



Universidad del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Carrera de Derecho

**LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE
ADJUDICACIÓN DE TIERRAS RURALES**

Autor:

Gabriel José Moscoso Ramírez

Director:

Javier Cristóbal Cordero López

**Cuenca – Ecuador
2024**

DEDICATORIA

A mi madre Cynthia, por su fortaleza, apoyo, paciencia
y cariño.

AGRADECIMIENTO

A mi hermana Erika y mi padre Gabriel por su ayuda
en todas mis etapas.

A Akane y Snow por acompañarme todas las noches en
el desarrollo de este trabajo y en lo largo de la carrera.

A mis amigos del colegio que a pesar del tiempo siguen
presentes.

A mis amigos de la Universidad por mejorar la carrera
y dejar lindos recuerdos en los días P.

A mi tutor y aquellos profesores que han sido fuente de
inspiración en estos años de aprendizaje.

A las Doctoras Ana María Bustos, Ana Isabel Malo y
Silvana Tapia, con quienes desafortunadamente no
pude compartir mucho, pero en sus clases me
enseñaron mucho más allá del derecho y en sus
cátedras realzan el significado de la docencia.

RESUMEN:

En el presente trabajo de grado analiza el trámite de la adjudicación de tierras rurales en el Ecuador, así como el procedimiento para demandar su nulidad, y la prosecución del trámite de impugnar un acto administrativo de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo. También se ha abordado que dificultades presenta para las personas de las áreas rurales el iniciar, defender y culminar estos procedimientos. Se entrevistó a abogados especializados en las áreas administrativas del derecho y a jueces de los Tribunales Contenciosos Administrativos con sede en Cuenca, donde se evidenció los conflictos de los procedimientos antes mencionados y como un trámite que se puede iniciar aparentemente de forma sencilla y sin patrocinio legal, puede por un error derivar en juicios complicados e impugnaciones que se pueden haber evitado.

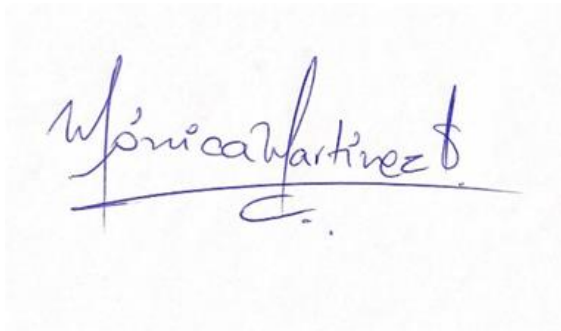
Palabras clave: Adjudicación de tierras rurales, derecho administrativo, impugnación de nulidad de adjudicación, nulidad de la adjudicación, tribunal contencioso administrativo.

ABSTRACT:

This thesis analyzes the process of adjudication of rural lands in Ecuador, as well as the procedure to demand its nullity and the continuation of the procedure of challenging an administrative act of nullity before the Contentious Administrative Tribunal. It also addresses the difficulties for people in rural areas to start, defend, and complete these proceedings. Some interviews with lawyers specializing in the administrative areas of law and judges of the Contentious Administrative Tribunal based in Cuenca were conducted. The conflicts of the aforementioned procedures were evidenced, and as a procedure that can be initiated apparently in a simple way and without legal sponsorship, it can mistakenly lead to complicated lawsuits and challenges that could have been avoided.

Keyword: adjudication of rural land, administrative law, challenge of nullity of adjudication, nullity of adjudication, contentious administrative court.

Approved by

A handwritten signature in blue ink that reads "Mónica Martínez Sojos" with a horizontal line underneath and a small flourish at the end.

