

Memorando Nro. AN-RCDG-2024-0004-M

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

**PARA:** Sr. Mgtr. Henry Fabián Kronfle Kozhaya  
**Presidente de la Asamblea Nacional**

**ASUNTO:** Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

De mi consideración:

De conformidad con las atribuciones que me otorga el artículo 134.1 de la Constitución de la República, así como el artículo 54.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presento este **Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales** ante usted como Presidente de la Asamblea Nacional, tal como lo establece el artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

El presente proyecto legislativo ha sido desarrollado siguiendo los criterios establecidos en el *Reglamento de Técnica Legislativa*, expedido por el Consejo de Administración Legislativa, mediante la **RESOLUCIÓN CAL-2019-2021-419** de 18 de febrero de 2021; por lo que adjunto toda la documentación con la información allí señalada.

Aprovecho la oportunidad para expresarle mi más alta consideración; y anticipo mi agradecimiento.

Atentamente,

***Documento firmado electrónicamente***

Sr. Daniel Gustavo Ramos Cáceres  
**ASAMBLEÍSTA, PRINCIPALIZADO**

Copia:

Sr. Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo  
**Secretario General**

Srta. Mgs. Mariuxi Cleopatra Sanchez Sarango  
**Asambleísta**



## PROYECTO DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, PROPUESTO POR EL ASAMBLEISTA DANIEL RAMOS.

Abg. Daniel Gustavo Ramos Cáceres, Asambleísta por la Provincia de Orellana, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y en vista de la necesidad urgente de que la ley sea clara en su interpretación, para que sea eficaz su aplicación, y buscando perfeccionar este instrumento jurídico de derecho agrario; presentamos el siguiente *Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales LOTRTA*, que ha sido desarrollado siguiendo los criterios establecidos en el *Reglamento de Técnica Legislativa* expedido por el Consejo de Administración Legislativa mediante *RESOLUCIÓN CAL-2019-2021-419* de 18 de febrero de 2021.

### ANTECEDENTES DEL PROBLEMA O LA NECESIDAD SOCIAL

- Actualmente la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales es el instrumento jurídico que ha permitido ratificar y proteger la vocación agroproductiva y de dominio ancestral de las tierras rurales, en favor de los campesinos como personas naturales, de las personas jurídicas con énfasis en las asociaciones de la Economía Popular y Solidaria, y también para garantizar el derecho de los pueblos y nacionalidades respecto a sus territorios ancestrales; quienes han buscado legalizar la posesión de hecho de sus tierras, por medio de la figura jurídica denominada "adjudicación" que realiza la Función Ejecutiva a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, ya que la ley claramente establece quiénes podrán ser los beneficiados de las adjudicaciones, y quiénes no.

Así mismo, la ley establece que la tierra rural adjudicada debe cumplir con la función social, y ambiental; y también regula las condiciones bajo las cuales los adjudicatarios podrán disponer de su tierra, sea para enajenarla o para repartirla a favor de sus herederos por medio del fraccionamiento del predio rural recibido en adjudicación. Para dicho fraccionamiento, es que se ha identificado la poca claridad e inclusive la contradicción vigente en la ley actualmente como está, debido a que los municipios han venido autorizando fraccionamientos a todo tipo de predios, sean adquiridos mediante adjudicación, o sean adquiridos mediante compra-venta, incluso después de la vigencia de esta ley. Sin embargo de ello, pocas municipalidades se han acogido al Oficio N° 16838 de 17 de diciembre de 2021, emitido por la Procuraduría General del Estado, donde responde a la consulta que realizó la Municipalidad del Cantón Guano respecto al procedimiento para fraccionar predios rurales adjudicados, en el cual el pronunciamiento dice: "(...) las municipalidades tienen la facultad de autorizar la división o fraccionamiento de suelo rural de expansión urbana o suelo urbano. No obstante, de conformidad con la letra c) del artículo 60 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, el fraccionamiento de tierras rurales estatales adjudicadas debe ser autorizado por la Autoridad Agraria Nacional, que es el Ministerio de Agricultura y Ganadería, de acuerdo con el artículo 32 *ibídem*, a través de las Direcciones Distritales de Tierras (...)". Y pese a este claro pronunciamiento, los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería en planta central, así como de las Direcciones Distritales, manifiestan estas contradicciones y poca claridad en la ley, lo cual no permite un desempeño ideal y en torno a que la poca claridad de la ley puede hacer incurrir en un servicio ineficiente para la ciudadanía, que es la que al final del día, se queda sin el servicio que necesita.

