

## ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES ECUATORIANA, DE 2016<sup>1</sup>

### ANALYSIS OF THE ORGANIC LAW OF RURAL LANDS AND ECUADORIAN ANCESTRAL TERRITORIES, OF 2016

*José Santos Ditto*<sup>2</sup>

**Resumen:** Comenzando con una breve revisión histórica, este artículo pretende exponer las razones principales que determinan la improcedencia de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, la que se publicó en el Suplemento del Registro Oficial N.-711, de 14 de marzo de 2016.

**Palabras-clave:** Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales Ecuatoriana. Derecho Agrario. Procedimiento Agrario.

**Abstract:** Beginning with a brief historical review, this article aims to explain the main reasons that determine the unlawfulness of the Organic Law of Rural Lands and Ancestral Territories, which was published in the Supplement to Official Registry No. 711, dated March 14, 2016.

**Key-words:** Organic Law of Rural Lands and Ancestral Territories Ecuadorian. Agricultural Law. Agrarian Procedure.

**Sumário:** Antecedentes; 1. Se permite la existencia del latifundio eficientemente cultivado, sin limitarse su extensión; 2. El procedimiento agrario es impreciso y determinante para la fijación negativa del precio y forma de pago de la tierra; 2.1. El proceso agrario; 2.2. La naturaleza jurídica de la expropiación agraria; 2.3 Art.103 y las siete causales para la expropiación; 2.4 la expropiación cuando se mantienen sistemas de trabajo precario; 2.5 las causales de expropiación y ausencia de pasos investigativos; 3. Desampara al campesino omitiendo la sanción del desalojo; 4. El Fondo Nacional de Tierra, convierte al estado en agencioso negociador de tierras

## ANTECEDENTES

Las disposiciones de la Constitución Política del Ecuador, aprobada mediante referéndum el 28 de septiembre de 2008, despertaron gran expectativa debido a su contenido novedoso, en lo atinente al funcionamiento coordinado de las disciplinas jurídicas agrarias, ambientales y alimentarias.

---

<sup>1</sup> Conferencia celebrada en X Congreso Internacional Sobre Derecho Agrario, 19 al 21 de septiembre de 2016, en La Habana, Cuba.

<sup>2</sup> Socio de la Unión Mundial de agraristas Universitarios, para la Agricultura y la alimentación.- UMAU; del Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado de Florencia.- IDAI; Asesor Jurídico de la Unión Regional de Cooperativas Agropecuarias del Ecuador. URCIMA. Ex Director del Posgrado de Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible y Sustentable de la Universidad de Guayaquil; ex Subdecano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Guayaquil; profesor jubilado de la cátedra de Derecho Agrario, en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad mencionada; ex Director Regional del Ministerio del Ambiente; ex Subsecretario Nacional de Tierras y Reforma Agraria de Ecuador. Autor de diecisiete obras relacionadas con las disciplinas, agrarias, ambientales y alimentarias.

En concordancia con lo expresado en la Constitución, en el inciso segundo del Art.6 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, se determinó la necesidad de la creación de una ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitiendo su acceso equitativo, definiendo el latifundio, su extensión, el acaparamiento y concentración de tierras, estableciendo los procedimientos para su eliminación; y, determinando los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental. Es decir que, para cumplir con los amplios cometidos de transformación del sector rural, acertadamente, se estaba dando prioridad a la reforma agraria.

Las leyes de reforma agraria expedidas durante tres décadas, desde 1.964 hasta 1.994, habían sido insuficientes para realizar el cambio de la defectuosa estructura de la tenencia de la tierra. Esto se debió fundamentalmente, a la falta de decisión política estatal, que ha incidido en la orientación y planificación de la reforma, en la disponibilidad de recursos técnicos, económicos y administrativos, evidenciadas por la constante modificación de la legislación.

Existiendo este negativo marco jurídico, se cifraban grandes esperanzas en la dictación de una nueva ley, que lograra realizar los cambios necesarios, para dar inicio a una verdadera transformación agraria. Se había manifestado con entereza, que la reforma agraria constituye el cordón umbilical del desarrollo agropecuario; que es un proceso tendiente a corregir los defectos de la estructura agraria, con el objeto de facilitar el funcionamiento de factores que se complementan, para conseguir el aumento de la producción y el bienestar social rural, razón por la que su presencia debe ser permanente. Se había repetido, que el control de la estructura agraria por parte del Estado, es una obligación para propiciar que la tierra siempre esté cumpliendo su función social y ambiental asegurando la alimentación popular.

