

Análisis del Reglamento de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales del Ecuador

Melissa Ramos Bayas¹ y Adriana Baldeón Musetti²

Enero 2017

1. Introducción al texto.

El presente documento nace de la iniciativa institucional constituida entre el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador SIPAE, Grupo Social FEPP, y Corporación ECOLEX, en sociedad con la Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra ILC-ALC. Con el propósito de facilitar elementos de análisis a la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria COPISA en el marco del convenio de colaboración firmado el 23 de agosto de 2016.

Es el resultado de varios meses de discusión y análisis entre plurales actores, investigadores e investigadoras cercanas a la realidad agraria del país, que apoyaron sus experticias en tratamiento de los diversos temas a los que atañe la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y su reglamento. Un especial agradecimiento por su colaboración.

2. Antecedentes.

En el Ecuador, la exigencia social por una nueva legislación sobre agua, tierras, territorios y comunas viene dada desde los primeros años del nuevo siglo, y está reflejada primariamente en la Constitución de la República de 2008. La Asamblea Constituyente logra institucionalizar la garantía de la soberanía alimentaria como objetivo estratégico, la obligación del Estado de “promover políticas redistributivas que

¹ Socióloga, estudios en Jurisprudencia, maestrante de Estudios de la Cultura con mención en Política en la UASB. Investigadora SIPAE. Facilitadora ENI-Ecuador.

² Licenciada en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, título otorgado por la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana ubicada en Brasil, Estado de Paraná; ha desarrollado el compromiso de la multidisciplinariedad del conocimiento y la práctica.

permitan el acceso del campesinado a la tierra, el agua y otros recursos productivos” (Constituyente 2008, Art. 281).

Así como promover el acceso equitativo a los factores de la producción, evitar la concentración y promover la redistribución; desarrollar políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras, en el acceso a los factores de la producción (Art. 334).

La Constitución garantiza también los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblo afroecuatoriano, montubio y nacionalidades indígenas, en los referente a la conservación de la propiedad de sus tierras comunitarias y territorios ancestrales. Determina su propiedad de forma imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible (Constituyente 2008, 57-59).

Más tarde la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria, en adelante LORSA, exige la creación de una ley que regule el régimen de propiedad de la tierra que permita su acceso equitativo, evite el acaparamiento y concentración de tierras, establezca los procedimientos para su eliminación y determine los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental (LORSA 2010, Art. 6). En correspondencia a la Constitución, prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes (Constituyente 2008, Art. 282).

Años después se impulsaron proyectos de ley de tierras y territorios para ser discutidos en la Asamblea Nacional, uno de ellos emergió de un proceso de construcción con organizaciones campesinas e indígenas, un proyecto de ley desde iniciativa popular respaldado por más de cuarenta mil firmas. La Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del sector Agropecuario y Pesquero de la Asamblea Nacional, del año 2012 a 2015 trabajó sobre proyectos que se modificaron en las discusiones en pleno.

Entre críticas, análisis, interposición de recursos legales y halagos, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTryTA) fue aprobada en marzo de 2016, después que la Asamblea Nacional acogiera gran parte de los vetos parciales colocados por el ejecutivo.

Una de las críticas más relevantes a la ley de tierras, fue dejar irresolubles temas de vital importancia para la problemática sobre tierras y territorios, la ley termina por trasladar su tratamiento a ámbitos de menor participación, al futuro reglamento y laudo de la Autoridad Agraria Nacional. Más de una veintena de artículos hacen referencia a los temas que deberán ser esclarecidos en el reglamento.

La Ley, en su transitoria vigésima cuarta dispuso la expedición del reglamento dentro de ciento veinte días posteriores a la aprobación de la ley. Con varios meses de retraso y sin proceso de debate abierto y plural, el reglamento es expedido el 16 de diciembre del mismo año.

3. Análisis del reglamento de la LOTRyTA, observaciones previas y tratamiento final.

El análisis fue desarrollado tras un proceso de selección de los principales articulados a los que la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales hace referencia al tratamiento en el reglamento. Temas particulares que refieren al reglamento. Posteriormente se extrajeron los temas centrales, esto permitió realizar una larga indagación de información secundaria que permitió argumentar las observaciones a realizarse.

Se revisaron leyes de países vecinos e investigaciones previas que llevaron a formular la tercera fila en donde se reflejan las recomendaciones y observaciones, además se realizaron mesas de trabajo en donde se contó con la participación de investigadores e investigadoras con mucha experiencia, sus criterios enriquecieron la formulación de observaciones y requerimientos.