Esto ha ocasionado malestar entre los adjudicatarios, sus familias, los Gobiernos Municipales, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, e inclusive la Contraloría General del Estado, quien a través de una de sus recomendaciones, también nos demuestra la poca claridad que actualmente ofrece la ley, al pronunciarse en una de sus recomendaciones de la siguiente manera: "*Dispondrá al Director Distrital Provincial (del MAG), que previo a adjudicar lotes de terreno, verifique que la persona no tenga más de dos adjudicaciones y si las tuviere deberá emitir la respectiva autorización fundamentada en la que se*

*demuestre que los lotes están cultivados en condiciones de razonable eficiencia". Es decir, mientras la ley en su Artículo 63, literal d, respecto de las exclusiones para ser adjudicatarios de tierras rurales, establece: "Artículo 63.- Exclusiones. No pueden ser adjudicatarios de tierras rurales estatales: (...) d) 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.", por otro lado, la Contraloría recomienda adjudicar más de una vez, a favor de un mismo beneficiario, incluso cuando la Unidad Productiva Familiar no está definida para toda la región amazónica.*

#### **LA SITUACIÓN QUE SE PRETENDE TRANSFORMAR; LAS RAZONES POR LAS QUE NO PUEDE MODIFICARSE MEDIANTE LAS LEYES EN VIGENCIA**

- No existen otras leyes similares que se puedan considerar supletorias o complementarias a esta normativa, por lo tanto, las reformas que proponemos sobre esta ley, pretenden aclarar que la posesión es la figura jurídica que, ejercida de forma pacífica e ininterrumpida por más de cinco años, es la cualidad que permite ser beneficiario de la adjudicación de un predio rural por parte del Estado conforme el procedimiento legal establecido.
- Se pretende sacar de cualquier duda, que la adjudicación es el acto administrativo mediante el cual el Estado transfiere el dominio de un predio de su patrimonio en favor de las personas y colectivos que cumplan con los requisitos legales, y éstos lo adquirirán con la finalidad de ejercer su actividad agroproductiva, así como efectivizar la vocación agroproductiva de los predios rurales, cumpliendo la función social y ambiental de los predios rurales otorgados mediante adjudicación.
- De ninguna manera se puede permitir que se utilice la figura de la adjudicación, para otorgar predios a precio simbólico por avalúo, para que al poco tiempo, el adjudicatario proceda a venderlo en lotes y a precio comercial.
- Se pretende homogenizar el tratamiento jurídico a los predios adjudicados por parte de todas las instituciones del sector público.

#### **LAS CARACTERÍSTICAS DE LA NORMA; LOS OBJETIVOS Y FINES PROPUESTOS CON LA NUEVA LEY**

- Esa reforma a la ley tiene características de protección hacia el fin social y ambiental, así como de la soberanía alimentaria, que en esencia busca la ley. También podría ser calificado como un proyecto acorde con las políticas locales de planificación sobre el crecimiento de los asentamientos humanos.

#### **RESUMEN SUCINTO DE SU CONTENIDO**

De manera sucinta podemos resumir que este proyecto busca asegurar el patrimonio de nuestros campesinos, la soberanía alimentaria, la finalidad ambiental y social que busca la ley, así como ser una herramienta de utilidad que ayude a los gobiernos locales respecto de la planificación sostenible del crecimiento de los asentamientos humanos, en armonía con la pacha mama y con equidad.

Así mismo, se busca proteger a la tierra rural frente al crecimiento desordenado y sin planificación que se pudiese escapar del control de los gobiernos municipales, lo cual causa una afectación significativa respecto de la pérdida de suelos fértiles y dificultades para que a esos nuevos asentamientos humanos les llegue la obra pública.

Finalmente, no se puede permitir que el Estado adjudique tierras a precios simbólicos, para que inmediatamente después de recibir el título de propiedad, el adjudicatario/a proceda a venderlo a precio

comercial. Las adjudicaciones de tierras, tienen el espíritu legal de favorecer a los campesinos agricultores que viven y/o trabajan o producen la tierra adjudicada cumpliendo las funciones social y ambiental.

#### **ANÁLISIS Y VALORACIÓN TÉCNICA DE FACTORES ECONÓMICOS Y SOCIALES**

- El beneficio que nos dará la aplicación de esa reforma, se verá reflejado en el impedimento al desmesurado crecimiento de los asentamientos humanos, lo cual trae problemas de planificación y de cobertura de servicios para los gobiernos seccionales.
- Aseguraremos que los beneficiarios de la adjudicación sean los verdaderos campesinos agricultores que ya han venido ejerciendo posesión pacífica, ininterrumpida e inclusive con reconocimiento de la comunidad, no que lo sean las personas que ilegítimamente buscan adquirir tierras a precio simbólico, para luego, o mejor dicho, inmediatamente después de recibir su título de propiedad, lo vendan a precio comercial. La ley tiene que proteger la tierra del estado, impidiendo toda amenaza al patrimonio ambiental, social, productivo e inclusive de soberanía que nos representa la tierra de nuestra patria.