Lcda. Mónica Martínez Sojos, Mgt.
Cod. 29598

INDICE

DEDICATORIA.....	I
AGRADECIMIENTO	II
RESUMEN:.....	III
ABSTRACT:	Error! Bookmark not defined.
INTRODUCCIÓN:	1
CAPÍTULO 1	2
1. LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS RURALES EN EL ECUADOR Y LA NULIDAD DE LA ADJUDICACIÓN.....	2
1.1 Conceptualización de la adjudicación de tierras rurales.	2
1.2 Procedimiento para la obtención del título de propiedad de tierras rurales.	6
1.3 Conceptualización de la nulidad del trámite de adjudicación de tierras.....	12
CAPÍTULO 2	16
2. Nulidad de la providencia de adjudicación de tierra.	16
2.1 La oposición y la solicitud de nulidad de adjudicación.....	16
2.2 La nulidad en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.	21
CAPÍTULO 3	29
3. Consecuencias sociales y jurídicas ocasionadas por el trámite de la adjudicación y nulidad del acto administrativo de adjudicación.	29
3.1 Situación de indefensión de campesinos para solicitar la adjudicación, la nulidad de la adjudicación, defender y proseguir el trámite en la vía administrativa.....	29
3.2 Conflictos procesales al interponer recurso contra la nulidad del acto administrativo de adjudicación ante los Tribunales Contencioso Administrativos. .	35
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:	40
Referencias bibliográficas.....	42
ANEXOS.	43

INTRODUCCIÓN:

Históricamente las comunidades rurales y campesinas se han visto marginadas, explotadas y discriminadas, esta distinción se ha podido observar en las esferas públicas como privadas. Estas comunidades se han visto desprovistas de herramientas necesarias para tener un desarrollo oportuno, y por estas mismas condiciones se ha perpetuado esta situación de precariedad. Una forma de auxilio o ayuda que se intentó brindar a estas comunidades, fue la posibilidad de adjudicación de tierras, trámite que ha evolucionado con el pasar de las décadas, pero no es perfecto a pesar de ello.

La relevancia de este tema radica en que la adjudicación de tierras, no trata únicamente cuestiones agrarias, sino que va de la mano, con estrechez, del desarrollo e impulso de la economía rural, así como también se relaciona con la equidad social, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental. Bajo estas premisas toma relevancia el estudiar el proceso de adjudicación y cómo se desarrolla este trámite, frente a otras instancias superiores en la justicia administrativa, como la nulidad o la impugnación de la misma y de esta manera entender la complejidad entre las relaciones de la población rural, el territorio nacional, los recursos naturales, el poder tener un debido patrocinio legal, así como el acceso a la justicia y la debida aplicación de la misma.

El estudio del desarrollo de estos procesos permite identificar desafíos tanto en la asignación de recursos como en la administración de justicia en el país y a su vez permite formular políticas más inclusivas o justas.

CAPÍTULO 1

1. LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS RURALES EN EL ECUADOR Y LA NULIDAD DE LA ADJUDICACIÓN.

1.1 Conceptualización de la adjudicación de tierras rurales.

Teniendo presente que desde la conquista española, el período colonial, la independencia del Ecuador y el desarrollo de la república, han transcurrido casi quinientos años, y comprendiendo que la distribución y concentración de tierras en el Ecuador ha sido inequitativa, sabiendo de los grandes latifundios y terratenientes europeos o descendientes criollos, y teniendo presente el fuerte racismo, discriminación y exclusión social que ha dominado al país, es comprensible el por qué las personas de sectores rurales, campesinos o indígenas, se les presentan obstáculos para avanzar en el difícil sistema socioeconómico del país.

No resulta indiferente que a los campesinos, indígenas, pueblos, comunidades y nacionalidades ecuatorianas se les han negado tantos y cuantos derechos como han sido posibles por las clases dominantes, sea el de recibir educación, ser ciudadano, votar o el acceso a la propiedad privada o la posesión de tierras rurales.

En el presente trabajo se hará referencia en repetidos pasajes a las tierras rurales, razón por la cual resulta necesario esclarecer cuál es su significado, mismo que, no es más que las áreas de terreno que se encuentran ubicadas fuera de las zonas conocidas como urbanas o metropolitanas. A diferencia de la ciudad, en estas zonas, la principal actividad económica es relativa a la producción agrícola, forestal o ganadera. La importancia de estas tierras, en muchas ocasiones se ha visto infravalorada, sin reconocer su trascendencia en la economía de un país, de igual manera ha sido la fuente de ingreso primaria o medio para la subsistencia de muchas comunidades de las regiones del Ecuador en virtud de que son un pilar fundamental para la producción de alimentos u obtención de materias primas.

