

TEMAS CLAVE EN EL DEBATE DE LEY DE TIERRAS

**Por: Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador –
Dirección Ejecutiva.**

El presente artículo contiene propuestas sobre lo que SIPAE sugiere como temas clave en el debate hacia una nueva Ley de Tierras. Este es un aporte para incentivar la discusión en las organizaciones campesinas e indígenas, entre los expertos en la temática, para un proceso que está totalmente abierto. La posibilidad de colocar en el debate nacional una Ley de Tierras es un desafío para orientar y consolidar las demandas de redistribución de tierras, con un horizonte de Reforma Agraria

ELEMENTOS A CONSIDERARSE EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY DE TIERRAS

El país cuenta con una nueva Constitución (2008) y, con una ley de Soberanía Alimentaria (2009), que establecen políticas redistributivas en cuanto a la tierra; sin embargo, sigue vigente una vieja legislación, que ni de forma distante responde a la problemática que actualmente plantea la actual estructura agraria del Ecuador y sus tendencias, menos aún sintoniza con las demandas de amplios sectores sociales de reforma agraria democrática.

La vieja legislación, montada a la medida de las cámaras de agricultura y los sectores agroempresariales, fue materializada primero en la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1979 y, luego en la Ley de Desarrollo Agrario de 1994.

5 son los rasgos centrales de la Ley de Desarrollo Agrario, vigente hasta la actualidad:

- a) Garantía la propiedad privada sobre la tierra de grandes y medianos propietarios
- b) Exclusión de toda forma de regulación y limitación a la propiedad agraria
- c) Fomento del mercado de tierras, incluyendo tierras comunitarias
- d) Eliminación de vías de afectación a la concentración de la propiedad, tales como extinción y reversión de dominio; dejando en pie como único mecanismo de afectación la expropiación (que implica pago al contado al dueño de la tierra, según avalúo comercial)
- e) Establecimiento de una estructura institucional con capacidad profundamente limitada en cuanto a capacidad redistributiva de la tierra

La segunda disposición transitoria de la Ley de Soberanía Alimentaria establece el mandato de formulación y aprobación de una ley de tierras y territorios. Éste es un importante reto de las ecuatorianas y ecuatorianos que tiene que ser afrontado con atención prioritaria. En esa perspectiva, en alianza con movimientos sociales agrarios, el SIPAE ha asumido la responsabilidad de elaborar un ante proyecto de Ley General de Tierras y Territorios.

En la materialización de éste compromiso, se pretende precisar elementos de actualización y democratización de la legislación agraria en varias temáticas, de éstas se podrían destacar 5 por su trascendencia para el actual debate sobre propiedad agraria:

1. Régimen especial de propiedad sobre la tierra
2. Afectación de la propiedad que no cumple sus funciones económicas y sociales
3. Mecanismos redistributivos de la tierra
4. Institucionalidad en materia de tierras
5. Reglamentación del Fondo Nacional de Tierras

1. Régimen especial de propiedad sobre la tierra

En éste ámbito, corresponde precisar la naturaleza jurídica de la propiedad agraria. En éste ámbito, sería importante que la Ley considere:

- a) Que la tierra es un patrimonio social especial, debido a su carácter de recurso natural estratégico, relacionado con la vida, la soberanía alimentaria, la biodiversidad y, la cultura de los pueblos; la tierra es el eje del buen vivir de las familias campesinas y, la base del derecho a la alimentación de las ecuatorianas y ecuatorianos. En consecuencia, su aprovechamiento y propiedad, cualquiera sea su forma, está sujeta a regulaciones específicas por parte del Estado.
- b) Que la propiedad sobre la tierra, en cualquiera de sus formas, estará garantizada por el Estado mientras ésta cumpla su función económica, social y ambiental.
- c) Que es deber del Estado establecer políticas y estrategias tendientes a la democratización de la propiedad agraria, como uno de los mecanismos más elevados de redistribución de la riqueza social; y, como condición fundamental para la realización del buen vivir en el agro ecuatoriano.
- d) Que el Estado debe implementar estrategias tendientes a la racionalización de la propiedad agraria, asegurando un tamaño óptimo de las unidades de producción, a fin de que éstas garanticen la reproducción económica y social de los productores agropecuarios o forestales en condiciones de dignidad.