#### **POTENCIALES IMPACTOS DEL PROYECTO DE LEY.**

- Uno de los posibles impactos podría ser precisamente que ya se han efectuado transferencias de dominio respecto de estos predios que han sido otorgados a los ciudadanos por medio del procedimiento regular de adjudicación, y al promulgarse esta Reforma podría haber ciudadanos que les moleste el hecho de esperar un tiempo antes de poder disponer alguna enajenación sobre el predio. Pero será obligación de los servidores públicos, indicar a los adjudicatarios y futuros adjudicatarios que están recibiendo un título de propiedad por parte del estado de una manera especial, o mejor dicho, de manera preferencial, y así como existe un plan de manejo que se debe cumplir con la finalidad de garantizar las funciones sociales y ambientales de los predios adjudicados, así también se debe entender que es menester garantizar la soberanía alimentaria y la vocación agroproductiva de las tierras rurales, así como también evitar el crecimiento desordenado e indiscriminado de los asentamientos humanos.

#### **POR LO TANTO:**

Dejando constancia del cumplimiento de los criterios normativos de procedimiento legislativo formal vigente; por las atribuciones conferidas en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Función Legislativa y con la finalidad de perfeccionar el instrumento de protección jurídica que tiene el agro, el cual se extiende por toda la Pacha Mama; hacemos la presente propuesta de reforma a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales,

## **CONSIDERANDO:**

Que la Constitución de la República en su artículo 281 establece que la soberanía alimentaria es un objetivo estratégico y una obligación para garantizar que toda la población alcance la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente.

Que la Constitución de la República en su artículo 282 establece la garantía que el Estado normará el uso y el acceso a la tierra.

Que la Constitución de la República en su artículo 321 establece que el Estado reconoce y garantiza la propiedad en todas sus formas, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

Que la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales *LOTRTA*, en su artículo 59 dice sobre la adjudicación: *“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.”*

Que en el último párrafo del artículo 59 de la *LOTRTA* agrega sobre la adjudicación: *“Para efectos de esta Ley, la adjudicación de tierras rurales estatales en posesión agraria, constituye justo título.”*

Que la falta de claridad en la Ley ha dado lugar a antinomias jurídicas, problemas de interpretación y dudas sobre su aplicación en el ámbito del servicio público.

Que la adjudicación es un modo especial de adquirir un título como propietario de un predio rural, el cual se lo otorga a un precio simbólico de avalúo, y por lo tanto no puede ser abusivamente aprovechado para la adquirir predios a precio subsidiado para luego venderlo a precio comercial.

Que el literal k del artículo 7 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales establece como principio fundamental de aplicación de dicha ley, la protección de la tierra rural del crecimiento urbano no planificado.

Que el segundo párrafo del artículo 46 establece la garantía de la soberanía alimentaria, la aptitud agraria de la tierra rural, la protección y uso sustentable de la capa fértil, y regulará el crecimiento urbano sobre las tierras rurales.

Que la ley Orgánica de la Función Legislativa en su artículo 54 establece que les corresponde a las y los asambleístas la iniciativa para presentar proyectos de ley, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de sus miembros;

Con todo este antecedente real, y consideraciones de concordancia con el ordenamiento jurídico nacional; presento y propongo el siguiente:

## **PROYECTO DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES:**

**Artículo 1.-** *Agréguese después de lo que actualmente consta en el literal c) del artículo 60, el siguiente texto: “esta disposición rige para los predios adjudicados mediante programas de redistribución; para adjudicaciones a favor de personas naturales, el plazo será de cinco años, sin embargo, si la adjudicación está a nombre de una persona perteneciente a grupos de atención prioritaria, en los términos que establece la Constitución de la República, se podrá exonerar de cumplir plazo alguno.”*

**Artículo 2. –** *Sustitúyase la palabra “y,” al final del texto correspondiente al literal f) del artículo 63, por el siguiente texto: “esta exclusión caducará luego de cumplir cinco años de haber dejado de ser funcionario público involucrado en los procesos de adjudicación; y,”*

**Artículo 3. -** *Refórmese el artículo 114, sustituyendo el primer párrafo por el siguiente texto: “Artículo 114.- Capacidad del adjudicatario. Cuando la posesión agraria se haya ejercido legítimamente por más de cinco años, se constituirá en un hecho que da paso a ser beneficiario de una adjudicación de tierras del Estado. La o el adjudicatario podrá transferir la propiedad de la tierra rural adjudicada por el Estado, a partir de cumplirse cinco años transcurridos desde que recibió el título de propiedad mediante la Providencia de Adjudicación por parte de la Autoridad Agraria, y sin necesidad de autorización o requisito alguno.”*

