

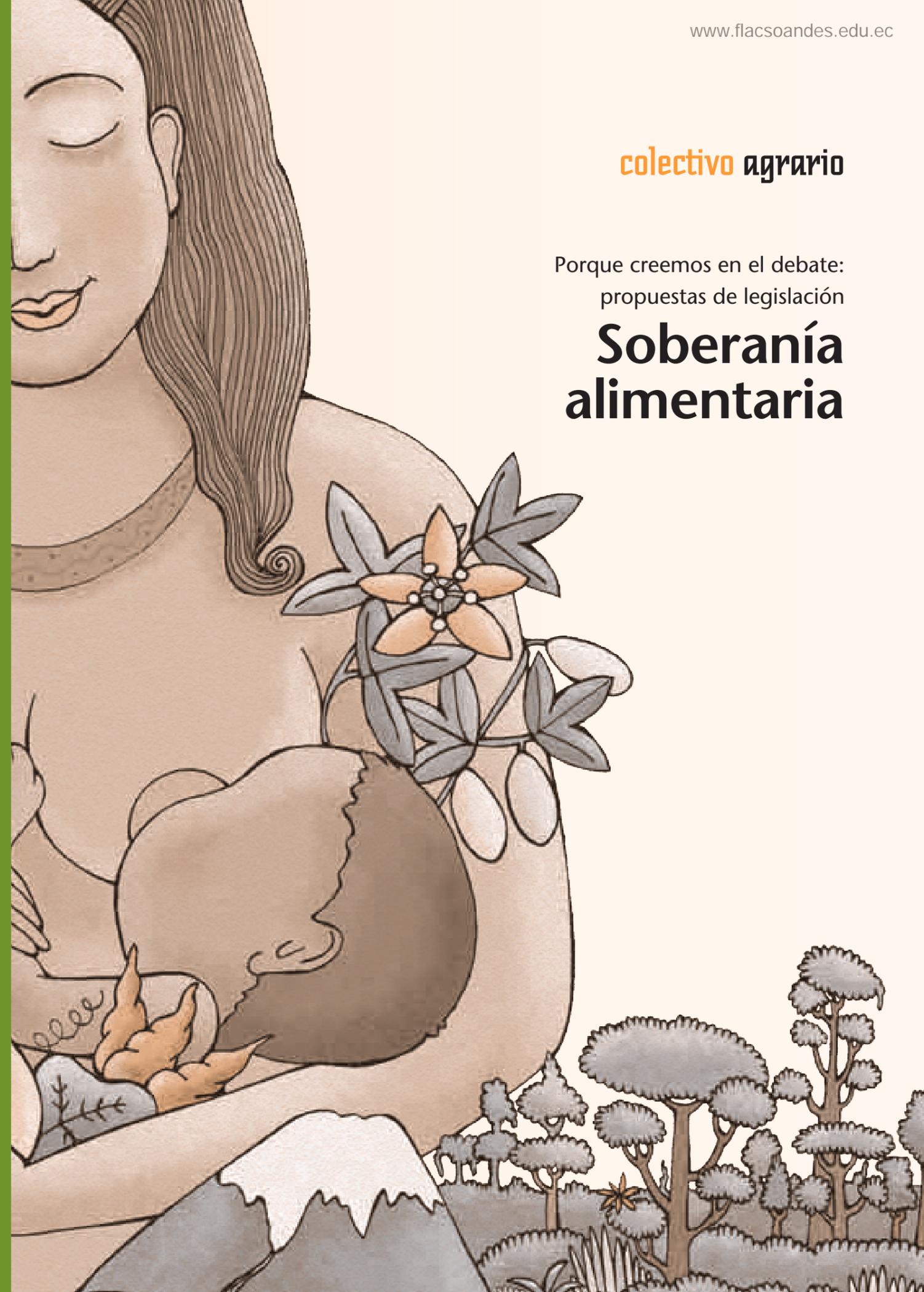
colectivo **agrario**

Porque creemos en el debate:
propuestas de legislación

Soberanía alimentaria

El aporte del proceso ecuatoriano es colocar nuevos temas como la Soberanía Alimentaria y el Buen Vivir, el sumak kawsay de la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades indígenas, al centro de la cuestión del desarrollo rural, con lo cual el sentido del desarrollo puede adquirir un sentido nuevo, el de la equidad y sustentabilidad, permitiendo colocar políticas que enfrenten los problemas estructurales del campo, como la inequidad en el acceso a la tierra o al agua, el modelo agrario, el paquete tecnológico y productivo, y así construir una respuesta nacional, con nuevos roles del Estado, del mercado y la sociedad, para enfrentar los problemas del hambre y la injusticia, cuyas causas profundas son las mismas tanto en el campo como en la ciudad.

colectivo **agrario**



© Colectivo Agrario
Quito – Ecuador 2009

Una publicación del Colectivo Agrario:
CAFOLIS, HEIFER, Intermón - Oxfam, FIAN,
IEE, COLECTIVO AGROECOLÓGICO, SIPAE,
VECO – Andino

Coordinación Colectivo Agrario:
José Carvajal

Edición:
María Belén Cevallos –IEE–

Fotografías:
Archivo fotográfico de CAFOLIS, HEIFER,