Con estos antecedentes muy conocidos, la Asamblea Nacional dictó la **LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES**, la que se publicó en el Suplemento del Registro Oficial N.-711, de 14 de marzo de 2016.

A continuación, se expondrán las razones principales que determinan la **improcedencia** de esta ley:

## **1. SE PERMITE LA EXISTENCIA DEL LATIFUNDIO EFICIENTEMENTE CULTIVADO, SIN LIMITARSE SU EXTENSIÓN**

El latifundio, es la principal forma defectuosa de tenencia de la tierra, cuya abolición inmediata viene proclamándose reiteradamente en las constituciones expedidas en la república

de Ecuador. Existen los latifundios eficientemente cultivados y los deficientemente explotados. Los eficientemente cultivados, son conocidos como *latifundios sociales* porque, aunque estén en total producción, crean un malestar social, al estar en poder de una sola persona natural o jurídica, dando lugar al acaparamiento ilimitado de la tierra productiva, mientras la gran mayoría del sector rural, se encuentra enclavada en miserables minifundios improductivos. En la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1.964, se fijaron en su Art.33 máximos permisibles de tenencia de la tierra en la Costa y en la Sierra, lo que significó un acierto, aunque en la práctica no funcionó. La Constitución de la República, en el inciso segundo de su Art.282, *prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra*; y, en el Art. 335 señala que el Estado para proteger la producción nacional, *evitará cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados*, lo que ameritaba, la limitación de la extensión privada de la tierra, encuéntrase eficiente o deficiente explotada.

Pero, contraviniendo lo expuesto, esta ley en su Art. 110, expone el concepto de latifundio, considerando solamente como tal a *“la gran extensión de tierra ineficientemente aprovechada”*, lo que significa, que el latifundio eficientemente explotado, no es latifundio y está permitido en Ecuador. Además, *para el tipo de latifundios deficientemente explotados*, su eficiencia productiva, la fijará la Autoridad Agraria Nacional, basándose nuevamente en la concesión de plazos muy generosos para cumplirla (Así se lo demuestra en el literal c) del Art.103 y en el inciso final del mismo artículo de la ley).

Es necesario recordar, que para exigirse la expropiación de los predios rústicos deficientemente explotados, la legislación ecuatoriana, ha venido y viene *concediendo plazos permanentemente*. Se lo hizo, en la ley de 1964, en las reformas de la ley 1.967, en la ley de 1.973, en la ley de 1.994 y en la actual de 2016. Esto demuestra la intención estatal de mantener intocados todo tipo de latifundios en Ecuador. Estos plazos tienen ya más de 52 años.

## **2. EL PROCEDIMIENTO AGRARIO ES IMPRECISO Y DETERMINANTE PARA LA FIJACIÓN NEGATIVA DEL PRECIO Y FORMA DE PAGO DE LA TIERRA**

### **2.1. EL PROCESO AGRARIO**

En el proceso agrario, que es el camino señalado para sustanciar los problemas del agro, está en juego el bienestar de la sociedad, razón por la que debe ser ágil de transitar, para con rapidez llegarse a negar, reconocer, declarar o modificar derechos en controversia. Los principios

generales del Derecho Agrario, deben ser indiscutiblemente considerados en un proceso agrario, porque de nada vale en un proceso referente a esta materia, que se mantengan formalidades del derecho procesal, cuando no se insertan en las mismas, normas sustanciales el Derecho Agrario. El procedimiento debe concretarse en lineamientos agrarios sencillos, claros y precisos. No pueden permitirse oscuridades o concepciones inconclusas, que den lugar a su confusión e inaplicabilidad.

