

## AVANCES Y DESAFÍOS EN EL DEBATE DE LEY DE TIERRAS



## AVANCES Y DESAFIOS EN EL DEBATE DE LEY DE TIERRAS

Francisco Hidalgo Flor  
Carlos Andrés Pástor Pazmiño  
Equipo Tierras SIPAE

Quito: SIPAE 2011

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Rosa Luxemburg

Diseño: Viviana Quishpe

Miembros del SIPAE:

- UCE, Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Agrícolas -  
Universidad de Cuenca, Facultad de Ciencias Agropecuarias - CESA, Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas - IRD, Institut de Recherche pour le Développement - AVSF, Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras  
- FUNDES, Fundación para el Desarrollo y la Creatividad Productiva - CAMAREN, Sistema de Capacitación en el Manejo de los Recursos Naturales Renovables - IEDECA, Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas - CINDES, Centro de Investigaciones para el Desarrollo

Miembro de:

- ILC, Coalición Internacional de la Tierra - Colectivo Agrario - CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Edificio Facultad de Ciencias Agrícolas, piso 2, Of. 414

Ciudadela Universitaria – UCE

Apartado postal 17-10-7169

Teléfonos: 022555726 – 082095829

E-mail: sipae@andinanet.net

www.sipae.com

# ALERTA AGRARIA No. 19

## AVANCES Y DESAFÍOS EN EL DEBATE DE LEY DE TIERRAS

---

En los meses de Mayo y Junio se viene desplegando en el Ecuador un importante debate respecto de una nueva Ley de Tierras, es una discusión significativa que tiene como contexto, por un lado, los mandatos constitucionales de la soberanía alimentaria (arts. 281 y 282) y de un sistema económico justo, democrático y solidario (art. 276:2), y por otro, la persistencia de una estructura de acceso a la tierra absolutamente inequitativa.<sup>1</sup>

El debate de ley de tierras plantea un desafío fuerte al conjunto de la sociedad ecuatoriana, a las organizaciones campesinas e indígenas y al estado ecuatoriano.

La pobreza, la marginalidad y el hambre en el Ecuador tiene un componente fuerte en las zonas

rurales, todavía, pese a todos los bonos, la mitad de la población en el campo vive en condiciones de pobreza y allí están los casos más duros de desnutrición.

Es el lastre de una condición histórica de injusticia económica estructural que viene desde el sistema hacendatario, la incompleta y parcial reforma agraria de los 70, la persistencia y ampliación de un patrón de acumulación primario exportador y concentrador de los recursos naturales.

Se lo ha denominado como el “Despojo Agrario”.

El Estado ecuatoriano, en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir, se ha comprometido con el conjunto de la sociedad a: “promover políticas

---

<sup>1</sup> La brecha entre los que más tienen tierra y los que menos tienen es de 1000 a 1 (ver: Atlas de la tenencia de la tierra en el Ecuador).



redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra y al agua” (art. 281: 4).

Esto constituye la “Deuda Agraria”.

Es también un desafío para todas las organizaciones de campesinos, indígenas, trabajadores rurales,

construir consensos y acción colectiva para demandar equidad y democracia en la tierra y el agua.

Los cambios profundos solo se logran con la movilización y lucha de los de abajo, jamás son una dadiva de los de arriba.

## IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA

---

Un primer paso, siempre importante, esta en el hecho de que la Asamblea Nacional se encuentra debatiendo en el momento actual, en la Comisión Parlamentaria de Soberanía Alimentaria, la propuesta de ley de tierras presentada por las organizaciones campesinas de la Red Agraria, y otros cuatro proyectos adicionales ingresados por de iniciativa de legisladores.

La presentación de propuestas legislativas por la vía de iniciativa popular es un derecho constitucional bajo el mandato de alentar la “participación en democracia”, y algo más trascendente la “democracia directa”.

Se trata de no perder de vista uno de los principios claves de esta

época: la soberanía radica en el pueblo, el mandante es el pueblo, las instituciones y sus jefes deben obedecer a dicho mandato.

La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde constitucionalmente según el Art. 134 de la norma suprema del Estado entre otros a: *“las ciudadanas y ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de al menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral”*<sup>2</sup>; es decir si, en el padrón electoral constan 11’335.447 ciudadanos, el 0,25% correspondería a 28.336 personas del padrón electoral según datos oficiales del Consejo Nacional Electoral. Además la Constitu-

---

<sup>2</sup> Art. 134 Constitución de la República del Ecuador

ción en el mismo artículo faculta la participación en el debate de quienes presenten proyectos de ley personalmente o por medio de sus delegados.