Es necesario que en conformidad con expresas normas constitucionales, se reconozcan formas de propiedad agraria tales como tierras de propiedad estatal, de propiedad pública, de propiedad privada, de propiedad asociativa, de propiedad cooperativa, de propiedad mixta, de propiedad comunitaria y, territorios de pueblos y nacionalidades.

Tanto las tierras comunitarias como los territorios de pueblos y nacionalidades deben ser administrados por las correspondientes organizaciones representativas de comunidades, pueblos y nacionalidades. Es necesario además, que el anteproyecto de Ley de Tierras reconozca que los derechos de posesión, uso y usufructo tanto en tierras comunitarias como en territorios indígenas, deberán ser establecidos de forma autónoma por la organización representativa correspondiente.

Una Ley de Tierras, debería también establecer restricciones a la propiedad agraria, particularmente:

- a) Precisar el límite máximo de la superficie sobre la tierra en propiedades privadas
- b) Restricciones a la conformación o transferencia de la propiedad en tierras sobre las cuales existan ecosistemas frágiles

- c) Restricciones al crecimiento urbano en zonas de vocación agropecuaria o forestal
- d) Restricciones con respecto al acceso a la propiedad de tierras por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras

2. Afectación de la propiedad que no cumple sus funciones sociales y ambientales

La Ley de Tierras debe establecer claros mecanismos de afectación a las propiedades que no cumplen su función social y ambiental. Así mismo, debe desarrollar la disposición constitucional del artículo 282 que prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra.

Es necesario clarificar que la afectación consiste en limitar total o parcialmente el derecho sobre la propiedad agraria que no cumpla con la función económica, social y ambiental.

Cabe enfatizar que, de conformidad con expresas normas constitucionales, la pequeña propiedad, la propiedad comunal y los territorios indígenas no serían susceptibles de afectación, bajo ningún concepto.

Especial énfasis para la afectación de tierras debería ponerse en aquellas propiedades que reflejen concentración de tierras a través de modalidades tales como la conformación de latifundios, el acaparamiento progresivo de tierras geográficamente dispersas.

Debe clarificar que se entiende por concentración de la tierra. Tentativamente se puede adelantar que hay concentración de la tierra cuando en un predio o sumados varios ellos, la superficie supere las mil hectáreas como parte de una sola propiedad privada.

Las modalidades de afectación podrían ser la expropiación y la extinción del derecho de dominio. Mientras la expropiación obligaría a que el Estado a que pague un justo valor por la tierra afectada; la extinción de dominio, obligaría al Estado a pagar solo un porcentaje del precio que se pagó por la tierra. La expropiación se aplicaría a las tierras que no cumplan sus funciones sociales y ambientales; en tanto que la extinción de dominio se aplicaría a quienes han adquirido la tierra mediante actuaciones intimidatorias o especulativas.

3. Mecanismos redistributivos de la tierra

El mecanismo redistributivo de mayor trayectoria histórica en el Ecuador ha sido la adjudicación de tierras, procedimiento que permite titular a sus beneficiarios. Pero, desde luego, no cualquier tipo de adjudicación, que a veces más que mecanismo redistributivo termina siendo un mecanismo de reparto clientelar de tierras.

Es necesario que una Ley de Tierras precise condiciones particulares para la adjudicación y, establezca un régimen especial respecto de las tierras adjudicadas. Con respecto a éste tema, habría que considerar ideas como las siguientes:

- a) La adjudicación solo podrá realizarse a favor de familias o colectivos sociales que hayan mantenido posesión legítima de las tierras, de forma ininterrumpida, por al menos cinco años; o, a pobladores rurales que carezcan de tierra, que la tienen en

- insuficiente extensión como para garantizar su reproducción social en condiciones de dignidad o, a colectivos sociales de esos pobladores.
- b) El o los interesados en beneficiarse de la adjudicación, deberán llegar a un acuerdo con el Estado con respecto al valor de la propiedad y los plazos para la cancelación de la deuda, que en ningún caso podrá ser mayor a quince años. Los intereses a ser devengados, no podrán superar el cinco por ciento anual. El Banco Nacional de Fomento, deberá abrir una línea de crédito para el efecto.
 - c) El incumplimiento de las condiciones establecidas en la resolución que otorga la adjudicación o el incumpliendo en el pago pactado por el predio, serán motivo para que el Estado, pueda declarar la reversión de la adjudicación.

