



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS RURALES Y SU PROBLEMA EN LA
TRANSFERENCIA DE DOMINIO**

Autora

Juan Francisco Jáuregui Pardo

**Año
2017**



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS RURALES Y SU PROBLEMA EN LA
TRANSFERENCIA DE DOMINIO

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos
establecidos para optar por el título de Abogado de los tribunales y juzgados de
la República.

Profesor Guía

Mgs. Edison Alonso Fonseca Garcés

Autor

Juan Francisco Jáuregui Pardo

Año

2017

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”

Edison Alonso Fonseca Garcés
Magister en gobernabilidad y gerencia política
CC. 0602770075

DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

Declaro haber corregido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación

Diego Alejandro Oviedo Polo
Magister en Derecho Civil y Patrimonial
CC. 1714366133

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.”

Juan Francisco Jáuregui Pardo

CC. 1716601453

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a las personas que estuvieron a mi lado durante todo este tiempo. Por la paciencia y dedicación del doctor Alonso Fonseca.

DEDICATORIA

A mi padre, quien siempre creyó en mí.

A mi abuela Teresa Dávalos quien era la que día a día me daba ánimos para terminar la tesis.

A mi abuela Sonia Noboa y a mi madre.

A mi enamorada quien aguantó semanas sin vernos y fue un gran apoyo. A mi mejores amigas Lorena Bolaños y Andrea Egas. Y a todas esas personas que se vieron vulneradas por los vacíos legales en materia rural.

RESUMEN

En el presente ensayo se analizarán las adjudicaciones de tierras rurales, los requisitos y características distintivas que forman parte de su funcionamiento. La forma de adquirirlas, los requisitos para poder solicitar un título de propiedad rural, y las consecuencias de no cumplir con el plan de manejo productivo que viene inmiscuido en la adjudicación. Se analizará a la nulidad de un título de adjudicación, porqué se podría declararlo nulo, que efectos produce dicha nulidad, y porqué dicha figura jurídica vulnera el derecho de propiedad al no estar regulada en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales ni en su reglamento, mas sí en el manual de procedimientos emitido mediante acuerdo ministerial. Se hablará de la reversión a la adjudicación, como fue reemplazada por la nulidad, y las características que en la actualidad ocupa dicha figura. Se explicará el concepto de transferencia de dominio, y se demostrará por qué la transferencia de dominio de las adjudicaciones de tierras rurales necesita estar reguladas en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y en su reglamento.

Palabras Claves: Adjudicación, tierra rural, reversión, nulidad, transferencia de dominio, reglamento, propiedad, territorios ancestrales.

ABSTRACT

This essay will explore rural land allotments, the requirements and distinguishing features that form part of its operation. The way of acquiring them, the requirements for a rural property title, and the consequences of failure to comply with the production management plan coming involved in the award. We will analyze the nullity of a title for the award, why could be declare it null that effects produces such legal figure such invalidity, and why violates the right of property to not be regulated in the law of rural land and ancestral rules of procedure, more in the procedures manual issued through ministerial agreement. We will discuss the reversion to the award, as it was replaced by null and avoid, and the features that currently occupies that figure. Explain the concept of domain transfer, and will demonstrate why domain for allotments of land transfer needs to be regulated in the organic law on rural land and ancestral territories and its regulation.

Key words: adjudication, rural land, reversal, nullity, domain transfer, regulation, ownership, ancestral territories

INDICE

Introducción	1
1. Capítulo 1. Las adjudicaciones de Tierras Rurales en la legislación Ecuatoriana.....	3
1.1 Antecedentes Políticos, Económicos y Jurídicos del problema de las tierras en el Ecuador.....	3
1.2 Ámbito de aplicación en la Ley de Orgánica de Tierras Rurales Territorios Ancestrales	12
1.3 Características Distintivas de las Adjudicaciones	15
2. Capítulo 2. Nulidad de Providencia de Adjudicación.....	19
2.1 Causales de Nulidad a la providencia de adjudicación	19
2.2 La nulidad en la Ley de Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, en su Reglamento y en el Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos en materia de Tierras Rurales.....	23
2.3 La Seguridad Jurídica de la Ley Orgánica de Tierras Rurales territorios Ancestrales y su reglamento.	25
3. Capítulo III. Transferencia de Dominio de las Adjudicaciones de Tierras Rurales.....	30
3.1 Definiciones sobre transferencia de Dominio.	31
3.2 Ámbito de Aplicación.	32
3.3 Materialización de la Transferencia de Dominio a través de resoluciones administrativas.....	36
4. Conclusiones.....	38
Referencias.....	40

Introducción

El ensayo aborda de forma integral los problemas jurídicos de aplicación derivados del acceso a la propiedad de las tierras rurales y su transferencia de dominio, y plantea de forma subsidiaria, la noción de un derecho propiedad con garantías procesales, es decir como un derecho a la propiedad justo.

El problema apunta a que actualmente nuestra normativa en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales ha dejado fuera de su regulación la venta de tierras rurales, y sin mayor control o referencia en la regularización de las adjudicaciones a personas naturales y jurídicas, comunas, comunidades, y territorios ancestrales, lo que puede generar potencialmente una vulneración al derecho a la propiedad garantizado en nuestra Constitución y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. En este orden de cosas, el manejo operativo jurídico de las adjudicaciones de tierras rurales, parecen mostrar únicamente un aspecto de legalidad basado únicamente en un plan de manejo emitido por la autoridad competente en el cual los técnicos encargados harán constar el uso agrícola, linderos y verificarán que dicho predio no esté en patrimonio del Ministerio del Ambiente.

De otro lado, la utilización de una declaración juramentada como parte del proceso de demostrar la posesión del predio es un documento que a pesar de tener validez legal, carece de eficacia administrativa. Es tan importante regular las compraventas de tierras rurales, puesto que tienen la misma validez legal que las compraventas de terrenos urbanos, en este sentido, se verifica por un lado la entrega del bien, y por otro el justo precio. Ahora bien, en este caso la Autoridad Agraria entrega el título de dominio, y el adjudicatario paga un justo precio.

Bajo este escenario jurídico complejo, la venta de un terreno adquirido mediante un título de adjudicación parecería no tener un control concreto por parte de la autoridad administrativa. Las razones que fundamentan esto son: 1) La Transitoria General Segunda del Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales establece:

“(…) Los adjudicatarios beneficiarios de programas de titulación de tierras, que quieran transferir el dominio del predio adjudicado, de conformidad con el artículo 114 de la Ley están exentos del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la providencias de adjudicación, emitidas por el IERAC, INDA y la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria con anterioridad a la vigencia de la Ley, (…”. (Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2017).

El artículo 114 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales sobre la transferencia de dominio dice: “(…) *Cuando la posesión agraria se haya ejercido legítimamente por más de cinco años, la o el adjudicatario individual podrá transferir la propiedad de la tierra rural adjudicada por el Estado, a partir de la entrega del título y sin necesidad de autorización o requisito alguno (…)*”. (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016).

El control de las ventas de los terrenos rurales antes del 14 de marzo de 2016 se lo hacía en base al cumplimiento al Plan de Manejo y al tiempo de ser adjudicado e inscrito en el Registro de la Propiedad.

De forma posterior, con las reformas producidas en la promulgación de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales parecería no existir tal control, por lo que su transferencia a favor de terceros es realmente libre, y de algún modo discrecional.

Con las circunstancias jurídicas expuestas, el derecho a la propiedad de las tierras rurales, potencialmente podrían estar beneficiando a ciertos sectores sociales con mayor poder adquisitivo, y dejando de lado a otros sectores poblacionales con iguales derechos, pero con menos posibilidades de acceso

Nieto ha afirmado que: “*Por otro lado, el concepto de “propiedad absoluta” sobre la tierra, nace en oposición a los esfuerzos colectivos de los grupos sociales por controlar sus territorios y prevalece hasta hoy*”. (Nieto, Vicuña, 2015, p. 4).

1. Capítulo 1. Las adjudicaciones de Tierras Rurales en la legislación Ecuatoriana.

Dentro de este capítulo existe una pregunta central que estructura de forma general todo su contenido:

¿Las adjudicaciones de Tierras Rurales son títulos de propiedad?

Con las premisas señaladas, es necesario advertir que las adjudicaciones de tierras rurales son títulos de propiedad otorgados por la Autoridad Agraria Nacional, y que su posesión agraria constituye justo título. “(...) *Para efectos de esta Ley, la adjudicación de tierras rurales estatales en posesión agraria, constituye justo título (...)*”. (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016). Dicho título tendrá características peculiares, y que diferenciará dependiendo de si se otorga a persona natural, persona jurídica, comunidades, pueblos, comunas, nacionales indígenas. El objetivo principal de dicho título de adjudicación será el cumplimiento de la función social y ambiental, y podrá ser declarado nuevamente baldío.

1.1 Antecedentes Políticos, Económicos y Jurídicos del problema de las tierras en el Ecuador.

El derecho agrario es una rama del derecho que no ha sido debatido técnicamente en la última década, puesto que otras ramas y problemas jurídicos parecerían haberse superpuesto (aspectos financieros, tributarios, constitucionales y penales).

A pesar de ello, el derecho agrario involucra perspectivas constitucionales, de derechos humanos, de legislación social, ambiental, cultural y económica.

Dentro de nuestro país, el Derecho Agrario estuvo siempre visible alrededor de los procesos de Reforma Agraria y las tensiones sociales producidas en torno a la propiedad comunal y la propiedad privada. Así pues, según Pierre Gondard en su obra 30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador, apunta de

forma general a asimilar esta definición y problemática, considerando: “(...) *Reforma agraria y colonización surgieron de dos constataciones. La primera resaltaba que había tierras demasiado cargadas de hombres y muchas tierras llamadas «baldías» aunque no fuesen realmente, pero con tan pocos habitantes*“(...) (2001, p. 15).