Pocas de las observaciones no están fuertemente fundamentadas debido a la profundidad que requiere su estudio, por ejemplo la propuesta de Plan Nacional Agropecuario, generar recomendaciones tomada más tiempo del estimado.

Finalmente se realizó el cotejo con el reglamento publicado por el ejecutivo el 16 de diciembre de 2016, artículo tras artículo fueron comparados con lo dispuesto en la ley de tierras, lo recomendado, y la reglamentación final. El ejercicio en una misma matriz permitió obtener un análisis detallado del tratamiento que da el reglamento a los distintos temas señalados por la Constitución, y la Ley de Tierras y Territorios.

LOTRyTA	Temas centrales	Observación, comentario y/o propuesta	Reglamento en firme 16/DIC/16
<p>Art. 11 Función Social Para la determinación del cumplimiento de la función social se utilizarán las variables establecidas en el anexo técnico número dos que forma parte de esta Ley, aplicadas de conformidad con el reglamento a la misma. Anexo Dos (...) Estos son criterios referenciales para la evaluación del cumplimiento de la función social y la función ambiental en actividades productivas agrarias de un predio:</p> <p>A. Ubicación: Catastro local, mapas de uso actual y potencial de la zona, uso y cobertura de la tierra del predio, aptitudes agropecuarias del predio, mapa de conflictos de uso del suelo, entre otros.</p> <p>B. Función Social: Composición familiar, empleo familiar y contratado, inventario de tierras, infraestructura productiva, maquinaria, equipos, semovientes, cultivos anuales y perennes, uso del agua en el predio y otros, activos y pasivos, cumplimiento de las obligaciones sociales y laborales, cálculo de la eficiencia y eficacia de la producción agraria del predio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios para la evaluación. 	<p>Se sugiere que la evaluación parta de la construcción de un Índice que permita diferenciar dos regímenes para la función social, uno para la agricultura empresarial y otro para la agricultura familiar y campesina, puesto que los criterios para el cálculo de eficiencia y eficacia no son los mismos. El índice impedirá que el funcionario actúe bajo su discrecionalidad. Si bien la ley define a la Agricultura Familiar y Campesina AFC (Art. 28-30), hace falta índices que distingan el cálculo de la función social y ambiental. el Anexo 2 de la ley no proporciona criterios específicos.</p> <p>Se propone tomar como referencia el elemento de la función económica, aunque la ley no lo considera como factor.</p> <p>Se cree necesario que la construcción del Catastro Local sea con la participación y validación de las organizaciones campesinas, indígenas, etc. de base.</p>	<p>Art. 5. 2. Función Social. 2.1. Evaluación del cumplimiento de la Función Social del predio. Pasos metodológicos:</p> <p>a. Parámetros sociales: composición familiar, empleo familia y contratado, cumplimiento de la funciones sociales, fiscales y laborales.</p> <p>b. Parámetros económicos:</p> <p>b.1. Ingreso Neto Agropecuario. b.2. costos directos b.3 costos indirectos b.4 Índice de relación con el mercado. b.5 Índice de eficiencia de la UPA b.6 Índice de la eficacia técnica.</p>
<p>Art. 12 Función Ambiental. Se observen los parámetros que establezca la Autoridad Agraria Nacional en coordinación con la Autoridad Ambiental Nacional para la protección del suelo, cuando exista cobertura vegetal, bosque natural plantado, páramo o manglar y especies arbustivas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Protección del suelo. • Cobertura del vegetal. • Bosques. • Coordinación interinstitucional Autoridad Agraria Nacional y Autoridad 	<p>Se sugiere como punto indispensable identificar los elementos que provocan contaminación y generar índices para cada caso: porcentaje de deforestación, de químicos en el agua, de degradación del suelo y sub-suelo, etc. Identificar en términos cuantitativos a través del catastro, aquellas propiedades/predios que estén cerca o dentro de zonas de</p>	<p>Art.5. 3. Función Ambiental. Parámetros a ser evaluados en las prácticas productivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manejo adecuado de fertilizantes químicos y orgánicos. • Uso responsable de productos químicos, para

En el reglamento a la presente Ley se establecerán los parámetros de cumplimiento de estas condiciones y se incorporarán los mecanismos de coordinación interinstitucional para determinar el cumplimiento de la función ambiental, según la metodología de aplicación de las variables a considerarse.

Para la determinación del cumplimiento de la función ambiental, se utilizarán las variables establecidas en el anexo técnico número dos que forma parte de esta Ley, aplicadas de conformidad con el reglamento a la misma Proceso para la evaluación de la Función Social y Ambiental.