Desde luego, en las tierras adjudicadas, el Estado deberá establecer programas de apoyo a la producción y, en general, de desarrollo rural para asegurar el buen vivir y la construcción de una política de soberanía alimentaria.

4. Nueva institucionalidad en materia de tierras

Es imprescindible articular una renovada y democrática institucionalidad en materia de tierras; una nueva estructura institucional debería ser oficializada por la nueva Ley de Tierras. En esa perspectiva se ha propuesto:

La transformación del INDA en un Instituto Nacional de Tierras, como entidad responsable de la política, regulación y aplicación de la normativa constitucional y legal en materia de tierras, encargada de administrar el patrimonio de tierras del Estado, de afectar y adjudicar tierras, control del mercado de tierras, control de procesos de reconcentración de la propiedad agraria, etc. Para asegurar su carácter democrático, el Instituto Nacional de Tierras tendría un Directorio en el que estén representados los movimientos indígenas y campesinos del país.

Se propone fortalecer la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, DINAC, como órgano rector de la actividad catastral nacional. Ésta entidad sería responsable del funcionamiento de un Sistema Nacional de Catastro de Tierras, que se conformaría mediante ésta Ley. La DINAC pasaría a ser un ente adscrito al Instituto Nacional de Tierras.

Para la tutela y promoción de los derechos de los campesinos sin tierra, despojados de ella o, que disponen de ella muy marginalmente, se propone la conformación de una Procuraduría de Derechos Agrarios.

Para la tramitación de procesos judiciales relacionados con la tierra, se propone la creación de juzgados especializados, los llamados juzgados agrarios, uno por provincia.

5. Reglamentación del Fondo Nacional de Tierras

La Ley de Tierras debe regular el funcionamiento del Fondo Nacional de Tierras, establecido por la Constitución y, reafirmado por la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria.

Éste Fondo tendrá como propósito central financiar la adquisición de tierras en favor del los pobladores rurales, así como en favor del Patrimonio Nacional de Tierras del Estado.

Tal adquisición de tierras se podrá darse a través de 3 mecanismos:

- a) Mediante compra directa a su propietario.
- b) Mediante pago una vez concluido el proceso administrativo de expropiación.
- c) Mediante crédito a favor de pobladores rurales sin tierra o que disponen de ella en cantidad insuficiente, para que éstos realicen la compra de tierras.

El Fondo Nacional de tierras se integrará con recursos económicos provenientes de:

- a) Por los recursos que para éste Fondo se haya hecho constar, de forma obligatoria, en el Presupuesto General del Estado.
- b) Por lo recaudado a los propietarios de tierras que, disponiendo de ellas con aptitud para la producción agropecuaria, no las estén explotando; tributación ésta grabada por la Ley de Equidad Tributaria expedida en el año 2009 por la Asamblea Nacional Constituyente.
- c) Por los recursos provenientes de la adjudicación de tierras del Patrimonio Estatal.
- d) Por el capital y los intereses recaudados de los créditos otorgados en favor de pobladores rurales para la compra de tierras.
- e) Por donaciones o aportes de la cooperación internacional.

La idea es que la administración de éste Fondo sea democrática, con la participación de los movimientos sociales indígenas y campesinos y el Instituto Nacional de Tierras.

Otros temas

A los temas señalados en éste corto artículo, hay que agregar otros: el catastro y la tributación agraria, los derechos a la tierra de las mujeres rurales, el tema de la integración de minifundios y la reagrupación de pequeñas parcelas dispersas, reglas para el arriendo de tierras rurales, el procedimiento administrativo y judicial en materia de tierras, etc. Sobre éstos temas ya hay planteamientos importantes generados desde distintos sectores.

De la capacidad de formular, precisar y fundamentar ideas sobre éste tema, más allá de la retórica; de la capacidad que tengamos de encontrar acuerdos sobre los aspectos medulares de éste ante proyecto de Ley, reconociendo la importancia de que ésta debe ser una propuesta plural; y, de la capacidad que tengamos para debatir con solvencia la pertinencia de ésta propuesta, va a depender que una propuesta de reforma agraria democrática sea socialmente posicionada y, su expresión jurídica, la propuesta de Ley General de Tierras y Territorios tenga posibilidad cierta de ser analizada y tramitada por el órgano legislativo

Quito, mayo del 2010

Dirección Ejecutiva del SIPAE