La cita anterior nos sitúa de forma relevante al tratar de mirar lo que el autor llama las dos caras de la moneda: Por un lado, se caracteriza al dueño de las tierras quien en calidad de señor feudal dejaba vivir a sus empleados, llamados huasipungueros, quienes con los recursos materiales de su “patrón” realizarían las labores agrícolas que le dispusieran a cambio de alimentación y vivienda, (la cual era en el mismo lugar donde trabajaban), y de otro lado, en el plano de las tierras baldías un conjunto de propiedades que aparentemente no tenían valor ni dueño pero que eran parte del juego de un mercado de tierras que poco a poco iría definiendo un proceso de acumulación de poder y de renta productiva que en el caso de la sierra incluso definiría un modo de producción regional

En este contexto, se insertó una noción de igualdad, al dar derecho a las personas que no tenían tierras para trabajarlas y beneficiarse propiamente de sus frutos. El Estado no tuvo otra alternativa que suplir esta necesidad, y lo hizo emitiendo a través de la Junta Militar del Gobierno, la “Ley de Reforma Agraria y Colonización” emitida el 11 de julio de 1964 y la Ley de Tierras Baldías y Colonización el 28 de septiembre de 1964, estas últimas reguladas a través de la institución que será eje fundamental hasta finales del siglo XX llamada Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización IERAC. Con respecto a las tierras que los huasipungueros trabajarían, lo harían en haciendas en su gran mayoría como lo calificaría Velasco “hacienda tradicional serrana”, dicho argumento lo basa debido a que la gran mayoría de ingresos proviene de los huasipungueros. (Velasco, 1978, p.40). Así mismo P. Gondard manifiesta que antes de la Reforma Agraria, existían otras leyes, pero fue a raíz de la aparición del IERAC que con el cambio de la matriz del agro, apareció la noción de tierras baldías.

“(...) Antes existía ya una Ley de Tierras Baldías y Colonización expedida en 1936 y un Instituto Nacional de Colonización creado en 1957, pero hay dos novedades fundamentales en 1964: El lanzamiento de la reforma agraria con un objetivo marcado de cambio estructural del agro y la articulación de la reforma agraria con la colonización, como dos facetas de una misma acción. Lo subraya rotundamente el nombre del flamante IERAC (...)” (Gondard, 2001, p. 16).

Ahora bien, a pesar de que ya existía antes de la reforma agraria, leyes que regulaban el campo agrario, parecería que tales normas no contaban con la eficacia de aplicación normativa que sumada a una institucionalidad débil, la regulación agraria mostraba signos de discrecionalidad, mostrando también problemas de ineffectividad. Ahora, tendría que haberse dado de alguna forma un proceso de despegue de la agricultura, para tener el derecho agrario actual, que no es perfecto, pero es mucho más avanzado que 50 años atrás. Para Cueva la principal razón del despegue de la agricultura, fue el acrecentamiento de la producción que el trabajador agrícola logró. (1990, p. 22)

Lo que incluyó que este proceso agrario haya sido el inicio de una revolución, fue la creación del Acta de Transferencia de Dominio de Huasipungo. Conforme a lo mencionado anteriormente, se lo hizo con el objetivo de que las tierras que estaban “baldías”, es decir que tenían dueño, pero no estaban siendo explotadas, pasen a ser parte de propiedad de quienes trabajaban en los terrenos, pero únicamente lo hacían como meros empleados. Y es así que este proceso que se lo llevó a cabo ante el Jefe Regional del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización IERAC, quien actuaba como un ente que certifique el contrato que firmaban tanto el dueño de la Hacienda como el huasipunguero.

Para poner un ejemplo de un caso llevado en la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, actual Autoridad Agraria Nacional, analicemos el caso de la Hacienda “Chambapongo”, ubicada la parroquia Matriz, cantón Salcedo, provincia de Cotopaxi. En dicha hacienda se transfirieron huasipungos a favor de los trabajadores, en compensación de pago de las vacaciones no gozadas.

Claro que cada título de propiedad al momento de ser otorgado tendría una limitación. Cada título de propiedad otorgado a los huasipungueros consta con patrimonio familiar agrícola, lo cual está regulado por el código civil en el Art. 835 el cual manifiesta:

“(...) El marido, la mujer o ambos conjuntamente, si son mayores de edad, tiene derecho de constituir, con bienes raíces de su exclusiva propiedad, un patrimonio para sí y en beneficio de sus descendientes, quedando aquellos bienes excluidos del régimen ordinario de la sociedad conyugal y de toda acción de los acreedores (...)”. (Codificación al Código Civil, 2005).

Seguramente los dueños de las haciendas lo hacían con el fin de que los huasipungos no sean transferidos a favor de terceros, ya que este patrimonio, se lo inscribe en el registro de la propiedad correspondiente al cantón donde el predio esté ubicado, conforme a lo establecido en el Art. 702 de la Codificación al Código Civil, el cual textualmente establece: “(...) *Se efectuará la tradición del dominio de bienes raíces por la inscripción del título en el libro correspondiente del Registro de la Propiedad* “(...), perfeccionándose el contrato de huasipungo desde el momento de su inscripción, computándose el patrimonio familiar en el predio. (Codificación al Código Civil, 2005).

Es así que el uso de la tierra tuvo un giro inesperado, de ser tierras dedicadas únicamente por los hacendados a la ganadería, potreros, le dieron un uso agrícola. Es así que Gondard y Mazurek manifiestan:

“(...) La adjudicación de extensas zonas de paramo, antes dedicadas a la ganadería extensiva, volcó esas zonas a la agricultura de altura, de un año a otro. La clave del cambio ha sido la reforma agraria. Dio acceso a esas tierras a los campesinos de las comunidades vecinas. Aprovecharon también algunos comerciantes o empleados de las pequeñas ciudades cercanas (...)”. (Gondard, Mazurek, 2001, p. 30).

Los terrenos no explotados en su gran mayoría pasaron a ser fuente principal de la agricultura del país. Se dio un incremento sustentable con respecto a la producción agrícola, y es así que Guerrero, establece que

“(...) Con la modernización del sector agropecuario se produjo una diversificación de la estructura productiva en función de los submercados de consumo. Chiriboga distingue 4 submercados ligados a 4 tipos de unidades agrícolas distintas: a. autoconsumo campesino; b. canasta básica popular; c. mercado externo; d. submercado de medianos y altos ingresos que incluye algunos productos agroindustriales (...)”. (1988, p. 480).

El numeral “a” delimita la producción que los campesinos para su propio consumo y según Guerrero “(...) *se encuentra estancada o en retroceso*” tanto en “*lo que a superficie cultivada como a rendimientos se refiere*” (...). (Guerrero et al., 1988, p. 480). En el numeral “b” con respecto a la canasta básica familiar existió un estancamiento de los terrenos cultivados, y esto se dio por la falta de mano de obra que se necesita para lograr grandes cultivos, y al ser precios que son regulados cada cierto tiempo, no se puede crear una especulación de los mismos, por lo que así existan mayores terrenos para cultivar, no generará una variación en los ingresos del campesino Guerrero afirma: , “(...) *En los alimentos básicos para sectores urbanos y rurales pobres (arroz, papas, cebada, habas, hortalizas, trigo, maíz suave), salvo el arroz, todos los otros productos sufrieron estancamientos o disminución de la superficie cultivada y de los rendimientos(...)*” (1988, p. 480). El numeral “c” constituido por los productos de exportación, el banano tuvo un rendimiento constante, mientras que el cacao y el café disminuyó su rendimiento, concluyendo con el numeral “d” según en estos cultivos hay incorporación de la tecnología, trabajo de mano de obra lo cual genera un incremento en los gastos fijos como con sus salarios, por lo que necesitan de altos capitales para poder sustentar todos los gastos que incluye, lo cual generaría un apareamiento de las empresas medianas y grandes, lo cual a su vez crearía plazas de empleos

para la clase obrera. Todo terreno adjudicado por el Estado tiene que ser explotada constantemente puesto que ese sería su objetivo.

Concluyendo este análisis de Guerrero, así exista una distribución correcta de la tierra por parte del Estado, a través de sus instituciones correspondientes, se necesitan más recursos para poder lograr una explotación correcta. Dependiendo de la capacidad productiva se enfocaría el destino de sus productos, sean a mercados grandes, o pequeños.

“(...) En conclusión, la producción alimentaria básica para los sectores populares tiende a concentrarse entre pequeños productores y campesinos, mientras que las unidades medianas y grandes se especializan en la producción destinada a submercados y medianos y altos ingresos o a la exportación (...)”. (1988, p. 480).

Citando a Barsky y con respecto a las reglas que establecida el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización IERAC *“(...) Todo propietario tendrá la obligación de mantener bajo explotación, y de acuerdo con los métodos y sistemas establecidos por IERAC, las tierras que quedan en su propiedad; en caso contrario serán consideradas como deficientemente cultivadas (...)”.* (Barsky, 1984, p. 158).