Movimientos campesinos e indígenas lograron recoger alrededor de 40 mil firmas respaldando una propuesta de ley de tierras, que a su vez fue construida en un proceso participativo y de síntesis llevado adelante por la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria COPISA.

La Asamblea Nacional debe abrir las puertas para “tratar la propuesta” (art. 103), esto quiere decir desplegar un proceso participativo de construcción de una Ley de Tierras y no generar tecnicismo jurídicos para abortar el debate legislativo y eliminarlo antes de que nazca. Es respon-

sabilidad constitucional de la Asamblea Nacional generar las condiciones idóneas no solo para la construcción de una Ley de Tierras y Territorios sino para su aplicación en todos los aspectos; de otra forma solo estaría menoscabando los derechos garantizados por la Constitución.

Se debe respetar el procedimiento legislativo para aprobar un proyecto de Ley presentado por iniciativa popular normativa, pues según la Constitución<sup>3</sup>, obligatoriamente tiene que ser debatida dentro del plazo de ciento ochenta días; si el órgano correspondiente, en este caso la Asamblea Nacional, no lo hace, la propuesta entrara en vigencia; adicionalmente cuando se trata de este tipo de propuestas de ley, el Presidente de la República podrá enmendar el proyecto, pero no vetarlo totalmente.

## PUNTOS CLAVE EN EL DEBATE DE LEY DE TIERRAS

El tratamiento de la ley de tierras en la asamblea parte de la aprobación del CAL, donde Red Agraria, impulsada desde la iniciativa ciudadana y apoyada por COPISA, FEL, FENOCIN, CNC EA, CORMOLIT, con

un total de firmas de 34880.

Las otras cuatro iniciativas provienen de propuestas formuladas por cada uno de los siguientes legisladores: Marco Murillo, Fernando

<sup>3</sup> Art. 134 Constitución de la República del Ecuador



Cáceres, Jaime Abril ,y finalmente Ramiro Terán

Entre las cinco propuestas hay una coincidencia en puntos claves como: **Latifundio y Concentración**, prohibido ya por la constitución sin embargo, el dilema esta en establecer límites máximos a la tenencia de la tierra, hay propuestas que hablan de número de hectáreas máximas y diferencian por regiones. El **Minifundio**, entendido como un espacio insuficiente para solventar la economía y alimentación familiar de ahí la necesidad de impulsar incentivos para su unificación. La **Función Social y Ambiental**, que varía según el modelo de desarrollo económico que se intenta impulsar y que está plasmada en la Constitución. Las **Formas de Afectación**, en el deber ser serian

mecanismos y procedimientos claros y ágiles que favorezcan a campesinos sin tierra o con poca tierras. Los **Mecanismos de Expropiación**, intentos por fijar cantidades económicas que se ajusten a las realidades zonales y funcionales de las propiedades que pueden servir para abrir un mercado de tierras o una alternativas a mejorar la producción de los pequeños propietarios. La consolidación del constitucional **Fondo de Tierras**, que su funcionamiento modificaría la realidad rural en términos de concentración de tierra. Y la **Institucionalidad**, que debe ser respaldado desde el ejecutivo ya que solo este por mandato constitucional puede crear nueva institucionalidad, con participación directa de las organizaciones campesinas e indígenas y otros actores rurales.

## CUADRO COMPARATIVO DE PROPUESTAS DE LEY

En este sentido se ha construido el siguiente cuadro comparativo que describe las posturas de las cinco propuestas, según el índice de la ley de Red Agraria, ya que en la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional se ha tomado esta como matriz para trabajar el primer informe. La comisión es compleja debido a la conformación de los integrantes están por ejemplo Irina Cabezas (Alianza País) como presidenta, Ma. Augusta Calle (Alianza País) como vice

presidenta, entre los vocales están: Jaime Abril (Alianza País), Yandri Brunner (Alianza País), Pedro de la Cruz (Alianza País), Mercedes Diminich (Alianza País), Gilmar Gutiérrez (PSP), Susana González (MG), María Molina (MPD), Jimmy Pinoargote, Andrés Páez (ID) Y Gerónimo Yantalema (PK).

Los grandes títulos son los reconocidos por los proponentes como fundamentales y los socializamos a continuación.