La ley, en su Art. 105 trata del procedimiento agrario. Se crea la ***Autoridad Agraria Nacional***, la que dictará el auto administrativo o resolución de expropiación, quien previamente buscará un acuerdo directo entre las partes, en el plazo de ***noventa días***. Pero, para que exista esta declaratoria, uno de los documentos habilitantes debe ser, ***“la partida presupuestaria y certificación de disponibilidad de fondos por el valor de la expropiación”*** (numeral 3 del Art.104). En el mencionado acuerdo directo entre las partes, se tratará de fijar el precio o indemnización por la expropiación.

***Esta Ley determina que el avalúo considerará los precios comerciales actualizados de la zona y será cancelado de contado a su propietario*** (Arts.105, literal b) y 106 de la Ley). Este valor, lo recuperará el Estado, a través de la adjudicación que realizará a las personas jurídicas o naturales.

Precisamente, uno de los obstáculos principales para aplicar la reforma agraria, fue la disposición de la anterior Ley de Desarrollo Agrario, de realizar el pago de contado de la tierra expropiada. El Estado, desde la creación de la primera Ley de Reforma Agraria, consideraba que el pago tendría que ser a plazos, en su mayoría en ***bonos de reforma agraria***, lo que funcionó y permitió el ingreso al predio afectado por los campesinos inmediatamente después de dictada la expropiación. Esta nueva ley, repite el error de la anterior Ley de Desarrollo Agrario, exigiendo el pago de contado. Nótese que para ***iniciar el proceso de expropiación*** (Art.107, literal b de la Ley), debe estar presupuestado el pago de la totalidad de la indemnización. Con seguridad esto seguirá paralizando la reforma agraria en Ecuador.

## 2.2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN AGRARIA

La naturaleza jurídica de la expropiación agraria radica en la facultad o derecho que la comunidad tiene para disponer de un bien privado, a fin de imponerle al mismo una mejor utilización o aprovechamiento. Nadie puede oponerse a ello. Lo único que cabe discutir es el

precio, o sea, el valor de cambio del bien intervenido. Este precio deberá ser en relación a la forma en que su propietario ha ejercido su derecho sobre el bien del cual ha dispuesto por tolerancia o reconocimiento de la comunidad. ***No puede confundirse la venta con la expropiación.*** La venta implica una prestación y contraprestación, en donde juegan libremente la voluntad de las partes; mientras que la expropiación es una imposición que la comunidad ejerce sobre el titular del dominio, por ser su conducta contraria al bien de dicha comunidad. La indemnización, no tiene un valor de cambio, sino que es el reconocimiento del derecho del titular que, a su vez, se regula en razón de la forma en que el mismo se ha ejercido.

### 2.3 ART.103 Y LAS SIETE CAUSALES PARA LA EXPROPIACIÓN

La ley, en su Art.103 determina siete causales para la expropiación. Cuando la tierra no cumple con su ***función social y ambiental***, debe ser expropiada, según se dispone en la Constitución de la República en su Art.282, con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social y manejo sustentable del ambiente. Estas causas que se refieren fundamentalmente al latifundio improductivo o deficientemente explotado, son ambiguas, porque no hay claridad en su contenido, dejando esguinces o salidas, concediéndose reiterados y largos plazos para que el propietario trate de corregir los defectos estructurales. Estos plazos, como se ha expresado en esta exposición, vienen dándose en las leyes agrarias anteriores, haciéndose casi imposible de conocer su vencimiento.

### 2.4 LA EXPROPIACIÓN CUANDO SE MANTIENEN SISTEMAS DE TRABAJO PRECARIO

**Una de las causas, se refiere a la expropiación cuando se mantienen sistemas de trabajo precario.** La palabra ***precarista***, se la conoce en Ecuador desde julio de 1.964, hace más de cincuenta años. Se lo definió como el pequeño agricultor directo y personal que trabaja la tierra ajena, pagando por su uso dinero, producto, trabajo o servicios. Es el campesino inestable, cuya posesión está supeditada a la voluntad del propietario. Se ha prohibido desde entonces, la existencia de esta forma de explotación de la tierra. Pero, la prohibición vuela como hojarasca, desvaneciéndose en el viento, porque inexplicablemente esta ley vuelve a ubicar como causal de expropiación el precarismo, premiándose al propietario absentista y explotador con el pago de la indemnización. La existencia del precarismo, debe ser abolida para que se le adjudique la tierra al

campesino *sin el pago de indemnización alguna*. Si se suman los años que este ha venido pagando por el uso de ese minifundio, se deduce que la tierra ya está pagada hasta la saciedad.