Intermón - Oxfam, FIAN, IEE, MESSE,
COLECTIVO AGROECOLÓGICO, SIPAE,
VECO – Andino,
Patricio Chávez y Activa.

Diseño:
Verónica Ávila
Activa Diseño Editorial 2285545

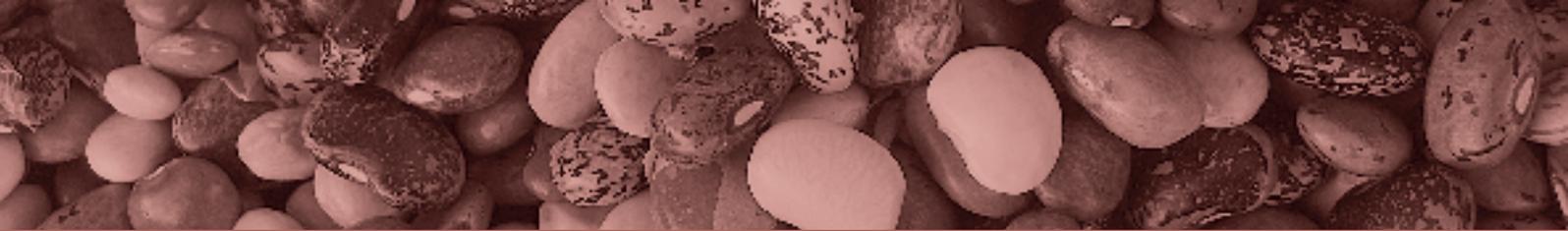
Impresión:
Imprimax

Dirección de referencia:
Colectivo Agrario
IEE
San Ignacio 134 y 6 de diciembre
(593 2) 290498 / (593 2) 2504496

Contacto:
colectivoagrario@yahoo.com

Quito - Ecuador
Octubre 2009

4	Presentación
8	Introducción Soberanía alimentaria, constitución y leyes SIPAE
13	Capítulo 1 Ley orgánica del régimen de la soberanía alimentaria COLECTIVO AGRARIO . CAFOLIS
21	Capítulo 2 Género, interculturalidad y soberanía alimentaria IEE
29	Capítulo 3 Modelo tecnológico, agrobiodiversidad y organismos transgénicos HEIFER
39	Capítulo 4 Tierra: regulación de la propiedad agraria SIPAE
49	Capítulo 5 Tierra: estructura institucional y regulación estatal de la propiedad agraria SIPAE
57	Capítulo 6 Abastecimiento a las familias, la comercialización y el consumo COLECTIVO AGROECOLÓGICO / MESSE
65	Capítulo 5 Regulación de la producción agroindustrial SIPAE
71	Bibliografía
72	Anexo 1 Artículos relativos a la soberanía alimentaria en la Constitución Política del Ecuador
78	Anexo 2. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria



Tierra: estructura institucional y procedimiento para la regulación estatal de la propiedad agraria

SIPAE

*¿Qué rol han cumplido las
instituciones del Estado
en la problemática de la tierra?*



de la propuesta del Colectivo Agrario:

Se propone la creación de varias instituciones:

- Instituto Nacional de Tierras que será la autoridad única en materia de tierra.
- La Procuraduría de Derechos Agrarios, como organismo adjunto al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que se encargará de las demandas para adquirir tierras.

Habrán además juzgados agrarios provinciales y comisiones zonales de tierras en lugares donde existan conflictos de tierras.

En esta ley se hacen propuestas de las funciones de estas instituciones, así como de su estructuración.

Se pone énfasis en la representación de las organizaciones campesinas, indígenas o de afrodescendientes.

Estructura institucional para la regulación estatal de la propiedad agraria

Para el cumplimiento de la regulación de la propiedad agraria que garantice la soberanía alimentaria, se conforma la siguiente *estructura institucional*:

- a. El Instituto Nacional de Tierras que actuará como autoridad única en materia de estructura agraria. Esta entidad será la responsable de la política, regulación y aplicación de la normativa constitucional y legal en este ámbito.
- b. La Procuraduría de Derechos Agrarios como organismo adjunto al Consejo de Participación
- c. Los procesos contenciosos que versen sobre tierras de uso agropecuario o forestal serán resueltos en primera instancia por los Juzgados Provinciales Agrarios, dependientes de las Cortes Provinciales de Justicia; y, en segunda y definitiva instancia, por la Sala Especializada en Materia Agraria de la Corte Nacional de Justicia.
- d. Las Comisiones Zonales de Tierras se podrán constituir en las zonas en donde existan conflictos de tierras, con participación de las juntas parroquiales, municipios, organizaciones de productores/as y, de campesinos/as sin tierra.

El Instituto Nacional de Tierras

Se constituye el Instituto Nacional de Tierras como entidad de derecho público, con ámbito nacional, personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito a la Presidencia de la República, con sede en Quito.

Corresponde al Instituto Nacional de Tierras:

- a. Cumplir las funciones de autoridad nacional en materia de estructura agraria.
- b. Velar por el cumplimiento de la política constitucional de soberanía alimentaria, en lo concerniente a tierras y estructura agraria.
- c. Establecer mecanismos para la regulación del mercado de tierras rústicas.
- d. Administrar el Fondo Nacional de Tierras.
- e. Administrar el Patrimonio Nacional de Tierras del Estado.

- f. Adjudicar la tierra a los particulares, mediante procedimiento administrativo.
- g. Establecer mecanismos para la integración de los minifundios.
- h. Llevar, de forma actualizada, un catastro nacional de las propiedades rústicas y de los territorios de pueblos y nacionalidades indígenas o afro ecuatorianas.
- i. Llevar, de forma actualizada, un registro de contratos de arrendamiento de tierras para fines agropecuarios y forestales.
- j. Otras funciones establecidas en el Reglamento General de aplicación a esta Ley.

Estructura del Instituto Nacional de Tierras

El Instituto Nacional de Tierras tendrá como estructura básica la siguiente:

- a. El Directorio
- b. La Dirección Nacional
- c. Las Direcciones Regionales

El Directorio estará integrado por un representante del Presidente de la República, quien lo presidirá; un representante de las cámaras de agricultura y ganadería; un representante de los centros agrícolas cantonales y, 2 representantes de los movimientos sociales agrarios, indígenas o campesinos de estructura nacional, legalmente conformados; un representante de las comisiones zonales de tierras; y, un representante de los trabajadores agrícolas, designado por los movimientos sindicales agrarios. Dado que en este ámbito mayormente masculino en la representación, resulta difícil colocar el criterio de paridad y alternabilidad de manera inicial. Se podría colocar que al menos el 30% de representantes serán mujeres y que además haya una representante por las organizaciones de productoras. El/a Director/a Nacional del Instituto actuará en el Directorio, como Secretario/a, con voz, pero sin derecho a voto. El/a Procurador/a Agrario participará en el Directorio, solo con derecho a voz.