Estos son criterios referenciales para la evaluación del cumplimiento de la función social y la función ambiental en actividades productivas agrarias de un predio:

Anexo Dos

C. Función Ambiental: Estos son criterios referenciales

para realizar el análisis de la función ambiental:

1. Inventario de los recursos naturales del sistema productivo agrario que tiene el predio;
2. Identificación de prácticas agrarias;
3. Evaluación Ambiental de la unidad de producción agraria: La evaluación ambiental, tomará en cuenta los principales impactos que afectan a los recursos naturales de la unidad productiva considerando las siguientes variables:
 - a) Componente ambiental;
 - b) Impactos positivos y negativos potenciales;

Ambiental Nacional.

sensibilidad ambiental (zonas de protección, amortiguamiento, corredores biológicos). Para así definir el porcentaje de vegetación natural remanente que debe tener cada propiedad (si estuviera dentro o cerca de zonas consideradas de sensibilidad ambiental).

Se pide reevaluar la definición de "Bosque natural plantado", debido a que los bosques son naturales, si es plantación deja de ser bosque.

Los parámetros claros permitirán que las denuncias de afectación a la función ambiental sean precisas, además se pide reducir trámites extenuantes.

Se recalca que los criterios para comprender impacto ambiental no son iguales al de evaluación ambiental. Se sugiere incorporar variables más precisas para calcular la afectación ambiental, los proporcionados por el Anexo Dos son generales.

Se pide observar los lineamientos señalados en la Constitución sobre los derechos de la naturaleza y prohibición de transgénicos, además de los señalamientos de la LORSA.

el control de plagas y enfermedades en actividades agrarias.

- Prácticas adecuadas en el manejo del cultivo.

Los parámetros de evaluación serán determinados por una normativa expedida por la AAN.

Los parámetros para el manejo de recursos naturales y zonificación para el uso del suelo con aptitud agraria.

1. Uso y cobertura del suelo acorde a la aptitud de la tierra;
2. Utilización de un sistema de labranza apropiada, para el tipo del suelo;
3. Uso de mecanización agrícola;
4. Manejo adecuado de las actividades de fertilizantes e irrigación, con el fin de evitar la residualidad y salinización del suelo.
5. Uso de sistemas de riego adecuados, al cultivo y al tipo del suelo; y,
6. Aplicación de prácticas de conservación de suelo como: curvas de nivel, terrazas, zanjas de desviación, etc.

Parámetros para evitar la contaminación del agua, según el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria de la Autoridad Ambiental Nacional.

Así, la AAN elaborará el informe de cumplimiento.

<p>c) Medidas de mitigación; d) Indicador de monitoreo.</p> <p>Artículo 19.- Garantía de la soberanía alimentaria. La Autoridad Agraria Nacional de conformidad con la Ley, en cumplimiento del plan nacional agropecuario, en aplicación de las políticas públicas sectoriales y en coordinación con las políticas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, asegurará el cumplimiento del objetivo estratégico de la soberanía alimentaria y el desarrollo productivo agrario. Para garantizar la soberanía alimentaria, la compraventa, arrendamiento o usufructo de tierras rurales productivas por parte de una o varias personas naturales o jurídicas deberá ser autorizada por la Autoridad Agraria Nacional cuando supere las doscientas hectáreas en la Sierra y estribaciones, mil hectáreas en la Costa y mil quinientas hectáreas en la Amazonia y Galápagos. El reglamento a esta Ley determinará los criterios para la delimitación de estas regiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Plan Nacional Agropecuario. Criterios para la delimitación de las regiones que necesitarán de la autorización de la Autoridad Agraria Nacional (AAN) para su compraventa, arrendamiento o usufructo. 	<p>¿Cuáles serán los criterios para que la Autoridad Agraria Nacional autorice o niegue el arrendamiento, compraventa o usufructo de tierras rurales dentro de los límites máximos que señala? ¿Qué pasa cuando no autoriza? ¿Los criterios permitirán el control del mercado de tierras?</p> <p>Se recomienda remitirse a los lineamientos señalados por la Constitución y la LORSA. Además se recomienda que, cuando existiera la intención manifiesta (presión social) desde organizaciones campesinas interesadas en acceder a la tierra, deberán ser beneficiarios privilegiados.</p>	<p>Art. 7. Garantía de la soberanía alimentaria. La AAN (...) considerará como único criterio el que no se afecte la soberanía alimentaria, con base a la delimitación de regiones disponibles en el SIPA.</p> <p>Art.8. Metodología para determinar la afectación de la soberanía alimentaria. La AAN (...) parámetros:</p> <ol style="list-style-type: none"> Ubicación geográfica y área del predio. Determinación del sistema productivo existente y su producción alimentaria. Evaluación del proyecto productivo propuesto. <p>Casos para pedir autorización:</p> <ol style="list-style-type: none"> Cuando se ponga en producción un predio improductivo. (...) cuando se incremente el nivel de productividad. Cuando se cambie y mejore el sistema productivo.
<p>Artículo 20.- Inversión extranjera. Las empresas públicas extranjeras en garantía de la soberanía alimentaria, podrán adquirir, arrendar o tomar en usufructo, tierras rurales en el territorio nacional para proyectos de producción agraria, previa autorización de la Autoridad Agraria Nacional, de conformidad con lo previsto en el reglamento de esta ley.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Criterios para la aprobación o negación de la autorización por la inversión extranjera. 	<p>Uno de los criterio que la Autoridad Agraria Nacional deberá considerar para autorizar la adquisición, arrendamiento o usufructo de tierras rurales en el territorio nacional a empresas públicas y privadas extranjeras, o en asocio con empresas nacionales, será que dicho predio no esté bajo presión social, es decir que no exista la exigencia previa de asociaciones de pequeños productores locales para acceder al predio, en pos de la soberanía alimentaria.</p>	<p>Art. 9. Inversión extranjera. Requisitos mínimos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Empresas legalmente domiciliadas y en capacidad jurídica de contratar. Presentar el plan de inversión para la producción agraria, debidamente calificada por la AAN.