La adjudicación la define Manuel Ossorio como: *“(...) Acción y efecto de conceder a uno la propiedad de alguna cosa. Generalmente, la adjudicación se hace por la autoridad judicial o administrativa competente (...)”.* (Ossorio, 1974, p. s/n). Las providencias de adjudicación transferidas directamente a los interesados otorgadas por el IERAC se distinguen del Acta de Transferencia de Dominio de Huasipungo en que en ellas si son otorgadas directamente por parte del Estado. La aparición del llamado “Plan de Manejo”, que en el punto 1.5 de este capítulo se detallará, será pieza fundamental en las adjudicaciones, las cuales no serán únicamente un título de propiedad sino que dicho título tendrá aparte de las nulidades previstas en la Ley, causales de que dicho título sea devuelto al Estado, dicha figura se la denomina “Reversión”, la cual

analizaremos en el capítulo II más detenidamente, pero que van de la mano con el Plan de Manejo que no es otra cosa que:

Siguiendo con la línea de análisis propuesta en torno a la adjudicación, es necesario resaltar que cuando el interesado tenía los requisitos para solicitar el título de propiedad podía adquirir su terreno con hipoteca a favor del IERAC, la cual podrá ser prorrogada a los años que el interesado desee. De la misma manera, la misma providencia de adjudicación, en su numeral 9 literal c textualmente manifestaba *Que el adjudicatario no podrá enajenar el lote de terreno materia de la presente adjudicación, salvo que el IERAC lo autorice expresamente*. Pero la incertidumbre que retrotrae a esta limitación es si es una prohibición de enajenar que limita al predio, o es únicamente un requisito escrito que el IERAC entregará a los adjudicatarios que quieran enajenar su lote a un tercero. Según mi opinión personal, se tuvo que únicamente limitar la enajenación del lote de terreno con una autorización escrita, en la cual se determine si el adjudicatario cumplió con lo estipulado en el plan de manejo. “(...) *Cuando se trate de transferir tierras que el vendedor hubiere adquirido directamente del Estado, los notarios exigirán que el tradente acredite su dominio por medio de su título debidamente inscrito y acompañe la autorización del INDA (...)*”. (Codificación de la Ley de Tierras Baldías y Colonización, 2004).

El 14 de junio de 1994 a través del Suplemento del Registro Oficial No. 461 se crea el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, entidad de Derecho Público adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, el cual con el fin de suplir las funciones generales del IERAC, y de cumplir tres funciones específicas que son: titulación de tierras, a través de los títulos de propiedad llamados adjudicaciones, como entidad obligada a organizar el Catastro de Tierras Rurales del Ecuador y expropiación de predios, surge como solución al mercado libre y al traspaso privado de tierras. Con la creación del INDA cambian las providencias de adjudicación. Primero ya no tienen la facilidad de pago como tenían las del IERAC, es decir estas providencias de adjudicación

no tendrán hipotecas ni prohibiciones de enajenar como si constaban en las anteriores.

El 16 de abril de 2004 mediante Registro Oficial Suplemento 315 se aprueba la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario en la cual se traslada a la ley, las normas de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, referidos a capacitación campesina, utilización del suelo, investigación agropecuaria, organización empresarial campesina, medidas ecológicas y sanciones. El objeto de esta ley lo establece el artículo segundo el cual textualmente dice: “(...) *La presente Ley tiene por objeto el fomento, desarrollo y protección integrales del sector agrario que garantice la alimentación de todos los ecuatorianos e incremente la exportación de excedentes, en el marco de un manejo sustentable de los recursos naturales y del ecosistema (...)*”. (Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario, 2004).

El 28 de mayo de 2010 mediante decreto Ejecutivo 373 se crea la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, la cual va a estar adscrita al Ministerio de Agricultura, y absorberá todas las competencias que ejercía el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). La mayor razón para haber desaparecido al INDA fue lo desgastado que estaban las relaciones de los funcionarios con las Autoridades. Pero bueno, en realidad lo importante fue la creación de nuevas providencias de adjudicación y nuevas características que las mismas serán analizadas tendrán para influenciar hasta lo que es hoy en día adjudican en la llamada Autoridad Agraria Nacional. Pero al ser una institución nueva, necesitaba una ley que abarque las necesidades actuales y regule algunos aspectos como

El 14 de marzo de 2016 mediante Registro Oficial Suplemento 711 se crea la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y con ella la llamada Autoridad Agraria Nacional quien asumirá las funciones de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria. (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016).

Las comunidades y territorios ancestrales reconocidos en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales en el artículo 77. Dicho artículo define a lo posesión ancestral como “(...) *la ocupación actual e inmemorial de un territorio, en donde se da la reproducción de la identidad, cultura, formas de producción y vida de varias generaciones de personas miembros de comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades que sustentan su continuidad histórica(...)*”,(Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016)son parte de los títulos de propiedad que otorga la Autoridad Agraria Nacional de conformidad al artículo 22 del Manual de Procedimientos emitido en acuerdo ministerial 073 del 05 de abril de 2017. La diferencia que se da con los títulos de adjudicación a personales naturales y jurídicos recae en los requisitos. El primero será el acto administrativo de la autoridad agraria competente, por el cual se otorga personalidad jurídica a la comuna, y el segundo la copia certificada del estatuto de la comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad. (Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos en Materia de Tierras Rurales, 2017).

Vale la pena señalar que la importancia de darle un trato preferencial a las comunidades y sus territorios ancestrales se da con el fin de cumplir los derechos que gozan, reconocidos en los tratados internacionales y en la legislación interna. Así como los derechos de herencia que tendrán los miembros de los territorios ancestrales, los cuales gozarán derecho de uso y usufructo de conformidad con el artículo 81 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

La importancia que tiene la propiedad comunal para los pueblos indígenas, asunto que si bien es reconocido en la Constitución y Ley de Tierras aún no cuenta con toda la institucionalidad necesaria para garantizar a todos los pueblos y nacionalidades indígenas y afro ecuatorianas el derecho real de propiedad comunal más allá de la igualdad formal que ya está consagrada, lo verdaderamente importante es la igualdad material.

La relación que existen entre las adjudicaciones y las tierras ancestrales se da en que dichas tierras, la Autoridad Agraria Nacional es el órgano encargado de regular la posesión ancestral a través de títulos de propiedad llamados

adjudicación. De conformidad con lo estipulado con el artículo 54 en su numeral c, que dice: “(...) *La regularización de la posesión agraria es el conjunto de acciones determinadas en esta Ley, para legalizar, titular, redistribuir o reconocer el derecho a la propiedad sobre la tierra rural estatal: c) Los actos administrativos de legalización de territorios ancestrales en favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que se encuentren en posesión ancestral(...)*”.(Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016).

1.2 **Ámbito de aplicación en la Ley de Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales**

Las adjudicaciones de tierras rurales hasta el 13 de marzo de 2016, tenía su regulación en la Codificación a la Ley de Desarrollo Agrario y en la Ley de Tierras Baldías y Colonización, la cual formó parte de la transición de la reforma agraria. Desde el 14 de marzo de 2016, fecha en la que se promulgó en Registro Oficial la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, empezó a regular como yo le digo la post-reforma agraria. La llamo así porque existían leyes que desde 1964 con la creación del IERAC seguían vigentes. Según lo establecido por Antonio C. Vivanco “(...) *La política Agraria es la acción propia del poder público o de los factores de poder, que consiste en la elección de medios adecuados para influir en la estructura y en la actividad agraria a fin de alcanzar un ordenamiento satisfactorio de la conducta de quienes participan (...)*” (Vivanco, 1967). En este caso la Autoridad que influirá para poder elaborar adjudicaciones y entregarlas a los que soliciten será Agraria Nacional.

Ahora bien, al leer detenidamente, el Art. 59 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales que delimita el concepto de adjudicación, y que facultará al lector entender de mejor manera lo que trataremos. En su artículo 59 con respeto a lo que involucra la misma establece: “(...) *Art. 59.- La adjudicación es el acto administrativo público de disposición o enajenación de*

tierras rurales, a través del cual el Estado transfiere y titula el dominio de un predio de su patrimonio, en favor de la persona natural que ha estado en posesión agraria de tierra rural estatal y que ha cumplido los requisitos determinados en esta Ley y su reglamento. (...)". (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016). Lo citado anteriormente establece únicamente la relación entre una persona natural y el Estado, es decir, entre quienes han estado en posesión del predio o predios y la Autoridad Agraria Nacional.

De otra parte, en el numeral segundo del artículo 59 de la ley *ibídem* es muy clara y delimita únicamente en qué casos se podrá adjudicar a las personas jurídicas y esto se dará en casos de programas de redistribución, y en casos de previa declaratoria de utilidad pública, o expropiadas por no haber cumplido con los parámetros que delimita la misma adjudicación, que más adelante explicaré, para que entiendan cito textualmente:

“(...) También se transfieren mediante adjudicación las tierras estatales a personas jurídicas como parte de programas de redistribución y aquellas tierras rurales privadas que han sido declaradas de utilidad pública o interés social o expropiadas por no haber cumplido con la función social o la función ambiental, según lo previsto en esta Ley ” (...). (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016).

Ciertamente, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales en su cuerpo normativo es muy amplio por lo que muchas veces dificulta su aplicación, se necesita de un reglamento que faculte regular los casos específicos que se encuentren dentro de la misma. Es por eso que el 11 de enero de 2017 mediante Registro Oficial No. 1283 se aprueba el Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, a fin de que sea una ayuda a la Ley. Con respecto a las adjudicaciones de tierras rurales el reglamento en su artículo 15 delimita el procedimiento para poder acceder a una adjudicación, la misma que dice:

“(...) Art. 15.- Procedimiento de Titulación.- La persona que tenga la posesión agraria de un predio deberá presentar a la Autoridad Agraria Nacional o su delegado, o a una de sus dependencias desconcentradas, la solicitud de titulación de la tierra rural estatal de conformidad con los siguientes requisitos:

- a) Solicitud suscrita por quien tiene la posesión agraria de la tierra rural; dicha posesión se la demostrará con un trabajo agrícola que deberá demostrar el predio.
- b) Declaración juramentada prevista en el artículo 68 de la Ley; y.
- c) Levantamiento planimétrico del predio debidamente georeferenciado de acuerdo con las condiciones establecidas en la norma técnica que establezca la Autoridad Agraria Nacional, para el efectos (...)” (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016).