## **CUADRO COMPARATIVO DE PROPUESTAS DE LEY**

### **LEYES EN DEBATE EN LA ASAMBLEA NACIONAL**



## LEYES EN DEBATE EN LA

TEMAS	COPISA	MARCO MURILLO
<b>Sobre la propiedad</b>		
<b>Formas de propiedad</b>	Individual, Asociativa, Colectiva, Estatal	Publica, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta
<b>Titulación de áreas en posesión</b>	Regularización gratuita mediante ratificación de títulos obtenidos anteriormente	No menciona
<b>Uso familiar en áreas colectivas</b>	Derecho al usufructo familiar	No menciona
<b>Titulación de territorios ancestrales</b>	Reconocimiento y titulación bajo la denominación de "Tierras Colectivas Ancestrales"	Adjudicación gratuita
<b>Arrendamiento</b>	Se prohíbe toda forma de explotación precaria de la tierra	Causal de reversión
<b>Invasiones</b>	Prohíbe el tráfico de tierras y cualquier forma ilegítima y legal de apropiación y usufructo	Las tierras de propiedad del Estado no pueden ser adquiridas por prescripción adquisitiva de dominio





## ASAMBLEA NACIONAL

FERNANDO CACERES	JAIME ABRIL	RAMIRO TERAN
d y uso de la tierra		
Publica, privada, asociativa, comunitaria, estatal, cooperativa y mixta, territorios ancestrales de pueblos y comunidades	Estatal, publica, privada, asociativa, cooperativa, mixta, comunitaria, territorios ancestrales	Estatal, publica, comunitaria, privada, asociativa, mixta, territorios ancestrales
Titulación en áreas de posesión de territorios ancestrales.	Titulación gratuita al poseedor legítimo por al menos cinco años	Adjudicación de forma gratuita
No menciona	Derechos de usufructo, uso o posesión	Dotaciones familiares de uso y usufructo
Legalización y titularización gratuita	Reconoce a los posesionarios y usufructuarios	Adjudicación de forma gratuita
No menciona	Permitido mínimo por cuatro años no más de 500 Ha sumando todas las propiedades	Permitido por mínimo 4 años y máximo 8, no más de 100Ha Sierra, 200 en la costa y 300 en la Amazonia
Las tierras rurales del Estado no pueden ser objeto de prescripción adquisitiva de dominio. La invasión debe ser declarada y los invasores no podrán ser sujetos de adjudicación.	Expresamente prohibida. Deberá denunciarse máximo en un año a los jueces agrarios.	No menciona



TEMAS	COPISA	MARCO MURILLO
Regulación de		
<b>Definición y prohibición de latifundio y concentración</b>	Se define el latifundio mediante la extensión de la propiedad (200Ha Sierra, 500Ha Costa y Amazonia; 100Ha Extranjeros). Sanciones para latifundio improductivo y condiciones para latifundio productivo	Prohíbe el latifundio como principio. Prohíbe la unificación de predios de 250Ha en la Sierra, 500Ha en la Costa y 750Ha en la Amazonia. Prohíbe la adjudicación a extranjeros
<b>Reunificación de minifundios</b>	No menciona	No menciona
<b>Control de la fragmentación en minifundios</b>	En caso de sucesión de bienes de predios considerados minifundios, los derechos sobre la tierra serán proindiviso. Igualmente en las liquidaciones de sociedad conyugal	Prohíbe elevar a escritura pública predios que hayan sido adjudicados sin subasta y que hayan sido lotizados, divididos, urbanizados para ser comercializados.

FERNANDO CACERES

JAIME ABRIL

RAMIRO TERAN

## de la propiedad

Latifundio es la extensión monopólica de tierra improductiva con aptitud agropecuaria. Se entiende que el latifundio incumple con la función social y ambiental. Entre los fines consta el de eliminar el latifundio improductivo	Latifundio es el predio rural con una gran extensión de tierra que mantiene inactiva su capacidad productiva plena. "Gran extensión" se determinara mediante un estudio que realice la autoridad nacional competente en cantidad de hectáreas por regiones	Predio que excede los límites de tenencia en cada zona geográfica: En el sector rural (Sierra 100Ha, Costa 200Ha, Amazonia 300Ha, Extranjeros 100Ha); en un radio del perímetro urbano de 15km (Sierra 10Ha, Costa 20Ha, Amazonia 30Ha, Extranjeros 10Ha).
A través de sistemas de asociatividad y de la economía popular y solidaria, mediante capacitación, asistencia técnica y crédito a través del FONATI. Cuando los	Transferencia de minifundios solo a favor de uno de los colindantes con fines asociativos.	Procedimientos que permitan la asociación canalizada por las Direcciones Regionales de Tierra y los GADs a través de estímulos.
adjudicatarios sean organizaciones rurales reconocidas jurídicamente sin tierra, se establecerán clausulas para que la adjudicación no sea fraccionada y se mantenga en propiedad colectiva	No menciona	Adjudicaciones colectivas, El Consejo Intercultural y Plurinacional de Tierras establecerá condiciones para que el predio no sea fraccionado.