El Directorio establecerá la política nacional sobre tierra y territorios; conformará las Direcciones Regionales; definirá las estrategias generales del Instituto; designará al Director/a Nacional y a los Directores Regionales; dictará normas para la administración del Patrimonio Estatal de Tierras y el Fondo Nacional de Tierras; aprobará planes, programas, informes y presupuestos del Instituto. Otras responsabilidades del Directorio serán establecidas en el Reglamento General de aplicación a esta Ley.

La Dirección del Instituto estará presidida por su Director/a Nacional. Dicho Director/a tiene por funciones las siguientes: ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial del Instituto, pudiendo celebrar a su nombre toda clase de actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; resolver en segunda y definitiva instancia los actos administrativos elevados en apelación respecto de resoluciones de las Direcciones Regionales; dictar las resoluciones de adjudicación de tierras y legalización de territorios; organizar el funcionamiento de la Dirección Nacional bajo las orientaciones del Directorio; rendir cuenta de sus actos al Directorio; presentar al Directorio para su aprobación planes, programas y presupuestos. Otras funciones del Director Nacional estarán determinadas en el Reglamento General de aplicación a esta Ley.

Las Direcciones Regionales, estarán presididos por los/as Directores/as Regionales. Dichos/as Directores/as serán los/as encargados/as de dictar resoluciones de carácter administrativo en torno a la titulación de posesiones e integración de minifundios en sus áreas de actuación; de resolver controversias sobre linderos en tierras rústicas sus áreas de actuación; de estructurar el funcionamiento de sus Direcciones Regionales; de rendir cuentas de sus actuaciones al/la Director/a Nacional y al Directorio del Instituto. Otras funciones de los Directores Regionales se establecerán en el Reglamento General de aplicación a esta Ley.



Estructura y funciones de la Procuraduría Agraria

La Procuraduría Agraria es una entidad de derecho público, con ámbito nacional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrita al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con sede en Quito.

Son funciones de la Procuraduría Agraria:

- a. Velar por el cumplimiento de los derechos constitucionales en cuanto al acceso a la tierra y agua, por parte de las comunidades, comunas organizadas y familias campesinas.
- b. Coordinar acciones con el Instituto Nacional de Tierras.
- c. Ser parte en y, dar seguimiento a, los procesos judiciales relacionados con la propiedad agraria.
- d. Ser parte en y, dar seguimiento a los procesos administrativos que se desarrollen en el Instituto Nacional de Tierras.
- e. Participar en la definición de la política nacional en torno a tierras y estructura agraria.
- f. Asegurar que en los desalojos por ocupación o invasión de tierras, se garantice el respeto a los derechos humanos.

La Procuraduría Agraria, estará presidida por el/a Procurador/a Agrario/a. Dicho/a Procurador/a Agrario/a, deberá ser un/a profesional/a ecuatoriano/a, con trayectoria en la defensa de los derechos de los/as trabajadores/as del campo y/o de las organizaciones sociales del agro. Será designado/a por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de candidatos/as presentados por los movimientos sociales agrarios, campesinos, indígenas o afro ecuatorianos.

El/a Procurador/a Agrario/a tiene por funciones las siguientes: ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la Procuraduría, pudiendo celebrar a su nombre toda clase de actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; tomar las medidas necesarias para que efectivizar el mandato a la Procuraduría Agraria establecido en este artículo; organizar la Procuraduría y, constituir delegaciones de la Procuraduría Agraria en las provincias con mayor conflictividad en torno a la tierra; las demás establecidas en el Reglamento General de aplicación de esta Ley.