Dichos requisitos deberán ser adjuntados en una carpeta y entregados a la Autoridad Agraria Nacional, a través de sus delegaciones y direcciones desconcentradas a nivel nacional. Dependiendo de la ubicación del predio deberá ser presentado la solicitud de tierras.

En el Ecuador existen cuatro distritos los cuales llevarán a su cargo las providencias de adjudicación. Los distritos son: Austral, el cual tiene sus oficinas principales en la ciudad de Cuenca, Central, que tiene sus oficinas principales en la ciudad de Quito, distrito Occidental, con sus respectivas oficinas en la ciudad de Guayaquil, y distrito Centro Oriental, con sus principales oficinas en la ciudad de Riobamba. Conforme a lo establecido en el Reglamento de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales delimita la institucionalidad de la Autoridad Agraria, donde textualmente en su artículo 11 dice: “(...) *La presente Ley tiene por objeto el fomento, desarrollo y protección integrales del sector agrario que garantice la alimentación de todos los ecuatorianos e incremente la exportación de excedentes, en el marco de un manejo sustentable de los recursos naturales y del ecosistema (...)*”. (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016)

1.3 Características Distintivas de las Adjudicaciones

El 06 de mayo de 2014 la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria Dr. Manuel Suarez Rites emitió la Resolución Administrativa 005, en la cual resolvió aprobar el instrumento técnico y el instructivo para la verificación del cumplimiento al Plan de Manejo y Planes de Explotación. En dicho instructivo se plantean ciertas características y lineamientos que deberá tener el Plan de Manejo de la Adjudicación. Un Plan de Manejo es una proyección de trabajo que el solicitante deberá elaborar con todos los usos que le dará a su tierra más la identificación de los impactos ambientales que podría generar. Para que se entienda de mejor manera, se podrá delimitar en el uso actual del suelo y el uso futuro del suelo lo siguiente: a) Cultivo de ciclo corto como por ejemplo: el maíz y las papas; b) cultivos permanentes y semi-permanentes como por ejemplo: yuca, babaco y cacao; c) pasto como por ejemplo: marandú, elefante. *(Resolución No. 005, 2014)*

Ahora bien, se deberá establecer las características generales del predio. La ubicación: delimitando el sector, parroquia, cantón y provincia; la división política con la topografía del mismo, es decir sus pendientes o inclinación. Las coordenadas son muy importantes ya que limitaran la ubicación del predio y evitará que exista en un futuro conflicto de linderos. Por último las características que deberán ir en el plan de manejo son las fuentes de riego y las vías de comunicación. *(Resolución No. 005, 2014)*

En torno a los impactos ambientales, el instrumento técnico estableció la definición de los mismos. Llámense a estos últimos el efecto que producen sobre el medio ambiente, las diversas actividades necesarias para el desarrollo de las actividades agrícolas. Estas son: erosiones eólicas, hídricas, quemadas de cultivos, deforestación, uso de fertilizantes y pesticidas, lo que facultará al adjudicatario velar por sus cultivos de una forma correcta y sin que las autoridades vean la necesidad de revertir dicho título de propiedad, porque como vamos a analizar en el capítulo II una mala utilización del predio generará que la adjudicación sea revertida a favor del Estado, para adjudicarla a otra

persona que si la utilice de una forma correcta. Estos ejemplos deberán ser implementados en la adjudicación y hacen que estos títulos de propiedad sean diferentes a los demás. (Resolución No. 005, 2014).

Otra definición relevante en la norma técnica que debe ser referida es la posesión. La posesión según lo establecido en el Art. 715 del Código Civil "(...)" *es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño (...)*" (Codificación del Código Civil, 2005), es decir que la posesión no es un justo título, es un requisito para lograr adquirirlo. Y es que la posesión es una de los requisitos más importantes para lograr adquirir un título de adjudicación. Pero existe una diferencia entre estar en posesión de un terreno rural y uno urbano. Para demostrar la posesión en un terreno rural y poder solicitar la adjudicación es necesario demostrar haber ocupado el terreno 5 años, conforme lo establecido en el artículo 54 de la Ley Orgánica De Tierras Rurales y Territorios Ancestrales que establece: "*(Posesión agraria es la ocupación material de una extensión de tierra rural del Estado y de sus frutos, que ha sido adquirida de buena fe, sin violencia y sin clandestinidad, con el ánimo de que sea reconocida y adjudicada su propiedad. La posesión agraria para ser eficaz deberá ser actual e ininterrumpida por un tiempo no menor de cinco años (...))*" Pero como se demuestra que ha sido ininterrumpida? (Ley Orgánica De Tierras Rurales Y Territorios Ancestrales, 2016).

Según lo establecido en el Art. 68 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales se deberá realizar una declaración juramentada en la cual el solicitante delimite ciertos datos que serán parte fundamental para el proceso de titulación. Los cuales textualmente citando son: "(...) *No haber sido adjudicatario de tierras del Estado en superficies mayores a la Unidad Productiva Familiar (...)*". (Ley Orgánica De Tierras Rurales Y Territorios Ancestrales, 2016). De esta manera lo que se logra hacer es que no exista acumulación de tierras, pero esto en la realidad administrativa no se cumple. Primero porque aún no está delimitada la superficie que tiene cumplir la Unidad Productiva Nacional, ya que la Autoridad Agraria Nacional es la que deberá delimitar la misma.

Segundo punto que tiene que ir la declaración juramentada es “(...) *Que asume la responsabilidad directa en la ejecución del plan de manejo productivo (...)*”. Este punto es muy importante ya que es la base primordial para la cual será otorgada la adjudicación que se dé un cumplimiento social y ambiental en el predio. Según lo establecido en el Art. 5 del Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y territorios Ancestrales en el que establece: “(...) *Para el cumplimiento de la función social y ambiental, la Autoridad Agraria Nacional o su delegado, a través de la dependencia encargada de tierras, realizará el análisis de los predios que a su criterio podrían incumplir dichas funciones, una vez revisada la información presentada por el propietario o posesionario (...)*”;(Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y territorios Ancestrales, 2017). Dicho plan de manejo deberá elaborarse y ser analizado en base a las diferentes características de la zona como son, clima, riego y acceso a las predios.

El tercer punto parecería ser el más importante puesto es para mí lo es, ya que deberá demostrar la posesión en el predios o predios que solicitará la adjudicación “(...) *Ha estado en posesión agraria de la tierra por el período de por lo menos cinco años (...)*”. (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016). Situación compleja de comprobar. Este texto deberá ir en la declaración juramentada, pero al momento de la inspección ocular, como demostrarlo es lo complicado. Deberá el terreno tener rasgos de posesión, que puede ser la utilización del terreno para fines agrícolas, pecuarios, ecoturismo, y demás usos de suelos establecidos en el instructivo para la verificación de cumplimiento de planes de manejo, el cual menciona que una vivienda también podría dar rasgos de posesión, claro que la misma deberá tener un buen estado, caso contrario si está mal cuidada se entenderá que estuvo abandonada, lo cual no ayudará a demostrar la posesión. Por último los testigos serán importantes. Estos serán base fundamental para que la versión de los solicitantes para la adjudicación sea verídica. Pero todo esto es un riesgo. (Resolución administrativa 005, 2014).

Como conclusión técnica anticipada se debe señalar que para garantizar un mejor control sobre la decisión administrativa, se debería realizar una inspección técnica antes de remitir la declaración juramentada, a fin de evitar que los solicitantes caigan en perjurio. Segundo se debería crear una Unidad Especializada dentro de la Autoridad Agraria Nacional, que nada tenga que ver con la dirección que lleve el trámite, para evitar conflicto de intereses, como existen en la actualidad. Por ejemplo los distritos austral, central, centro oriental y occidental, son los encargados por medio de los técnicos ambientales e ingenieros ambientales de acudir a los terrenos y verificar que el cumplimiento al plan de manejo se está dando de forma adecuada y conforme a lo estipulado en la providencia de adjudicación, pero a la inspección únicamente acude el técnico, y el informe es de vital importancia para otorgar el título de propiedad. La forma más adecuada que veo para lograr un informe de técnico verídico y sin intereses administrativos, es que un perito de la coordinación jurídica del MAGAP, acuda a la inspección y de esa manera certifique que lo actuado por el técnico de la Autoridad Agraria del MAGAP emite su informe conforme a lo visto e inspeccionado. Lo más importante, que dicho predio al momento de ser adjudicado tenga un control un año posterior con el fin de no perder la finalidad del título de propiedad, que es cumplir con una función social y ambiental.

Con respecto a la función ambiental en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales establece que la propiedad de la tierra que posean los beneficiarios de una adjudicación deberá cumplir con la función ambiental, y en consecuencia: “(...) *deberá contribuir al desarrollo sustentable, al uso racional del suelo y al mantenimiento de su fertilidad de tal manera que conserve el recurso, la agro biodiversidad y las cuencas hidrográficas para mantener la aptitud productiva, la producción alimentaria (...)*”. (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016). La constitución con respecto a la función social y ambiental en su artículo 282 manifiesta que es función del Estado normar quien podrá utilizar la tierra estatal y quien accederá a la misma, cumpliendo en los dos casos la función social y ambiental.(Constitución de la República del Ecuador, 2008).

2. Capítulo 2. Nulidad de Providencia de Adjudicación.

El segundo núcleo de análisis en el presente ensayo es ciertamente un efecto del análisis anterior, por cuanto se refiere a la adjudicación, pero implica un tratamiento focal posterior. Así pues, la nulidad de la providencia de adjudicación por existencia de un título de propiedad previo es una figura jurídica creada mediante acuerdo ministerial el 073 de 05 de abril de 2017, y que mediante un acto administrativo dejará sin efecto un título de propiedad debidamente otorgado, pero con errores por la misma Autoridad. La importancia de este tema se da por cuanto dicha figura jurídica no consta en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales ni en el Reglamento a la ley. Según lo estipulado por Trujillo, la nulidad es “(...) *Carencia de Valor. Falta de Eficacia.* (...)” (2008, p. 63).