<b>Formas de afectación de la propiedad</b>	Sanciones por incumplimiento de la función social y ambiental; expropiación por declaratoria de interés social; transferencia gratuita de dominio de tierras estatales al FONATI.	Expropiación
<b>Fijación precio de las tierras afectadas</b>	Determinada por la “entidad competente”	Informe de valoración del predio expedido por el Gobierno Municipal
<b>Forma de pago tierras afectadas</b>	En bonos del Estado o efectivo a su propietario o representante legal, en forma directa o a través de consignación	Efectivo, mediante deposito en forma directa o consignación por sentencia judicial.
<b>Función social y ambiental</b>	Aplicable a: los usos productivos de la tierra; los usos de protección de la tierra; y, en las tierras de propiedad colectiva	Función social: generación de empleo, redistribución de ingresos y la utilización productiva y sustentable de la tierra. Función ambiental: procure la conservación de la biodiversidad y las funciones ecológicas, que respete los derechos de la naturaleza y el buen vivir



Expropiación; extinción previo trámite de reconocimiento de títulos de propiedad; resolución de adjudicaciones.	Expropiación, sanciones por incumplimiento de la función social y ambiental	Expropiación; declaratoria de utilidad pública; extinción de los derechos de dominio
Avaluó real de mercado vigente al momento de iniciarse el proceso de expropiación.	La Autoridad Nacional de Tierras establecerá el justo precio	Indemnización por el valor del avalúo catastral vigente
En efectivo a su propietario o representante legal, en forma directa o a través de consignación.	Se remite a las reglas generales del Código de Procedimiento Civil	En efectivo a su propietario o representante legal, en forma directa o a través de consignación.
Función social: generación de empleo en toda la cadena productiva. Función ambiental: cuando no exista un incumplimiento deliberado de la normativa ambiental vigente o cuando preste servicios ecológicos que permitan la conservación de la biodiversidad y no atente contra los derechos de la naturaleza	Función social: en torno a la generación de empleo en relación con la capacidad productiva, que permita una equitativa distribución de la tenencia e ingresos. Función ambiental: que proteja los derechos de la naturaleza y el buen vivir a través de 9 parámetros de incumplimiento.	Función social: Prestación que la tierra otorga permitiendo la reproducción económica cultural y social, generación de empleo, redistribución equitativa de ingresos, utilización productiva y sustentable de la tierra. Función ambiental: Prestación de la tierra que permita una vida saludable a través del equilibrio ambiental y una adecuada capacidad productiva



<b>Control posterior de la función social y ambiental</b>	Sanciones pecuniarias. Verificar el cumplimiento: Ministerio de Soberanía Alimentaria a través de sus Direcciones Provinciales, la Comisión Local de Tierras o la ciudadanía.	A cargo de los GADs
<b>La redistribución</b>		
<b>Catastro de Tierras Rurales</b>	GADs municipales deberán mantener un catastro actualizado, con información catastral georreferenciado y geográficamente codificada	No menciona
<b>Beneficiarios prioritarios de la redistribución</b>	Campesinos sin tierra, pequeños productores, mujeres productoras, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, etc.	Mujeres productoras
<b>Tierras para redistribución</b>	Tierras del patrimonio del FONATI	Tierras sin dueño propiedad de GADs Municipales