		<p>Además, como señala el Art. 20 de la LTRyTA en su último inciso, el reglamento deberá establecer los parámetros para que la inversión extranjera impulse la generación productiva, empleo, la incorporación de componentes nacionales y la transferencia tecnológica, así como garantizar la soberanía alimentaria</p>	<p>c. Presentar proyecto productivo a implementarse. Art. 10. Inversión extranjera privada. (lo mismo Art. 9)</p>
<p>Art. 32 De la Autoridad Agraria Nacional.</p> <p>t) Establecer medidas para prevenir la concentración de tierras rurales, regular la adquisición o arrendamiento de la tierra rural y determinar los mecanismos destinados a evitar la especulación de la tierra rural;</p> <p>u) Establecer y administrar el registro de tierra rural, el mismo que integrará información sobre tierras rurales estatales, privadas, comunitarias y territorios ancestrales y que incluye la información catastral que provean los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamiento. • Integración. • Funciones. • Elaboración del Plan Nacional Agropecuario y Zonificación Productiva. 	<p>¿Cuáles serán las medidas que la AAN adopte para controlar el mercado y precio de tierras rurales? ¿Cómo definirá y prevendrá la concentración de tierras y latifundio?</p> <p>Se sugiere que el predio a ser adjudicado no sea objeto de garantía hipotecaria, se puede optar por considerar a la producción como garantía. Se sugiere adoptar mecanismo de selección y preparación de los agricultores a ser adjudicatarios, y priorizar a aquellos sin tierra o tierra de poca calidad. La regulación ejercida por la AAN debe ser sobre tierras públicas y privadas.</p> <p>No todas las personas pertenecientes a la AFC son iguales, se deberá considerar parámetros de diferenciación económica, en consideración la tipología señalada en la LOTRYTA, Los catastros sobre tierra agrícola debe ser regulada, para así cuidar la producción.</p>	<p>Art. 11. De la Autoridad Agraria Nacional. Es el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. MAGAP</p>
<p>FONDO NACIONAL DE TIERRAS Artículo 37.- Funcionamiento del fondo. La o el Presidente de la República, mediante reglamento, establecerá la forma, condiciones y requisitos para el funcionamiento del Fondo Nacional de Tierra; los requisitos de acceso, las modalidades de crédito y de pago que se otorguen, con los mecanismos flexibles de asignación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamiento. • Nivel de participación. 	<p>Se sugiere considerar la creación de una entidad específica que se encargue de administrar el Fondo Nacional de Tierras que tenga participación de organizaciones campesinas, de pueblos y comunidades. La entidad administradora del Fondo Nacional de Tierras deberá tener oficinas o delegaciones a nivel cantonal en donde cuenten con la participación de representantes de las organizaciones de</p>	<p>Art. 127. Fondo Nacional de Tierras. Se regulará con el reglamento creado específicamente para el efecto.</p>