2.1 Causales de Nulidad a la providencia de adjudicación

La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales sobre la nulidad manifiesta en el Artículo 63 las exclusiones de las personas que no podrán ser beneficiarios de una adjudicación, so pena de declarar la nulidad del acto administrativo, es decir, la adjudicación “(...) a) *Las personas extranjeras dentro de los veinte kilómetros adyacentes a las fronteras del país, áreas de seguridad, áreas protegidas de conformidad con la Ley; y aquellas que por su estatus migratorio no les esté permitido ejercer actividades económicas en forma permanente (...)*” (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016), en concordancia con lo establecido en el Art. 39 de la Ley De Seguridad Publica Y Del Estado establece:

“(...) De la delimitación de zona de frontera.- La zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional, el espacio marítimo de diez (10) millas náuticas, y el espacio aéreo correspondiente “(...). (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009)

El segundo grupo excluido de solicitar una adjudicación que consta en el numeral b del Artículo 63 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales son “(...) Quienes por resolución administrativa en firme o sentencia judicial ejecutoriada han sido declarados invasores o traficantes de tierras (...)”. (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016). Invasores serán declarados conforme a lo establecido en el Artículo 118 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales al acto de apoderamiento de tierras con o sin el uso de la fuerza. Manuel Ossorio sobre la invasión establece: “(...) *En la esfera jurídica civil, intrusión u ocupación ilegal de un inmueble (...)*”. (1974, p. s/n)

Otra causal para declarar la nulidad del acto administrativo es “(...) Quienes han sido beneficiarios de una adjudicación anterior de tierras, con excepción de las y los adjudicatarios de predios cuya superficie es inferior a la Unidad Productiva Familiar “(...) La extensión de una Unidad productiva familiar conforme a lo establecido en el Art. 76 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales será fijada por la Autoridad Agraria Nacional de acuerdo con la información catastral. La cuarta causal de nulidad es a “(...) *Quienes hayan perdido la propiedad de tierras adjudicadas, por haberse revertido su adjudicación o la han transferido en venta (...)*”. (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016).

Ahora bien, la reversión a la adjudicación, establecida en el artículo 60 de la Ley Orgánica, establece los casos en los cuales el título de propiedad adjudicado a personas naturales o jurídicas será revertido a favor de la Autoridad Agraria Nacional por incumplimiento de los titulares, dentro de las cuales las más importantes son las establecidas en los numerales a y b que dicen: “(...) a) *Cumplir con la función social y la función ambiental de la propiedad rural(...)*” (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016) dicha función está reconocida en la Constitución del Ecuador en el Art.66 numeral 26 “(...) b) *El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental: El derecho al acceso a la propiedad se*

hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas (...). (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 31).

La importancia recae sobre el informe del plan de manejo que se elabore en la providencia de adjudicación. Previo al 14 de marzo de 2016, los planes de manejo eran elaborados en base a lo estipulado en la resolución 005 de 06 de mayo de 2014, expedida por el ex-subsecretario de tierras y reforma agraria, en el cual resolvió: “(...) *Aprobar el instrumento técnico y el instructivo para la verificación del cumplimiento de Planes de Manejo y Planes de explotación de los predios adjudicados por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (...)*”, siendo de vital importancia, puesto que sería la base fundamental para poder otorgar estos títulos de propiedad. (Resolución Administrativa 005, 2014, p. s/n).

En la actualidad el Reglamento a la ley en su artículo 15 establece lo que debe tener un solicitante de una adjudicación para poder lograr acceder a un proceso de titulación, y las actividades que se llevarán a cabo en una inspección técnica: “(...) 1) *Determinar la ubicación del predio y sus linderos en base a coordenadas geográficas, así como el tipo de suelo e infraestructura; 2) Verificar la posesión del predio, con estimación del tiempo de la misma; 3) Verificar las actividades que se desarrollan en el predio (...)*”. (Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2017). El tiempo y la posesión del predio serán de vital importancia pues serán una causal de reversión al título de propiedad. Manuel Ossorio sobre la reversión establece: “(...) *Restitución a estado anterior. Reintegro de la propiedad al dueño primitivo(...)*”. (1974, p. s/n).

El adjudicatario podrá perder su título de propiedad si no cumple con lo estipulado en el plan de manejo con el cual se otorgó la adjudicación.

Para entender de una mejor manera, es necesario explicar el proceso desde el momento en que se le otorga la adjudicación, puesto que el proceso de solicitar una adjudicación ya no delimité en el capítulo primero. Una vez que tengo el título de propiedad el siguiente paso es llevarlo a la notaría y protocolizarlo, a

fin de que si por algún motivo se pierda el original, la notaria pueda otorgarnos copias certificadas de la protocolización.

Segundo paso es inscribirlo en el Registro de la Propiedad correspondiente dependiendo del cantón donde esté ubicado el predio. Sobre la inscripción Manuel Ossorio define: “(...) *Acción y efecto de inscribir o inscribirse; tomar razón, en algún registro, de los documentos o las declaraciones que han de asentarse en él según las leyes. Con relación a algunos actos, la inscripción es obligatoria, ya que sin ella carecen de efecto, por lo menos frente a terceros (...)*” (1974, p. s/n). En la legislación ecuatoriana la inscripción de un bien inmueble es obligatoria de conformidad a lo estipulado en el artículo Art. 702 del código civil, lo cual ya lo había mencionado en el capítulo I. Una vez que se tenga la inscripción de la protocolización se deberá adjuntar a la Autoridad Agraria Nacional en el término de 180 días contados a partir de la entrega del título al adjudicatario, a fin de que tomen nota en el Registro de Tierras Rurales conforme a lo establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

Conforme a lo establecido en el artículo 98 del manual de procedimientos y trámites administrativos en materia de tierras rurales, la autoridad agraria nacional a través de la dirección de titulación de tierras elaborará un cronograma de las inspecciones que se realizarán a nivel nacional a través de sus delegaciones a fin que verifiquen el cumplimiento al plan de manejo con el cual los adjudicatarios se comprometieron a realizarlo antes de la entrega del título de propiedad. En caso de incumplimiento del plan de manejo por parte de los adjudicatarios el Director de Titulación de Tierras informará a la Autoridad Agraria Nacional sobre lo acontecido en la inspección y recomendará que se inicie la reversión a la providencia de adjudicación de oficio, por el incumplimiento al plan de manejo, conforme a lo establecido en el artículo 99 de la ley *ibídem*. Entonces cuando nos refiramos a reversión a la adjudicación únicamente se la utilizará por el incumplimiento al Plan de Manejo. Claro que dicha resolución de reversión será emitida por la Dirección de Saneamiento de tierras y Patrocinio y seguirá el procedimiento establecido en el artículo 101 de la Ley *ibídem*.

2.2 La nulidad en la Ley de Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, en su y en el Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos en materia de Tierras Rurales

La Nulidad es una figura jurídica que se regula en el Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos en materia de Tierras Rurales aprobado el 05 de abril de 2017. Esta nulidad especial tiene particularidades como lo establece el Artículo 91: “(...) *La solicitud de nulidad de la providencia de adjudicación por existencia de título de propiedad previo, será presentado cuando un administrado requiera que la Autoridad Agraria Nacional, a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, declare la nulidad de un acto de adjudicación (...)*” (Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos en materia de Tierras Rurales, 2017). Es decir que su objetivo principal será el reconocimiento de un título anterior al otorgamiento de una providencia de adjudicación. Dicho título deberá estar inscrito en el Registro de la Propiedad correspondiente y la fecha de inscripción del mismo, anterior a la fecha de inscripción de la providencia de adjudicación.

La ambigüedad de la nulidad abarca en que reemplazará a la figura que antes llevaba dichos trámites llamada Reversión a la Adjudicación. El efecto jurídico directo que tiene una resolución de reversión es la cancelación de la inscripción en el registro de la Propiedad. Cabanellas define a la cancelación como: “(...) *Acto registral, de consecuencias inmobiliarias, que se concreta mediante un asiento, llamado de cancelación, que anula en todo o en parte los efectos de una inscripción o de una anotación preventiva (...)*”. (1993, p. 46). Dicha resolución de nulidad a la adjudicación tomando el puesto de la reversión a la adjudicación anteriormente utilizada, fundamenta su razón en el informe de inspección técnica que será elaborada por uno de los técnicos de la actual dirección de estudios técnicos e información de tierras, el cual estará encargado de constatar si dicho predio en conflicto consta dentro de los linderos y coordenadas que el lote de terreno constante en un título privado está inmerso sobre el título de adjudicación.

Adicionalmente se debe constatar que dicho predio dentro de los mismos linderos y coordenadas que el predio con título anterior a la adjudicación, se tendrá que fundamentar en dicho informe que cabe la nulidad de la providencia de adjudicación pues existe título anterior debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad correspondiente.

En la Resolución de nulidad deberá fundamentarse detalladamente la forma en la que se adquirió el predio, constatar fechas de inscripciones tanto de la adjudicación como del título de propiedad que está siendo vulnerado. De la misma manera se deberá tener en cuenta a lo establecido en la constitución del Ecuador la cual reconoce el derecho a la propiedad en su artículo 321 el que dice: “(...) *El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental (...)*” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Por lo cual con la nulidad de la adjudicación lo que busca la Autoridad Agraria Nacional es proteger a la propiedad privada que muchas veces por vivezas de los ciudadanos vulneran el derecho de terceros. Cabanellas define a la nulidad como

“(...) Dentro de la técnica jurídica, nulidad constituye tanto el estado de un acto que se considera no sucedido como el vicio que impide a ese acto la producción de sus efectos. La nulidad puede resultar de la falta de las condiciones necesarias y relativas, sea a las cualidades personales de las partes, sea a la esencia del acto, lo cual comprende sobre todo la existencia de la voluntad y la observancia de las formas prescritas para el acto (...)” (1993, p. 47).