EL Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria, ejercerá el control y monitoreo del cumplimiento.	La autoridad Nacional de Tierras a través de sanciones pecuniarias que se calcularan gradualmente según la reincidencia.	Incumplimiento de la función social y ambiental es causal de restitución de la adjudicación a favor del Fondo Plurinacional de Tierras.
<b>ión de la tierra</b>		
Los municipio en coordinación con la DINAC, SRI, GADs y Sistema Nacional de Datos Públicos deberán generar y mantener el Sistema Nacional de Catastro de Tierras.	Caracteriza, cuantifica y determina la renta diferencial sobre la tierra. Cada GAD tiene la obligación de organizarlo y mantenerlo actualizado	Cada municipio del país tiene la responsabilidad y obligación de organizarlo y mantenerlo actualizado
No menciona	Mujeres campesinas, mujeres y hombres asentados en tierras degradadas	Trabajadores de los predios afectados, campesinos sin tierra o poca tierra, asociaciones y cooperativas agrarias, comunas pueblos y nacionalidades
Las tierras que constituyen el FONATI	Pertenecientes al Patrimonio del Estado	Tierras del Patrimonio bajo la Administración del Consejo Intercultural y Plurinacional de Tierras (Fondo Plurinacional de Tierras)

<b>Control del uso productivo de tierras adjudicadas</b>	El FONATI podrá declarar la reversión de la adjudicación	Control desde los GADs, quienes podrán revertir la adjudicación
<b>Pago de la tierra redistribuida</b>	Precio social no superior al 10% del avalúo catastral. Adjudicación gratuita en casos especiales	De contado o a plazos, por dividendos semestrales o anuales que fijen los GADs son exceder el 4% anual
<b>Formas de propiedad tierras redistribuidas</b>	Únicamente colectiva a nombre de grupos organizados, con un número de socios no inferior a 5; y, asociativa en los casos de reagrupamiento parcelario.	Bienes inmuebles ubicados en zonas rurales de propiedad del Estado a particulares
<b>Crédito, capacitación y tecnología</b>	Asistencia en producción agro-ecológica; fondo semilla; crédito preferencial; programas de riego.	No menciona
<b>Instituciones</b>		
<b>Entidad gubernamental</b>	Ministerio de Soberanía Alimentaria	La SENPLADES y el Ministerio del Ramo desarrollarán un “Plan de Uso, Manejo y Zonificación de Suelos”



Resolución de la adjudicación de oficio por parte del Subsecretario	Reversión de la adjudicación si no se cumplieren las condiciones de la resolución de adjudicación	Restitución de la adjudicación en caso de incumplimiento de las condiciones establecidas en la adjudicación
Prestamos hipotecarios con instituciones financieras del sector público, en condiciones preferenciales, con garantía en la misma tierra	Compra directa, pago una vez concluido el proceso de adjudicación o crédito a favor de pobladores sin tierra o poca tierra (BNF o CFN)	Costo del 50% del avalúo catastral vigente financiado hasta 25 años al 2% de interés anual. El otro 50% lo asumirá el Frente Plurinacional de Tierras
Pública, privada, asociativa, comunitaria, estatal, cooperativa y mixta, territorios ancestrales de pueblos y comunidades	Estatal, pública, privada, asociativa, cooperativa, mixta, comunitaria, territorios ancestrales	Estatal, pública, comunitaria, privada, asociativa, mixta, territorios ancestrales
Diversas acciones para estimular a las unidades económicas y productivamente sustentables.	Asistencia técnico-productiva; crédito preferencial en el BNF; programas de riego; garantizar mercado	Crédito preferencial en el BNF, asistencia técnico-productiva, mercados solidarios, ferias libres, programas de riego
<b>Personalidad</b>		
Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAGAP	La "Autoridad Nacional de Tierras"	Consejo Intercultural y Plurinacional de Tierras

<b>Fondo de Tierras</b>	Adscrito al Min. Soberanía Alimentaria	Estructura administrativa establecida por el Presidente de la Republica
<b>Manejo de conflictos de tierras</b>	Defensoría Publica Agraria; Centros de mediación y arbitraje agrario y fuero especial.	No menciona
<b>Rol de las organizaciones</b>	Definición de políticas a través de Asamblea de Soberanía Alimentaria, así como en Comisiones Cantonales	No menciona

Regulado por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria. Para actividades de financiamiento contará con el BNF.	La Autoridad Nacional de Tierras establecerá los lineamientos generales para la administración de este Fondo	Fondo Plurinacional de Tierras administrado por el CIPT
Ante los jueces civiles competentes o solución alternativa de conflictos.	Jurisdicción Especial Agraria a nivel provincial	Procuraduría de Derechos Agrarios, Comités Regionales de Apelación, Veedurías Zonales
No menciona	No menciona	