<p>selectiva de liquidez y demás condiciones que sean necesarias reglamentar para su adecuado funcionamiento. El Fondo determinará también un mecanismo de asignación no reembolsable a fin de fortalecer las capacidades de gestión técnica y administrativa y mejorar la asociatividad.</p> <p>Su administración estará sujeta a la evaluación y auditoría de los organismos de control del Estado.</p> <p>Para el logro de los objetivos del Fondo, la Autoridad Agraria Nacional puede celebrar convenios con otros organismos públicos, privados o entidades de la economía popular y solidaria, Gobiernos Autónomos Descentralizados.</p>		<p>base de las comunidades locales. Se estima necesario que el FNT intervenga en los procesos de incautación de tierras a instituciones financieras (bancos), las mismas tierras deberán pasar directamente al FNT a partir de un precio basado por un peritaje público.</p> <p>El FNT deberá crear mecanismos de regulación de acceso a las tierras.</p> <p>Participación plural para la selección de las personas a ser adjudicatarias de tierra.</p> <p>Se sugiere mecanismos de coordinación con organizaciones de la AFC, pueblos y nacionalidades, para la definición de la entidad administrativa del FNT, (Decreto Ejecutivo Art.36 LOTRYTA .</p>	
<p>DE LA PLANIFICACION DE TIERRAS RURALES</p> <p>Artículo 45.- De las zonas de desarrollo agrario. En coordinación con las entidades del Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, la Autoridad Agraria Nacional establecerá zonas de desarrollo agrario, en las cuales ejecutará planes de intervención para promover la regularización de tierras rurales y el aprovechamiento eficiente del suelo, atendiendo a criterios de planificación nacional, regionalización, equidad, prioridad, integralidad y sustentabilidad.</p> <p>En este proceso tendrán prioridad los miembros de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, para lo cual se darán facilidades legales y económicas, estableciendo la asignación de un presupuesto para este propósito.</p> <p>La planificación de las zonas de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios para la elaboración de la planificación de tierras rurales. • Zonificaciones productivas y su compatibilidad con la soberanía alimentaria. 		<p>Ausencia</p>

<p>desarrollo agrario incluirá planes y programas de inversión, promoción y protección de los suelos, así como el fomento de prácticas sustentables y sostenibles que contribuyan a la soberanía alimentaria de conformidad con la Ley.</p>			
<p>Artículo 46.- Del ordenamiento de la producción agraria. El ordenamiento de la producción agraria se realizará a partir de la zonificación productiva establecida en el Plan Nacional Agropecuario en concordancia con la planificación nacional; la Estrategia Territorial Nacional; el Plan Nacional de Riego y Drenaje y la Planificación Hídrica Nacional; y en concordancia con los Planes de Uso y Gestión del Suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos; y, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales. El ordenamiento garantizará la soberanía alimentaria, respetará la aptitud agraria de la tierra rural, la protección y uso sustentable de la capa fértil, el incremento de la productividad de las áreas dedicadas a actividades agropecuarias y regulará el crecimiento urbano sobre las tierras rurales. El reglamento a esta Ley definirá los criterios técnicos para el ordenamiento de la producción agraria, en concordancia con lo previsto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional Agropecuario. • Criterios técnicos para el ordenamiento de la producción agraria. 		Ausencia
<p>Artículo 66.- Valor de las tierras y forma de pago. En todos los casos de adjudicación de tierras rurales por</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios para la fijación del valor de las tierras. 	<p>Índice de ponderación, precio comercial, TIR, y precio catastral. Planes de uso. Observar Art. 47.</p>	<p>Art. 19. Valor de las adjudicaciones de tierras rurales estatales</p>

parte del Estado a poseesionarios individuales, el valor será fijado por la Autoridad Agraria Nacional de conformidad con la Ley y el reglamento, el mismo que será cancelado por la o el beneficiario. Esta cancelación se podrá hacer en efectivo o en títulos pagaderos anualmente, en un plazo de hasta quince años, con un interés preferencial, considerando las condiciones socio económicas y capacidad de pago del adjudicatario. En caso de mora, se pagará el interés que fije la autoridad de política y regulación monetaria y financiera. Todos los beneficiarios tendrán un período de gracia de hasta tres años, dependiendo del tipo de producción, para el pago del capital e intereses del valor de la adjudicación. En caso de cancelación mediante títulos de crédito se constituirá hipoteca sobre el predio adjudicado a favor de la Autoridad Agraria Nacional. Dicha entidad puede ceder la hipoteca a una entidad financiera pública, privada o de la economía popular y solidaria, para garantizar el crédito adquirido o el crédito productivo, o los dos conjuntamente, de ser el caso. Las tierras que ingresen al patrimonio de tierras rurales estatales a título gratuito, serán adjudicadas de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y su reglamento, tomando en cuenta el avalúo del inmueble generado por la autoridad nacional de avalúos y catastros. Este valor será pagado con

- Control del mercado de tierras.