Dentro del tratamiento jurídico a la nulidad especial, es necesario mencionar que dicha figura, formará parte de los trámites administrativos agrarios, tiene causales distintas a las determinadas en los contratos y actos entre particulares. El artículo 1697 del código civil ecuatoriano sobre la nulidad determina: “(...) *Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato, según su*

especie y la calidad o estado de las partes. La nulidad puede ser absoluta o relativa (...)” (Codificación del Código Civil, 2005).

Así mismo el artículo 1698 del código civil sobre le nulidad la divide en absoluta y relativa.

“(...) La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos, en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas. Cualquiera otra especie de vicio produce nulidad relativa, y da derecho a la rescisión del acto o contrato (...).” (Codificación del Código Civil, 2005).

La distinción de estas dos nulidades recae en que la agraria se da cuando existe una adjudicación otorgada a un beneficiario, la cual vulneró el derecho de propiedad de un tercero quien ya tenía un título inscrito anterior al título otorgado en la actualidad por la Autoridad Agraria Nacional. Por último la nulidad agraria la resuelve mediante una resolución la Subsecretaria o Subsecretario de Tierras, mientras que la nulidad de contratos o actos reconocida en el código civil se da varias causales diferentes a la nulidad especial agraria.

La nulidad de providencia de adjudicación por título de propiedad previo será la herramienta administrativa por la cual la administración dejará sin efecto títulos de propiedad otorgados por la Autoridad Agraria Nacional, siendo de vital importancia diferenciar con las nulidades reconocidas en el código civil, puesto que la nulidad agraria solo será por una causal.

2.3 La Seguridad Jurídica de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y territorios Ancestrales y su reglamento.

La Corte Constitucional del Ecuador, con respecto de la seguridad jurídica en la sentencia N.016-13-SEP-CC, señala:

“(...) Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del

ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional. Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos “(...). (Sentencia No. 016-13-SEP-CC, 2013).

En una perspectiva similar, Roberto Dromi sobre la seguridad jurídica expresa:

“(...) Las transformaciones del Estado y del derecho llevan al ciudadano a preocuparse de la escala de valores. De esos valores hoy, la seguridad jurídica y la solidaridad social ocupan una posición de prevalencia. A la seguridad jurídica clásica la definen, entre otras, estas reglas: "es inexcusable la ignorancia del derecho"; "es irrevisible la cosa juzgada"; "es irretroactiva la ley"; "son inalterables los derechos adquiridos"; "nullumtributum sine lege" y "nullumpoena sine lege “(...). (Dromi, 2004, p. s/n).

En una línea análoga, Ossorio valora a la seguridad jurídica como:

“(...) Condición esencial para la vida y el desenvolvimiento de las naciones y de los individuos que las integran. Representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la mala voluntad de los gobernantes pueda causarles perjuicio (...)” (Ossorio, 1974, p. s/n).

La carta magna de nuestra legislación regula a la seguridad jurídica en su artículo 82 que textualmente dice: “(...) *El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes(...)*” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Otro autor como Pérez sobre la seguridad jurídica manifiesta:

“(...) Las reticencias, teóricas e ideológicas, frente a la seguridad jurídica se han ido desvaneciendo en la medida en que el constitucionalismo democrático ha situado en la cúspide de las funciones estatales la garantía de los derechos y libertades. Con ello, la seguridad jurídica no sólo se inmuniza frente al riesgo de su manipulación, sino que deviene un factor inevitable para el logro de los valores de la justicia y de la paz social (...)” (1990, p. 331).

La importancia del estudio de la seguridad jurídica en las leyes agrarias puede visualizarse en la coyuntura jurídica actual, así pues, dentro del Acuerdo Ministerial No. 281 el 29 de junio de 2011 que expidió el estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, en el cual en el punto 2.1.1.5 establece las funciones de la Dirección de Saneamiento de Tierras y Patrocinio, dentro de las cuales están:

“(...) a) *Asesorar y ejercer el patrocinio en sede administrativa de la institución en los temas de tierras; b) Remitir a la Coordinación General Jurídica las causas sobre el uso de tierras, a fin de que ejerza el patrocinio judicial; c) Efectuar la sustanciación de trámites administrativos y su correspondiente evaluación técnica; d) Conocer y resolver los recursos administrativos de reposición, planteados de acuerdo al Estatuto de Régimen Jurídico y Administración de la Función Ejecutiva (ERJAFE) (...)*” (Estatuto Orgánico Por Procesos Del Magap, 2011).

El 14 de marzo de 2016 entra en vigencia la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales en la cual deja sin efecto las leyes anteriores, la Ley de Desarrollo Agrario y la Ley de Tierras Baldías, y los acuerdos ministeriales aprobados hasta esa fecha. Dicha Ley determinó en sus disposiciones transitorias primera y vigésima primera un plazo para que los trámites anteriores a la Ley sean despachados, so pena de responsabilidad del servidor encargado. Al respecto es posible cuestionar dichas disposiciones, puesto que las funciones de un servidor únicamente las ejerce por sus competencias directas, pero al ser un trámite administrativo, se crean niveles jerárquicos, los

cuales estarán encargados de firmar o aprobar los trámites, por lo que ponerle un plazo para su finalización es incorrecto.

Al percatarse de este error, el 11 de enero de 2017 entra en vigencia el Reglamento de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, en la cual en su disposición general segunda establece:

“(…)Todos los trámites administrativos de tierras rurales, sin excepción, que fueron sometidos al conocimiento y resolución del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca o la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, al amparo de la derogada Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario, su Reglamento General y la Ley de Tierras Baldías y Colonización, y que no hayan sido resueltos, serán atendidos y resueltos de conformidad con lo dispuesto en la normativa legal vigente a la fecha de su presentación (…)” (Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2017)

Dicha disposición suple al error que cometió la disposición de la Ley. Pero al parecer algunas imprecisiones no quedan ahí.

El 05 de abril de 2017 el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca expide el Manual de procedimientos y trámites administrativos en materia de tierras rurales delimitando en su artículo 1 el objeto que tendrá “(…) *establecer los procedimientos que la dependencia encargada de tierras, sea la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria o la Unidad Administrativa que la reemplace, por Delegación de la Autoridad Agraria Nacional (…)*”. (Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos en Materia de Tierras Rurales, 2017).Bajo lo señalado, las dependencias de la Autoridad Agraria Nacional serán las encargadas de aplicar obligatoriamente las disposiciones del acuerdo, las cuales y en base a lo establecido en el artículo 3 del manual lo harán basándose en los principios de legalidad, intermediación celeridad, igualdad, oportunidad, transparencia. El Acuerdo Ministerial 073 previo a expedir el manual, analiza considerandos dentro de los cuales constan veinte considerandos sobre artículos de la ley orgánica de tierras rurales y territorios ancestrales, 1 artículo del Reglamento de la Ley y una disposición transitoria del Reglamento. Mientras que considerandos de la constitución de la República

del Ecuador son únicamente siete. Al existir más considerandos a la Ley Orgánica y a la Constitución que al propio reglamento, se tuvo que solicitar a través de la Asamblea una reforma a la Ley, en la que se delimiten los errores que se están tratando de subsanar.

El Art. 8 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales con respecto al fin que tendrá dice: “(...) *Son fines de la presente Ley a) Garantizar la seguridad jurídica de la propiedad y posesión regular de la tierra rural y de los territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades ancestrales (...)*”. (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016). La Ley garantiza una seguridad jurídica que no se cumple en la realidad. La creación de una figura jurídica como es la nulidad, la cual no figura bajo ningún contexto en la Ley, y faculta a la Autoridad su creación conforme lo dispuesto en la disposición transitoria tercera del Reglamento a la Ley Orgánica la cual textualmente dice: “(...) *Para el cumplimiento de lo establecido en las disposiciones transitorias de la Ley, en todo lo que no se encuentre previsto en el presente reglamento, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca emitirá la normativa técnica correspondiente según sea el caso (...)*”, (Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2017); siendo una locura que un reglamento a la ley permita al Ministro emitir la normativa que crea necesaria, sin ponerle restricción alguna. (Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2017).

Ahora bien, la nulidad la cual no está regulada en la Ley Orgánica, encuentra su reglamentación en el acuerdo ministerial 073 subsana ese vacío. Por lo cual, cuando se quiera buscar una respuesta sobre la nulidad de la providencia de adjudicación sobre título previo, únicamente lo encontrarán en el manual de procedimientos y trámites administrativos en materia de tierras rurales y no en la ley ni en el reglamento a la ley. Ahora qué procedimiento regirá a la nulidad? Una respuesta a esta cuestión se encuentra en una figura jurídica nueva que asume de algún modo las competencias de la figura jurídica anterior. De este modo la Nulidad de Providencia de adjudicación por título de propiedad previo realizará el trámite administrativo que ocupaba la reversión a la adjudicación antes de 14 de marzo de 2016.

Dentro del sistema administrativo que hemos descrito, podrán presentarse ciertas trabas administrativas puesto que los procesos ahora ya no serán únicamente en base a la reversión, sino que con esta figura jurídica nueva, “la nulidad” tendrá un procedimiento que el Manual determinará, pero que no encontrará regulación alguna ni en la ley ni en el reglamento. (Reglamento A Ley Orgánica De Tierras Rurales Territorios Ancestrales, 2017).

