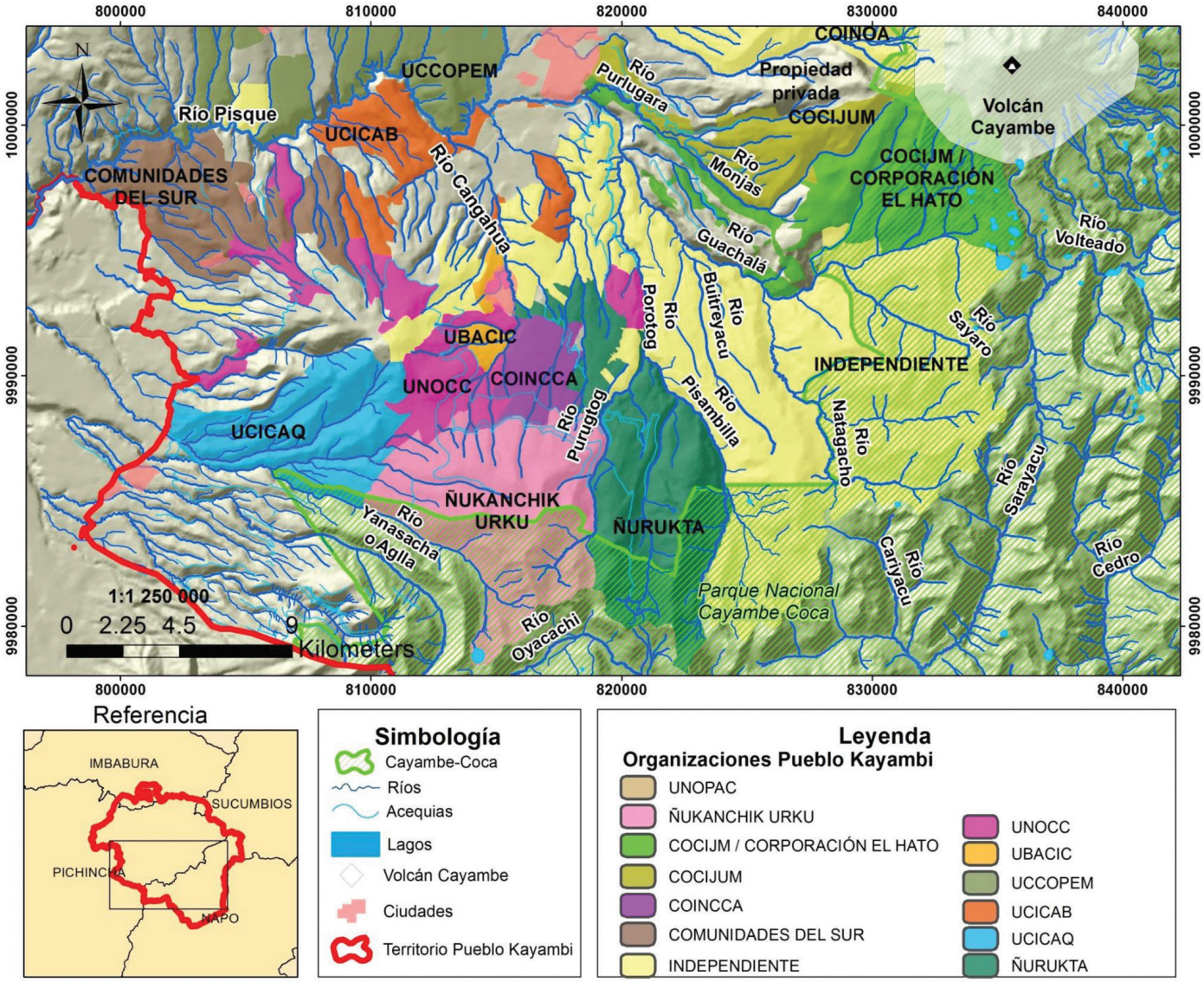
8.1.3 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009)

Art. 6	Finalidad de las garantías: Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación. Las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho (…)
Art. 65	Ámbito de la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena: La persona que estuviere inconforme con la decisión de la autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales, por violar los derechos constitucionalmente garantizados o discriminar a la mujer por el hecho de ser mujer, podrá acudir a la Corte Constitucional y presentar la impugnación de esta decisión, en el término de veinte días de que la haya conocido (…)

8.1.4 Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016)

Art. 3	Posesión y propiedad ancestral. Para los efectos de esta Ley, se entiende por tierra y territorio en posesión y propiedad ancestral, el espacio físico sobre el cual una comunidad, comuna, pueblo o nacionalidad de origen ancestral, ha generado históricamente una identidad a partir de la construcción social, cultural y espiritual, desarrollando actividades económicas y sus propias formas de producción en forma actual e ininterrumpida. La propiedad de estas tierras y territorios es imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible, su adjudicación es gratuita y está exenta del pago de tasas e impuestos.
Art. 22	Derecho a la propiedad. Se reconocerá y garantizará el derecho a la propiedad sobre la tierra rural en sus formas y modalidades: pública, privada, asociativa, cooperativa, comunitaria y mixta.
Art. 23	Derechos colectivos. Se reconocerá y garantizará a favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, el derecho a conservar la propiedad comunitaria y a mantener la posesión de sus tierras y territorios ancestrales y comunales que les sean adjudicados a perpetuidad gratuitamente, de conformidad con la Constitución, pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos colectivos. Igualmente se garantizará el derecho a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de sus tierras y territorios. La propiedad comunitaria de la tierra consiste en el derecho colectivo a usar, gozar y disponer de ella, a través de la entidad colectiva que representa a los miembros de la comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad y de las decisiones del órgano o instancia de dirección de la misma, de conformidad con las normas consuetudinarias, las leyes y las disposiciones constitucionales. En las tierras y territorios en propiedad o posesión ancestral, a partir de sus propias formas de convivencia y organización social y de generación y ejercicio de la autoridad, esta ejercerá la administración y control social del territorio de conformidad con sus usos y costumbres. La propiedad de las tierras comunitarias y de las tierras y territorios en posesión ancestral, es imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible y estará exenta del pago de tasas e impuestos. El Estado garantizará la seguridad jurídica de tales tierras y territorios y establecerá políticas públicas para el fortalecimiento y desarrollo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a través de inversiones prioritarias

8.2
Anexo 2. Mapa de la Confederación del Pueblo Kayambi



Gobernanza de la tierra y el territorio en Cayambe

PROYECTO
EQUITERRA

"Fortaleciendo redes para el diálogo sobre las inequidades de la tierra - EQUITERRA"

Con el apoyo de:

Financiado por
la Unión Europea

Ejecutado por:

AVSF Agronomes & Vétérinaires Sans Frontières
ipae Ecuador
CESA
Grupo Social fepp — Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio — Al servicio de los pobres

Organizaciones:

Consejo de Protección Integral de Derechos Cayambe
Confederación del Pueblo Kayambi
Movimiento Cantonal de Mujeres Cayambe
GADIP Cayambe Sumak Kawsaypak
International Land Coalition América Latina y el Caribe
Plataforma Por la Tierra y Territorios Sostenibles
Fundación de Culturas Indígenas Kawsay