Zonificación, considera Sistemas de Producción. Prioridad de producción campesina y su relación con los tributos. Insumos para la zonificación, En relación con las organizaciones comunales con personería jurídica instituida para lograr la zonificación. Posibilidad de realizar catastro comunitario.

transferidas a título gratuito.- Para fijar el valor a pagarse por la tierra rural adjudicada, que ha sido previamente transferida a la AAN a título gratuito, se tomará en cuenta lo dispuesto en el último inciso del artículo 66 y la situación socio económica de el o los adjudicatarios.³

Art. 20. Valor de adjudicación en casos de redistribución.- Para fijar el precio a pagarse por la tierra rural a adjudicarse en programas de redistribución, se tomará en cuenta lo establecido en el Art. 67 de la ley, en lo referente a la recuperación del valor pagado por el Estado en el proceso de expropiación.

³ LOTRYTA. Art. 66. "(...) Las tierras que ingresen al patrimonio de tierras rurales estatales a título gratuito, serán adjudicadas de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y su reglamento, tomando en cuenta el avalúo del inmueble generado por la autoridad nacional de avalúos y catastros. Este valor será pagado con sujeción al procedimiento previsto en la Ley".

<p>sujeción al procedimiento previsto en la Ley.</p>			
<p>Artículo 69.- Valor. Para la fijación del valor a pagar por la tierra rural adjudicada, la Autoridad Agraria Nacional tomará en consideración los siguientes parámetros:</p> <p>a) Tipo del suelo; b) Ubicación geográfica del predio; c) Topografía; d) Aptitud de la tierra o del suelo; e) Altitud; f) Superficie del predio; g) Infraestructura productiva privada; h) Situación socio económica del o los adjudicatarios; e, i) Los demás que se establezcan en la Ley y en el reglamento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fijación del valor a pagar. 		<p>Art. 19-20.</p>
<p>Artículo 75.- Constitución de la Unidad Productiva Familiar. Se constituye la Unidad Productiva Familiar, como una unidad básica de producción agraria, cuya extensión la definirá la Autoridad Agraria Nacional en cada zona agroecológica, conforme con las condiciones biofísicas, acceso a servicios e infraestructura productiva existente. La producción de esta Unidad deberá generar ingresos suficientes para la reproducción familiar, pago de la tierra y utilidad para mejorar su sistema de producción y la calidad de vida familiar. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tomarán en cuenta la Unidad Productiva Familiar como</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Límites o criterios para la fijación de la UPF. • Criterios que servirán para la creación de políticas públicas prioritarias. 	<p>¿Cuáles son los criterios para fijar los límites de la extensión de la UPF? Según la LOTRYTA, la Autoridad Agraria Nacional deberá utilizar el análisis metodológico definido por "agroecosistemas", delimitando así zonas homogéneas para los diferentes tipos de producción. Pero, ¿cuales son los tipos de producción que permiten garantizar los ingresos correspondientes a dos salarios mínimos? ¿Los ingresos salariales determinan, como última variable, una vida digna a las personas de la AFC? ¿Qué políticas públicas se promoverán en favor del la AFC, en relación a su capacidad de acceso UPF? Se requerirá de actualización constante de información ambiental, social, cultural y</p>	<p>Art. 25.- De la determinación de la UPF.- Los pasos metodológicos para determinar la extensión de la UPF para fines de redistribución de la tierra rural, tendrá como sustento la información obtenida en base al numeral 1.1 el artículo 5 de este reglamento⁴ (...). Adicionalmente deberán considerarse los siguientes criterios de determinación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Propuesta de sistema productivo agropecuario y/o forestal para el predio estatal a redistribuirse. 2. El tamaño del predio.

⁴ Art. 5. - Cumplimiento de la función social y ambiental. - (...) Parámetros generales: 1.1. línea base de información:

- a. Determinación de la zona agroecológica.
- b. Realizar el inventario de los recursos naturales disponibles en la UPA.
- c. Evaluación de los recursos naturales.
- d. Identificación de prácticas agropecuarias.
- e. Determinar el Sistema productivo agropecuario y/o forestal.