Una potencial solución jurídica podría producirse a través de una consulta de legalidad al Procurador General del Estado conforme a lo establecido en el Art. 3 literal e de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado que textualmente dice:

“(...) Absolver, consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicación de las normas "constitucionales", legales o de otro orden jurídico. El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley (...)”. (Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, 2004).

Bajo lo señalado, la consulta se plantearía con el fin de establecer si la figura jurídica creada en el Manual es legal y si el procedimiento por el cual fue creado tendría los elementos jurídicos necesarios para solucionar los problemas jurídicos creados es el correcto.

Es necesario que el Procurador General del Estado se pronuncie sobre esta figura jurídica nueva. Por cuanto delimita un trámite administrativo que la ley ni el reglamento regulan.

3. Capítulo III. Transferencia de Dominio de las Adjudicaciones de Tierras Rurales.

El tercer y último bloque de análisis analiza el proceso de transferencia de dominio de dominio de la adjudicación de tierras rurales. Esta etapa es relevante jurídicamente por cuanto se quiere demostrar que las ventas de las tierras rurales necesitan tener limitaciones, puesto que se están transfiriendo

tierras que formaban parte del patrimonio del estado y fueron otorgadas para lograr una función social y ambiental conforme a lo ya analizado anteriormente

La transferencia de dominio de las adjudicaciones de tierras rurales ha sido objeto de análisis. Hasta el 14 de marzo de 2016 para poder transferir el dominio mediante una escritura de compraventa por parte de un adjudicatario necesitaba el permiso de la Subsecretaria de Tierras a través de una resolución administrativa en la cual se concedería la Autorización de Venta o se negaría. En caso de autorizarse la transferencia del dominio a favor del tercero, el registrador de la propiedad podría inscribirlo a fin de poder perfeccionar la voluntad de las partes.

3.1 Definiciones sobre transferencia de Dominio.

La transferencia de dominio según Carlos Enrique Spina considera al aspecto de transferencia como: “(...) *Venta, Permuta, Cambio, Dación en Pago, Aportes a Sociedades. En la medida que se transmita el dominio oneroso, incluso cuando las transferencias se realicen por orden judicial o por motivos de concursos civiles (...)*”. (2009, p.16).

La transferencia de dominio a través de la compraventa según lo establecido por Oviedo, es “(...) *La compraventa, constituye el mecanismo contractual por excelencia para la adquisición del derecho de dominio o propiedad, así como para los procesos de producción, circulación, distribución y consumo de bienes (...)*” (2004, p.453).

Con respecto a la compraventa Meza Barros dice: “(...) *La compraventa es un contrato oneroso. Procura al vendedor una suma de dinero a cambio de desprenderse de una cosa, y al comprador le brinda las ventajas de una cosa a cambio del desembolso de una suma de dinero (...)*” (1995, p.3).

Con respecto a la compraventa Rojina, dice:

“(...) La relación contractual de compraventa tiene el efecto principal de producir derecha y obligaciones para las partes. Obligaciones del

Vendedor; 1ª. La entrega de la cosa, 2ª. La garantía por evicción; Obligaciones del Comprador, 1ª. El pago del precio, 2ª. La Recepción, 2. Transmisión de los Riesgos, 2.1. Delimitación del riesgo del comprador y del vendedor (...). (1986, p.9).

Hinostroza con respecto a las obligaciones de dar dice: “(...) *En estricto sentido, la obligación de dar consiste técnicamente, en el deber de transferir el dominio, total o parcial de una cosa o de constituir un derecho real sobre ella* (...)”. (2002, p. 120).

Scheiber sobre la finalidad del contrato de compraventa dice:

“(...) Se puede afirmar con ello que la finalidad del contrato de compraventa en el derecho romano era la de transmitir el dominio, si bien dicha transferencia no formaba parte del contenido debitorio del vendedor, es decir, no era exigible, o no podía entenderse como un supuesto de incumplimiento de las obligaciones del vendedor aquella venta en la que no se transmitiera el dominio al comprador (...)”. (1984, p. 15).

3.2 Ámbito de Aplicación.

La Codificación de la Ley de Tierras Baldías y Colonización aprobada mediante Registro Oficial Suplemento No. 315 del 16 de abril de 2004, regulaba la transferencia de dominio de las tierras rurales, conforme a lo establecido en su artículo 9, el que dice “(...) *Cuando se trate de transferir tierras que el vendedor hubiere adquirido directamente del Estado, los notarios exigirán que el tradente acredite su dominio por medio de su título debidamente inscrito y acompañe la autorización del INDA* (...)”. (Codificación de la Ley de Tierras Baldías y Colonización, 2004).

Según Chaquilla con respecto a la propiedad de las tierras agrícolas establece: “(...) *En una economía de mercado, los propietarios agrícolas, tienen el derecho de uso y a la disposición de ella, entendiéndose por disposición la*

libertad de enajenar, que es la potestad de transferencia (...)" (1990, p.83) Pensamiento que tiene lógica jurídica y que comparte en sí la teoría de la eliminación de la autorización de venta, pero generará un incremento en la venta de tierras a favor de terceros, puesto que al tener el derecho de transferir el bien, lo hará con fines económicos y dejará a un lado, el objetivo principal es dar un fin social y ambiental.

Posterior al INDA el apareamiento de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, en la cual seguía vigente la ley ibídem. Desde el año 2011 las adjudicaciones de tierras rurales estas eran emitidas con una prohibición de enajenar en la misma providencia, la cual basándose en el Artículo 9 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización creó una limitación de dominio que facultaba a la Autoridad Administrativa regular y limitar la transferencia de dominio de las adjudicaciones.

Para ilustrar lo planteado recurrimos a un caso concreto como es el trámite No. CELEC-EP-HAZ-2014-0397-OFI, de 08 de julio de 2014, suscrito por el señor Paúl Urgilés Buestán, Gerente de la Unidad de Negocio Hidroazogues de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP ingresado a la subsecretaría de tierras y reforma agraria los señores Risa Masapuncho y Tarquino Durán quienes el 17 de agosto de 2015 solicitaron a la subsecretaría de tierras y reforma agraria la cancelación de la prohibición de enajenar del predio de la superficie de 10.464,80 metros cuadrados, ubicado en el sector Sarán, de la parroquia Taday, cantón Azogues, provincia del Cañar, lote que forma parte del lote de terreno de 2,5861 Has. de superficie, adjudicado por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria-Distrito Austral mediante providencia emitida el 12 de noviembre de 2013.

Dentro del expediente, la limitación que se daba en dicho trámite y la razón de la autorización para levantar la prohibición de enajenar estaba delimitada en el título de propiedad, el cual en su numeral 9 dice, Mientras el adjudicatario no cumpla con el plan de manejo en el plazo establecido, no podrá enajenar el predio. La importancia conforme a lo establecido en el capítulo I Y II recae sobre la buena planificación de un plan de manejo ambiental que demuestre la

finalidad del título de propiedad. Este caso presentado es especial, puesto que el predio materia de la adjudicación fue declarado de utilidad pública para la construcción del proyecto Hidroeléctrico Mazar-Dudas, respaldándose en el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece:“(...) Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública o de interés social de acuerdo con la ley (...)”.(Ley Orgánica Del Sistema Nacional De Contratación Pública, 2008).

Entonces, en casos de necesidad pública se dejará a un lado al plan de manejo? Se lo justifica conforme a lo establecido en el artículo 323 de la Constitución de la República del Ecuador, que dice:

“(...) Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación (...)”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Dicho predio, la subsecretaría de tierras no conoció sobre el cumplimiento del plan de manejo, pero justificó el levantamiento de prohibición de enajenar, con la declaratoria de utilidad pública y al no estar regulada por la ley de tierras baldías dicha prohibición fue mucho más fácil su justificación. Pero, dichas adjudicaciones de tierras otorgadas por la subsecretaria de tierras y reforma agraria al momento de ser inscritas en el registro de la propiedad correspondiente, contenían dicha limitación. Si no se subsana dicha prohibición hasta el 14 de marzo de 2016, no existe resolución administrativa con la cual subsanarlo.

En la actualidad con la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales no existe limitación alguna con las providencias de adjudicación, únicamente contempla dos condiciones. La primera el plan de manejo, el cual

será controlado hasta seis meses después de la emisión de la providencia de adjudicación, figura jurídica llamada Reversión a la Adjudicación; y segundo el fraccionamiento contemplado en los artículos 62 y 109 de la Ley Orgánica de tierras Rurales y Territorios Ancestrales, y en el artículo 123 del Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos en materia de Tierras Rurales, en el cual se condiciona el fraccionamiento del predio, citando textualmente: “(...) *con autorización expresa de la Autoridad Agraria Nacional, a través de las Direcciones Distritales de Tierras, se lo podrá fraccionar una vez que se haya pagado el precio y cumplido el plazo de quince años a partir de la adjudicación (...)*”.(Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos en materia de Tierras Rurales, 2017)

La Ley orgánica de tierras rurales en su artículo 114 eliminó la regulación de transferencia de dominio de los terrenos rurales que facultaba a la administración controlar el tráfico de tierras, y la negociación que se daba sobre las mismas. Ahora un beneficiario de un título de adjudicación y si no entra dentro del cronograma de control del plan de manejo posterior a los seis meses al ser otorgada podrá transferir a terceros sin control alguno.