Procedimiento para la afectación de tierras que no cumplan su función social o ambiental

- a. Cualquier ciudadano/a o la Procuraduría Agraria, puede presentar la denuncia respectiva ante el respectivo Juzgado Provincial Agrario. En la denuncia deben constar con precisión todos los datos del/ de la o los/as denunciantes; el motivo por el cual formula la denuncia; las características del predio, con señalamiento del nombre de su titular o poseionario/a; los fundamentos de la denuncia que justifiquen que la tierra no esté cumpliendo sus funciones sociales y/o ambientales; determinación del lugar en el que deba ser citado el titular o poseionario del predio.
- b. Una vez que el/a Juez/a provincial haya calificado la denuncia, dispondrá:
 1. La citación al propietario/a del predio denunciado, así como a la Procuraduría Agraria, cuando ésta no se haya presentado como denunciante.
 2. Que el/a Registrador/a de la Propiedad, entregue un informe sobre la historia del predio, con señalamiento de gravámenes que puedan existir sobre el mismo.
 3. Una inspección de carácter técnico, con peritos designados por el/a Juez/a, para que informen sobre las condiciones del predio y si éste está o no cumpliendo sus funciones sociales y ambientales. El informe de esta Inspección, deberá considerar a profundidad los indicadores señalados anteriormente.
- c. Luego de recabado el informe, el/a Juez/a convocará al Denunciante, al Propietario/a del Predio y a la Procuraduría Agraria a una audiencia oral para que las partes emitan opiniones en torno a la denuncia y el informe técnico. Luego

de la audiencia y, de confirmarse en todo o parte la denuncia, el Juez/a podrá disponer alternativa o complementariamente:

1. En que en un plazo máximo de tres meses, el titular del predio, resuelva las condiciones que originaron la denuncia.
 2. La prohibición de enajenamiento hasta cuando, a criterio del Juez, se hayan resuelto las condiciones que originaron la denuncia.
 3. Medidas de libre tránsito por el predio denunciado, de quienes, sin ser los propietarios, deban transitar o realizar actividades, en relación al manejo y conservación de fuentes de agua o ecosistemas frágiles amenazados.
 4. Emitir cualquier otra medida, tendiente a que el predio cumpla su función social y ambiental.
- d. Transcurrido el plazo señalado por el/a Juez/a si, a criterio del denunciante o la Procuraduría Agraria, no han variado substancialmente las causas que motivaron la denuncia, el/a Juez/a, a pedido a parte, abrirá un período para la presentación de pruebas, por quince días hábiles.
 - e. Concluido ese plazo, antes de que se dicte la sentencia, cualquiera de las partes, podrá solicitar que el/a Juez/a convoque a una audiencia agraria.
 - f. Luego de la audiencia o, si nadie la solicitó, aún sin ella; el/a Juez/a dictará la sentencia correspondiente, declarando afectado o no al predio materia del proceso.

Todo pedido que se presenta fuera del plazo de los 15 días del período de prueba, será desechado por el/a Juez/a; salvo la Audiencia Agraria.

Recursos aplicables a las sentencias de los juicios de afectación

Dictada la sentencia; en el plazo de diez días hábiles, la Procuraduría Agraria o, cualquiera de las partes, podrá interponer recurso de apelación o nulidad ante la Sala Especializada en Materia Agraria de la Corte Nacional de Justicia.

La Sala dictará la sentencia de segunda instancia, en mérito a lo actuado en primera Instancia. Antes de que se emita la Sentencia, las partes, solo podrán solicitar una Audiencia de Estrados.

La Procuraduría Agraria podrá intervenir, en todo el proceso, asegurándose de que éste se lleve con celeridad y, con apego a los principios constitucionales y legales en materia de política agraria.

Indicadores de evaluación de las funciones sociales y ambientales de la tierra

Para el análisis de controversias que versen por la propiedad sobre la tierra que hagan relación las funciones sociales y/o ambientales que ésta deba cumplir, la autoridad que deba resolver la controversia, analizará indicadores que caracterizan los sistemas de producción agropecuarios, facilitan su comparación y permitan medir la función socio-económica de la tierra cumplida por un sistema de producción tales como el **Valor Agregado Neto (VAN)** por hectárea; las **Unidades de Trabajo Humano (UTH)** por hectárea; el **Ingreso Agropecuario Neto (IAN)** por día trabajado.