<p>unidad de medida para la gestión de la tierra rural de conformidad con esta Ley y su reglamento.</p> <p>Artículo 76.- Extensión. La extensión de la Unidad Productiva Familiar será fijada por la Autoridad Agraria Nacional, de acuerdo con información catastral, planes de ordenamiento territorial o mapas de zonificación biofísica, mapas de los sistemas productivos e información socio económica, de manera que asegure la obtención de los siguientes beneficios:</p> <p>a) Ingreso familiar. La Unidad Productiva Familiar debe suministrar a la familia ingresos mensuales no inferiores a la suma de dos salarios básicos unificados; y,</p> <p>b) Excedente. Destinado al pago del valor de la tierra e inversiones dirigidas al mejoramiento de los sistemas de producción agraria.</p> <p>En el reglamento a esta Ley se establecerán los criterios metodológicos para determinar la extensión de la Unidad Productiva Familiar y los mecanismos de evaluación, revisión y ajuste de acuerdo con la variación de los sistemas de producción agraria, de conformidad con el anexo técnico número uno que forma parte de esta Ley.</p>		<p>económica de los agroecosistemas para determinar la constitución de la Unidad de Producción Familiar.</p> <p>Además, se deberá partir de la composición de un Plan de uso y ocupación de suelos, considerando el análisis de sistemas agrarios, la caracterización de tipos de producción, cultivos diversificados y la pluriactividad. Velando por la soberanía alimentaria en las unidades de producción familiar.</p>	<p>3. Asegurar una rentabilidad que cubra la manutención de la familia y disponer de un excedente que le permita realizar inversiones de mejora en el sistema productivo del predio.</p> <p>4. El cálculo del ingreso neto agropecuario (INA) proyectado sobre la base del sistema productivo mejorado.</p> <p>La AAN determinará el procedimiento para el cálculo de la UPF, por grupos de zonas agroecológicas, garantizando que el tamaño de estas cumpla con lo indicado en el numeral 3 del presente artículo.</p> <p>Las fórmulas aplicables para la determinación de las UPF serán establecidas mediante instructivo por la AAN.</p>
<p>Artículo 82.- Estrategia de desarrollo del territorio ancestral.</p> <p>El Estado apoyará la formulación participativa de estrategias de desarrollo productivo, diversificación e integración productiva de todo territorio en posesión ancestral que ha sido adjudicado o se encuentre en trámite de adjudicación y establecerá incentivos para la aplicación sostenible y sustentable de dicha estrategia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de apoyo a comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades en la gestión de sus tierras y territorios. • Requisitos exigibles para acceder al crédito para los miembros de comunas, comunidades, pueblos 	<p>¿A través de qué mecanismo se procederá a la formulación participativa de estrategias de desarrollo productivo, diversificación e integración productiva?</p>	<p>Art. 26. Derecho de uso y usufructo.- Para obtener la certificación del derecho de uso y usufructo que ejerce el comunero sobre una parte de las tierras comunitarias (...). En sesión la Asamblea General de la comuna, este organismo autorizará y dará directrices al representante legal para que certifique el</p>

<p>Tales incentivos comprenden asistencia técnica e innovación, sistemas de riego comunitario y riego parcelario conforme con el Plan Nacional de Riego, planificación agraria, comercialización de excedentes, entre otros.</p> <p>Las y los miembros de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, mediante certificación del derecho de uso y usufructo sobre una parte de las tierras comunitarias, conferida por la Asamblea general como máxima autoridad de la entidad comunitaria, podrán aplicar a la banca pública para acceder a créditos productivos o de vivienda familiar. Dichos créditos se garantizarán con la producción, los bienes y maquinarias por adquirirse y en los sistemas de solidaridad y control social de las comunas y comunidades, además del fondo de garantía crediticia. En el reglamento de esta Ley se establecerán los procedimientos y requisitos exigibles.</p>	<p>y nacionalidades</p>		<p>derecho de uso y usufructo.</p>
<p>Artículo 110.- Latifundio. Se considera latifundio a la propiedad rural de gran extensión ineficientemente aprovechada, de propiedad de una persona natural o jurídica que sobrepase los máximos de superficie definidos por la Autoridad Agraria Nacional, de acuerdo con la zonificación productiva del país, a la infraestructura disponible, al tipo de cultivo o actividad agraria. La eficiencia productiva de la propiedad rural se mide según los criterios de productividad promedio de</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Máximos de superficie fijados por la AAN. •Zonificación productiva. 	<p>El reglamento debe dar criterios y lineamientos claros para que la AAN fije los máximos de superficie que serán entendidos como latifundio. Criterios explícitos para lo que será la zonificación productiva.</p>	<p>Disposición transitoria PRIMERA.- Mientras se cumple el plazo establecido en la Transitoria Décimo Cuarta de la Ley⁵, la AAN, para establecer la extensión de latifundio en cada zona agroecológica, verificará y vigilará a través de sus unidades administrativas desconcentradas la producción, tipo de cultivo y actividad agraria en los predios rurales mayores a 200</p>

⁵ LOTRyTA. DISPOSICIÓN TRANSITORIA DÉCIMA CUARTA.-"La AAN en el plazo máximo de dos años contados a partir de la promulgación de la presente Ley, concluirá el Registro Nacional de Tierras. Dentro de ciento ochenta días siguientes a la conclusión de este Registro establecerá la superficie de la tierra rural que constituye latifundio en los términos de esta ley".



la zona, de conformidad con las variables establecidas en el anexo dos de esta Ley.

hectáreas en la Sierra, 500 en el Costa y estribaciones y 1000 en la Amazonía.