“(...) Capacidad del adjudicatario. Cuando la posesión agraria se haya ejercido legítimamente por más de cinco años, la o el adjudicatario individual podrá transferir la propiedad de la tierra rural adjudicada por el Estado, a partir de la entrega del título y sin necesidad de autorización o requisito alguno (...)”.(Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016)

Desde el punto de vista legal, este artículo generó un retroceso en el control de las adjudicaciones de tierras rurales. Si el objetivo de la ley orgánica de tierras es “(...) *Normar el uso y acceso a la propiedad de la tierra rural, el derecho a la propiedad de la misma que deberá cumplir la función social y la función ambiental (...)*”.(Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016) pero eliminando esto como van a controlar el uso y acceso, si un día después de la adjudicación ya pueden transferir a un tercero, se está creando una burbuja, puesto que con este error por parte de la asamblea, no se percató

que si la Autoridad Agraria Nacional no ejerce un control sobre la venta de tierras rurales, lo que menos se hará es respetar la función social y ambiental, y las adjudicaciones pasarán a ser mas de tipo onerosas. Es de vital importancia delimitar que la transferencia de dominio previo al 14 de marzo de 2016, facultó a la administración agraria controlar las ventas de tierras a favor de terceros, y evitar que las adjudicaciones de tierras rurales sean un título de propiedad negociable.

3.3 Materialización de la Transferencia de Dominio a través de resoluciones administrativas.

La administración pública a través de sus funciones específicas podrá emitir ciertos actos que involucrará a sus funcionarios y a terceros. Se los divide en actos de simple administración, acto administrativo, y acto normativo. Con respecto a los actos de simple administración, Marienhoff dice “(...) *Mientras la "instrucción" y la "circular" sean nada más que eso, constituyen simples medidas internas, actos de Administración (...)*” (1970, p.74). En concordancia con lo establecido en el artículo 70 del Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, ERJAFE, el cual sobre los actos de simple administración dice:

“(...) Son toda declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia (...)” (Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, 2002).

Por lo tanto si la autoridad pública emite un reglamento interno para sus funcionarios, como solo afecta a los mismos, será un acto de simple administración. El acto que emite la administración pública y que es el de vital importancia para el análisis del tema es el acto administrativo. Sobre el acto administrativo de Enterría y Fernández manifiestan: “(...) *En un sentido amplio,*

acto administrativo es todo acto jurídico dictado por la Administración, y sometido al derecho Administrativo (...) (2013, p. 589)

Las autorizaciones de venta se las hacía mediante una resolución administrativa la cual firmaba el director de titulación de tierras quien emitía atento oficio a cualquier notario del país, a fin de que proceda a autorizar la firma de la escritura pública, y posterior a esto se lo pueda inscribir en el Registro de la Propiedad correspondiente al cantón donde esté ubicado el inmueble. Con respecto al acto administrativo el ERJAFE en su artículo 65 manifiesta: “(...) *Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa (...)*.. Cabe la duda sobre el cumplimiento de este acto. (Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, 2002).

Desde esta perspectiva, Llop establece:

“(...) Los empleamos en sentido mucho más restringido para designar aquella característica de los actos administrativos, en virtud de la cual la administración no tiene la necesidad de incoar un proceso de ejecución, para que lo mandado en los mismos sea cumplido en contra de la voluntad del obligado (...). (1995, p. 51).

Dada dicha definición cabe recalcar que las autorizaciones de venta eran procesos administrativos voluntarios, por lo que no existían litigios entre los administrados que acudían a la subsecretaría de tierras a solicitar.

Y por último los actos normativos, los cuales son emitidos por la Autoridad Administrativa competente y que afectan tanto a los funcionarios administrativos y a toda persona que viva en el territorio nacional. Por ejemplo el reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y territorios ancestrales. Fue emitido por el poder ejecutivo, y ejerce un efecto de cumplimiento para todas las personas, sin restricción alguna.

4. Conclusiones

1.- Es evidente aclarar que el tema agrario en el Ecuador está retrasado en su efectiva regulación con respecto a las demás ramas del derecho. Las tierras rurales han sido siempre un tema de problemática desde la creación del IERAC, hasta la desaparición de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria y creación de la Autoridad Agraria Nacional. (AAN).

2.- Un efectivo control de los procesos administrativos es un requisito indispensable a fin de lograr que las tierras rurales sean repartidas equitativamente para todos los ecuatorianos. Lograr que la inspección técnica sea realizada antes de la elaboración de la declaración juramentada a fin de lograr un proceso conjunto con los notarios públicos, así se evitará que los declarantes caigan en perjurio y que los títulos de propiedad tengan un conflicto de sobreponerse sobre títulos ya inscritos en el Registro de la Propiedad. La implementación de un sistema de coordenadas, en el cual tanto la Autoridad Agraria Nacional como el Registrador de la Propiedad puedan ingresar los datos del predio solicitado para ser adjudicado y verificar que sobre el terreno donde se pretende otorgar la adjudicación no existan títulos de dominio ya inscritos, con lo cual se evitarían trámites de nulidad de la adjudicación.

3.- Respetar los territorios ancestrales, los títulos de las comunidades y comunas, es indispensable si se quiere cumplir con los principios establecidos en la constitución de la república del Ecuador. Cuando se otorguen dichos títulos por parte de la Autoridad Agraria Nacional, se deberá cumplir con las condiciones que la misma providencia de adjudicación limita, y no irse en contra de lo mismo, puesto que abarcaría la reversión a la adjudicación. Se tiene que tomar en cuenta que la principal función que se cumple con las adjudicaciones es garantizar un derecho equitativo a las tierras rurales estatales, pero con el único fin que será el cumplimiento de la función social y ambiental.

4.- La posibilidad de presentar una consulta al Procurador General del Estado sobre la legalidad de la creación de una figura jurídica llamada "nulidad de la

providencia de adjudicación por existencia de un título de propiedad previo” en el manual de procedimientos por parte del Ministro de Agricultura, y velar por los intereses de los particulares, puesto que dicha figura no está regulada en la Ley ni en el Reglamento. Dicha figura es tan importante puesto que dejaría sin efecto un título de propiedad legalmente otorgada, pero por descuidos y culpa de los funcionarios públicos dicho título no tiene validez alguna, pero está en juego el derecho a la propiedad de las personas, por lo que es importante que dicha figura esté en la Ley, y no únicamente en un manual de procedimientos.

5.- La transferencia de dominio de las tierras rurales debe y necesita estar regulada. Los títulos de adjudicación al ser otorgados para una función ambiental y social no pueden tener libre transferencia a favor de terceros puesto que se perderá el objetivo para el cual fueron otorgados. Se deberá continuar con una regulación del cumplimiento al plan de manejo y que seguirá vigente hasta que soliciten la transferencia de dominio, no únicamente los 180 días establecidos en el manual de procedimientos. Se deberá coordinar con el Registrador de la Propiedad a fin de determinar que únicamente inscriban las escrituras de compraventa que tengan la autorización de la Autoridad Agraria Nacional, y coordinar que en caso de celebrarse dos ventas sobre el mismo terreno se lo niegue puesto que únicamente podrá otorgarse la autorización de compraventa de un lote de terreno una sola vez, y en caso de incumplimiento dicho predio volverá a ser baldío y se lo revertirá al dueño.

Referencias

- Albán, J. O. (2004). *La transferencia del dominio en el contrato de compraventa*. Sistema romano germánico. Bogotá: Universitas.
- Barros, R. M. (1995). *Manual del Derecho Civil. De las Fuentes de las Obligaciones*. Valparaiso: Editorial Jurídica de Chile.
- Barskv, o. (1984). *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Nieto, C. (2015). *Las tierras y territorios rurales como escenarios funcionales para la Práctica de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador; algunos elementos sobre su uso y aprovechamiento*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Escuela de Ciencias Geográficas, Facultad de Ciencias Humanas.
- Código Civil. (2005). Actualizado a octubre de 2010. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Reformas en Registro Oficial- Suplemento de 13 de julio de 2011.
- Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario. (2004) Registro Oficial Suplemento 315 de 16 de abril de 2004.
- Codificación de la Ley de Tierras Baldías y Colonización. (2004) Registro Oficial Suplemento 315 de 16 de abril de 2004.
- Corte Constitucional de Ecuador. (2013) Sentencia No. N.016-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013
- Cueva, A. (1990). *Desarrollo Agrario en América Latina*. . México DF: siglo veintiuno editores.
- Dromi, R. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- De Enterría E. (2013). *Curso de Derecho Administrativo*. I. Madrid: S.L. Civitas Ediciones.

- Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, Erjafe. (2002) Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002. Reformas en Registro Oficial- Suplemento de 21-abr.-2017.
- Estatuto Orgánico Por Procesos Del Magap. (2011). Registro Oficial Edición Especial 198 de 30 de septiembre de 2011.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado(2004) Registro Oficial 312 de 13 de abril de 2004.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. (2008). Registro Oficial Suplemento 395 de 04 de agosto de 2008.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado. (2009). Registro Oficial Suplemento 35 de 28 de septiembre de 2009.
- Llop, J. (1995). *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*. Santander: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria.
- Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos en Tierras Rurales. Registro Oficial Edición Especial 1008 de 26 de abril de 2017.
- Marienhoff, M. S. (1970). *Tratado de derecho administrativo (Vol. 1)*. B. V.
- Pierre Gondard, H. (2001). *30 años de reforma agraria y colonización en el ecuador (1964-1994): Dinamicas especiales*. Quito: Corporacion Editora Nacional, CEN.
- Reglamento a Ley Orgánica De Tierras Rurales Territorios Ancestrales. (2017). Registro Oficial Suplemento 920 de 11 de enero de 2017.
- Spina, C. (2009). *Aspectos Impositivos De La Transferencia De Inmuebles*. Buenos Aires: Todoeconomicas.
- Trujillo, L. (2008). *Diccionario Juridico Mercantil y Obligaciones Civiles Comerciales*. Editorial Juridica del Ecuador.
- Villegas, R. (2014). *Compendio Derecho Civil (Contratos)*. Editorial Porrúa.