**Artículo 4. –** *Sustitúyase el último inciso del artículo 109 por el siguiente texto: “Se encuentran exentas de esta disposición las tierras adjudicadas a favor de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y territorios ancestrales.”*

### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA**

**ÚNICA. –** *Adecúense y actualícense todos los instrumentos normativos procedimentales, así como los procesos administrativos a cargo de la Autoridad Agraria Nacional para que esta reforma legislativa sea conocida por los servidores públicos involucrados en procesos de adjudicación, así como las personas beneficiarias de la adjudicación de tierras rurales estatales. Esta disposición no podrá tomar más de 45 días para su ejecución total, a partir de su publicación en el Registro Oficial.*

**DISPOSICIÓN FINAL**

**ÚNICA.** – Deróguese cualquier norma jurídica de igual o menor jerarquía, que se contraponga con la presente reforma legislativa.

**Dado y suscrito en La Joya de los Sachas, el 30 de junio de 2024**



**Abg. Daniel Gustavo Ramos Cáceres**

**ASAMBLEÍSTA POR LA PROVINCIA DE ORELLANA**

**PROPONENTE**



**PROYECTO DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, PROPUESTO POR EL ASAMBLEÍSTA DANIEL GUSTAVO RAMOS CÁCERES**

FIRMAS DE RESPALDO A LA PROPUESTA LEGISLATIVA		
ASAMBLEÍSTA	NÚMERO DE CÉDULA	FIRMA
Blasco Luna A	030151539.1	
Gabriela Palma	1310124622	
Lyne Miranda G	1306299627	
PATRICIA MUÑOZ	0601974793	
Sixto Ramos	1203258391	
Jherin Lore R.	0801233719	
Josual Guzmán Fabro	1203227119	
Ana Herrera Gómez	0502869787	
Gustavo Mateus Acosta	0906587696	
AUA MARIA RAFFO	0921146502	
Arisedely Parrate Y.	0925722787	
Jhazaira Cuesta	1721878930	



**PROYECTO DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, PROPUESTO POR EL ASAMBLÉISTA DANIEL GUSTAVO RAMOS CÁCERES**

FIRMAS DE RESPALDO A LA PROPUESTA LEGISLATIVA		
ASAMBLÉISTA	NÚMERO DE CÉDULA	FIRMA
Victoric Desintonio	0926047481	
Henin Barreto	131161117-0	
Franklin Somoza	060199137 5	
GUSTAVO TUZA	1802575751	
Margarita Ardingo	100257059-4	
Rosa Mayorga	1802430110	
Ricardo Chavez	1709261744	
José Luis	09-1247821	
José VALLEJO	0400949475	
Mauricio Zambrano	0701763252	
Cristian Vela O.	0703174920	
Comps Carreras	2100043120	

## FICHA DE VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN INICIATIVAS LEGISLATIVAS

**Nombre del Proyecto de Ley y/o reforma:** Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

**Proponente de la iniciativa legislativa:** Daniel Gustavo Ramos Cáceres

### I. NECESIDAD DEL PROYECTO O INICIATIVA LEGISLATIVA

**1. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad jurídica?**

- Necesidad de modificar o extinguir una normativa anterior

**2. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad programática y/o derecho?**

- Derechos colectivos (comunidades (pueblos y nacionalidades)

**3. ¿Qué normas legales vigentes se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta?**

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

### II. ALINEACIÓN PROGRAMÁTICA

**4. ¿El ámbito de la propuesta de Ley y/o reforma y sus principios están previstos dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo?**

¿A qué objetivo del PND se alinea más su contenido?

- Objetivo 9, Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente y orientado al bienestar social.

**5. ¿La propuesta de Ley y/o reforma viabiliza, apoya o complementa de alguna manera los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)?**

¿A qué objetivo del Agenda 2030 se alinea más su contenido?

- Objetivo 11, Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

### III. REPERCUSIONES ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS

**6. ¿La propuesta de Ley y/o reforma da lugar a alguna carga y/o impacto económico en:**

- Ciudadanía en general

### IV. REPERCUSIONES SOCIALES

**7. ¿Qué población se vería beneficiada?**

- Población nacional

Otros: La población rural, que ha recibido predios en adjudicación por parte del Estado con finalidad agroproductiva.

### V. EFECTOS Y/O REPERCUSIONES POLÍTICAS

**8. ¿Qué función/es y/o entidad/es se encargarán de implementar la propuesta de Ley y/o reforma?**

- Función Ejecutiva

- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

- Función de Transparencia y Control Social

- SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL USO Y GESTIÓN DEL SUELO

- CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

- Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonal

**9. ¿Es posible identificar posibles efectos secundarios negativos, conflictividad o consecuencias no deseadas de su propuesta?**

NO