## 2.5 LAS CAUSALES DE EXPROPIACIÓN Y AUSENCIA DE PASOS INVESTIGATIVOS

**Para determinar la existencia de las causales de expropiación que se alegan no se establecen los pasos o formas investigativas.** Es esta una omisión de la ley. Se teme, que como en otras ocasiones, se señalen en el reglamento general de la ley, los que siempre inconstitucionalmente alteran el contenido de la misma.

### 3. DESAMPARA AL CAMPESINO OMITIENDO LA SANCIÓN DEL DESALOJO

Inicialmente, en la legislación agraria se tipificaron la *invasión* y *el desalojo*. Sancionándose la invasión, se trató de evitar que la tierra fuera ilegalmente ocupada, defendiéndose el derecho de propiedad. El desalojo, es otro acto ilegal perpetrado con violencia, amenaza directa o indirecta, para consumar la desocupación de la tierra que trabaja el campesino arrendatario o simple posesionario. Se determinó la necesidad de que se debía mantener la integridad de un predio rústico, evitándose la presencia de estos dos actos negativos, con los que se logra cambiar la real fisonomía del predio. Pero, con la vigencia de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, en marzo de 1.979, *se eliminó la sanción al desalojo* y se presentó solamente la figura jurídica de *la invasión de tierras*. La arremetida contra los pequeños poseedores fue tan fuerte, que tratando de protegerse, alegaron que la invasión podría ser perpetrada también por el propietario. Esta nueva ley en análisis, deja establecido en su Art.127, inciso primero, que en cuatro instancias se sustanciará el trámite de invasión, siendo la última sustanciada por el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, en base a lo dispuesto en el *Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*. Para los campesinos, será imposible litigar durante períodos muy extensos y concentrados en su mayoría en la capital de la República. Constituyen prueba irrefutable de lo expresado, los recientes trámites de invasión que se conocieron conforme al Reglamento de la Ley de Desarrollo Agrario que acaba de derogarse, en donde se establecía un plazo mínimo de veinticuatro horas para detectar la invasión. Para entorpecer la ejecución de la reforma agraria, se ordenó ilegalmente que todas las resoluciones de la autoridad competente, fueran conocidas finalmente conforme a lo dispuesto en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. De esta

manera, los trámites sencillos y ágiles, se convirtieron en una eternidad, de tres y cuatro años de duración, acarreado las secuelas conflictivas en el agro.

#### **4. EL FONDO NACIONAL DE TIERRA, CONVIERTE AL ESTADO EN AGENCIOSO NEGOCIADOR DE TIERRAS**

Según la ley, el Fondo Nacional de Tierras facilitará la compra de la tierra productiva, siendo los usuarios del mismo exclusivamente las organizaciones legalmente reconocidas de la agricultura familiar campesina y de la economía popular solidaria. Este Fondo, será administrado por una empresa pública, presidida por la Autoridad Agraria Nacional u otra entidad administrativa que se establezca por decreto ejecutivo. De esta manera el Estado que, desde el inicio de la presentación de solicitudes de expropiación, se preocupa por la transacción directa entre propietarios y campesinos, en un plazo determinado, que declara el pago de la tierra de contado al propietario y con avalúos comerciales actualizados, se convierte a la postre en un sujeto publico gestor de la compra de tierras. Abandona su calidad de sujeto expropiante, que debe sancionar al tenedor de tierras defectuosas, limitándole o extinguiéndole su dominio, otorgándole una indemnización conforme a la eficiencia o deficiencia en que lo ha explotado. Este Fondo, que recién se constituye en la Ley, ha venido funcionando, junto a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, temiéndose, según alegan los campesinos, que los pagos se hayan realizado con avalúos exagerados, los que a la postre, son ellos los que tienen que pagarlos por efecto de la adjudicación; y, que ojalá exista siempre la suficiente capacidad económica estatal, para hacer el pago de contado por las tierras expropiadas.

**Recibido em:** 28 de setembro de 2016.

**Aceito em:** 14 de novembro de 2016.