4. A modo de cierre.

Una vez analizado el reglamento en firme, se observa que consolida las finalidades primarias de la LOTRYTA, es decir asegurar el aumento de la productividad, la función social y la inversión centrada en la eficiencia productiva. Frente a ello se abren muchas interrogantes que la ley y el reglamento dejan inconclusas, se trata de índices preciso, articulados claros que protejan y promuevan la soberanía alimentaria y beneficios para la agricultura familiar y campesina, así como lo dispone la Constitución (Art. 13⁶).

La soberanía alimentaria debiera ser legislada hacia el apoyo a las pequeñas y medianas UPAs, la diversificación e introducción a tecnologías ecológicas, reales condiciones para desconcentrar el acceso a los recursos de la producción, políticas fiscales especiales, desarrollo de redes de comercialización y distribución interna de alimentos, etc. (Agrario 2009). La metodología planteada en el reglamento para determinar la afectación a la soberanía alimentaria, diluye la médula de la *soberanía* alimentaria confundiéndola con *seguridad* alimentaria.

A pesar que la LOTRYTA determina la reglamentación de temas vitales, el documento expedido por el ejecutivo, nuevamente traslada su tratamiento a futuras reglamentaciones, instructivos y manuales determinados por la Autoridad Agraria Nacional. El Fondo Nacional de Tierras y el cumplimiento de la calidad ambiental en materia agraria, dice, será tratado por futuras normativas expedidas por la Autoridad Agraria Nacional (Art 5 y 12). Dejando al funcionario público de la AAN con excesiva discrecionalidad.

Gran parte de sus articulados se centran en procedimientos administrativos como saneamiento, contratos agrarios, procedimiento para la adjudicación y denuncia en casos de invasión. Sin embargo, temas estructurales como la zonificación productiva, el Plan Nacional Agropecuario, límites o criterios para la fijación de la UPF, etc., son abordados con criterios e indicadores generales.

En sus tres disposiciones transitorias, fija que temas orgánicos serán resueltos por la AAN, como extensión del latifundio; y procedimiento único relativo a la delimitación y adjudicación a comunas, comunidades pueblos y nacionalidades, de tierras y territorios en posesión ancestral en áreas protegidas, patrimonio forestal del Estado o bosques y vegetación protectores públicos.

⁶ **Art. 13.-** Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria.

Para autorizar la inversión extranjera pública y privada toma como únicos criterios el cumplimiento de un plan de inversión, proyectos productivos compatibles con la estrategia de desarrollo nacional, y que estén domiciliadas en el país (Art.9). Dejando por fuera los criterios de prohibición de la concentración de tierras y demás recursos para la producción; y que su plan no afecte la soberanía alimentaria, pese a su general metodología de medición.

El tema de estrategias para el desarrollo del territorio ancestral es tratado mediante el procedimiento de acceso al crédito para comuneros en posesión tierra comunitaria.

Sin duda, es un reglamento al que le faltó desarrollar sustanciales temas, sus generalidades dejan por resolver vitales problemáticas entre las paredes del ministerio del ramo, sin debate o participación plural previa. Vacíos que debilitan mandatos constitucionales, e instala en el debate nacional u opinión pública a la *falta de productividad del agro* como su principal problema por resolver. Sin asumir realidades estructurales que condicionan la problemática sobre tierras y territorio en el país, como acaparamiento de tierra fértil bajo nuevas modalidades como arrendamiento y agricultura bajo contrato; feminización del trabajo en el campo; canales de comercialización y acceso al crédito productivo; control del mercado de tierras; adjudicación y delimitación a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, de tierras y territorios en posesión ancestral en áreas protegidas y demás; etc.

Trabajos citados

Agrario, Colectivo. 2009. *Soberanía Alimentaria. Porque creemos en el debate: propuestas de legislación.* . Quito: Colectivo Agrario.

Constituyente, Asamblea. 2008. *Constitución de la República del Ecuador.* Montecristi: Registro Oficial.

Ejecutivo. 2016. *Reglamento a la LOTRYTA.* Quito.

LOTRYTA. 2016. *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.* Quito: Registro Oficial Nro. 711. Marzo 2016.

Nacional, Asamblea. 2010. *LORSA.* Quito: Registro Oficial.