Así mismo, indicadores que midan impactos ambientales de los sistemas de producción que se estén desarrollando caracterizado por la diversidad o, la presencia de monocultivo; expansión de la frontera agrícola y amenaza a ecosistemas frágiles; uso de plaguicidas (cantidad y toxicidad); características del uso de agua (mal uso, contaminación, etc.).

Prohibiciones

Queda prohibido:

- a. Las tomas arbitrarias de tierras.
- b. Los desalojos forzados, de carácter arbitrario o ilegal, en contra de poseionarios de predios agrarios, cuando los poseionarios no sean traficantes de tierras.

Desalojo por toma arbitraria de tierras. Las órdenes de desalojo a que hubiere lugar por motivo de toma arbitraria de tierras, solo podrá ser autorizado por el Juzgado Provincial Agrario correspondiente quien, con antelación debe notificar del desalojo a la Procuraduría Agraria; y, asegurarse que el proceso de desalojo se dé en condiciones que no viole los derechos humanos de los supuestos invasores.

El Reglamento a la aplicación de esta Ley, establecerá las medidas necesarias para garantizar que terceras personas no induzcan a las autoridades a disponer desalojos forzados; así mismo, la ley establecerá las sanciones necesarias en caso de instrumentalización de las entidades públicas o la Policía Nacional para interrumpir el acceso de las personas a la tierra conforme a los procedimientos legalmente establecidos.

Las Comisiones Zonales de Tierras

Estas Comisiones se podrán constituir en zonas en donde haya problemas de tierras; para su acreditación en el Instituto Nacional de Tierras, deberá asegurarse su composición democrática, con representación de las organizaciones campesinas, indígenas o de afrodescendientes, la junta parroquial y/o el municipio correspondiente.

Sus funciones son:

- a. Apoyar y asesorar en sus responsabilidades al Instituto Nacional de Tierras y, a la Procuraduría Agraria.
- b. Funcionar como Centro de Mediación en conflictos de tierras.
- c. Organizar propuestas para los procesos de recomposición y reagrupación de tierras.

- d. Orientar a las autoridades sobre la valoración comercial de predios en conflicto.
- e. En general, velar por el cumplimiento de la presente Ley en su área de influencia.
- f. Promover la asociatividad entre los/as pequeños/as y medianos productores/as

Otras propuestas

Quedan expresamente derogadas las siguientes leyes: la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario del año 1979; y, la Ley de Desarrollo Agrario del año 1994. Así mismo, toda disposición que se oponga a lo establecido en esta Ley, queda derogada.

Queda jurídicamente extinguido el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario. El personal con nombramiento y el patrimonio del INDA, pasan a integrar el Instituto Nacional de Tierras.

En el Presupuesto General del Estado constará obligatoriamente, un rubro especial destinado a financiar el adecuado funcionamiento de las entidades que se constituyen por esta Ley.

Las expropiaciones de tierras comunarias y los fraccionamientos de tierras comunales practicados a partir del año 1994, serán auditados en conjunto por Instituto Nacional de Tierras y la Procuraduría Agraria, para evaluar, caso por caso, su legalidad. El plazo para dicha auditoría será de dos años, a partir de la entrada en vigencia de esta Ley.

En el plazo de dos años después de la entrada en vigencia de esta Ley, la Secretaría Nacional de Desarrollo y Planificación, formalizará el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial Sustentable.

Para reflexionar en nuestros espacios

¿Cómo garantizamos la participación de pequeños y medianos campesinos y campesinas, indígenas y afroecuatorianos/as en la institucionalidad?,

¿cómo garantizamos desde las organizaciones nuestra participación para que las instituciones apliquen los derechos y deberes?