En 1964, hace prácticamente sesenta años, el Gobierno de la Junta Militar, implementó la Ley de Reforma Agraria y Colonización y la Ley de Tierras Baldías y Colonización, con el fin de modernizar al sector rural y a su vez beneficiar al campesinado, este proyecto estuvo bajo el mando del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), instituto que en 1998 fue reemplazado por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) y en el año 2010 bajo la dirección del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) el INDA fue sustituido por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria que continúa hasta la fecha.

Para comprender qué es la adjudicación de tierras, nos remitimos a la norma promulgada en 2016, que, tras dos años de debates y pujas por la fuerza política, la Asamblea Nacional promulgó la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA) que en el capítulo II referente a la adjudicación establece:

Art. 59.- 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. (LOTRTA, 2016)

Respecto al artículo anterior resulta importante hacer hincapié en el significado de acto administrativo que como lo mencionan Ismael Farrando y Patricia Martínez en su *Manual de Derecho Administrativo*, “acto administrativo es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos en forma directa” (Farrando y Martínez, 1996). Remitiéndonos a la legislación ecuatoriana el Código Orgánico Administrativo (2017), tipifica:

Artículo 98.- Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.

Por otro lado, Francisco Guerrero alude que los actos administrativos generan derechos y obligaciones a la Administración Pública, en virtud de que, en esta relación jurídica, participan tanto la administración como el administrado (Guerrero, 2019 p.238). Se comprende entonces, que, el acto administrativo es la declaración de voluntad del órgano competente que puede crear, modificar o extinguir una determinada situación jurídica.

Así comprendemos a la adjudicación de tierras rurales como un proceso administrativo ejecutado por la autoridad competente, es decir, la Subsecretaría de Tierras, que pretende otorgar y garantizar derechos legales de propiedad o tenencia de la tierra a los individuos, comunidades o entidades pertenecientes a los sectores rurales del país.

Ahondando en la adjudicación de tierras y en la normativa vigente, la Constitución del Ecuador (2008), en el artículo 282, determina que el Estado regulará el uso y acceso a la tierra, tierra que deberá cumplir con la función social y ambiental. Igualmente, un “Fondo Nacional de Tierra” regulará el acceso equitativo a la tierra. El mismo artículo prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra.

Conociendo que la última Constitución fue emitida en el 2008 por el gobierno del economista Rafael Correa, y es esa Constitución la que establece que se creara dicho Fondo y a su vez la *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales* (2016) establece en su artículo 8, que uno de los fines de esta ley, es la de crear y regular el funcionamiento del Fondo y dedica los artículos del 36 al 40 a determinar el sistema de constitución y fines del mismo, su funcionamiento y los usuarios exclusivos que serán beneficiados; y que el *Reglamento* (2017) en el artículo 12 especifica que la regulación de este Fondo, será determinada por un reglamento específico para esta institución; y el *Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos* (2017) solo hace alusión al Fondo en sus considerandos, mas no lo trata en ningún otro apartado; resulta interesante primero, que a diferencia de otras figuras jurídicas, entre más específica se vuelve la norma, el Fondo Nacional de Tierras se va diluyendo y simplificando. Como segundo punto y retomando que la Constitución fue redactada en el gobierno de Rafael Correa, y el Ecuador ha visto pasar 14 años y dos gobiernos, a la fecha el Fondo Nacional de Tierras sigue en mera expectativa, la última declaración pública que se hizo al respecto fue antes de la

pandemia en el año 2019 , donde el subsecretario de Tierras del Ministerio de Agricultura, Juan Antonio López Cordero, mencionó que ha presionado para que se desarrolle el proyecto y que los fondos existen, lo más destacable de su intervención fue que a su consideración antes de que termine ese año el Fondo de Tierras ya estará en funcionamiento (El Universo, 2019). De más está mencionar que hasta ahora el Fondo Nacional de Tierras no ve la luz del día.

Reanudando sobre la prohibición del latifundio por parte de la Constitución, y que él mismo ha sido definido en el artículo 10 de la *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*, como la propiedad de una persona natural o jurídica, en el sector rural con un espacio suficientemente extenso, que su aprovechamiento sea ineficiente y sobrepase los máximos de superficie definidos por la Autoridad Agraria Nacional. Esta superficie no tiene un límite establecido pues varía de acuerdo a la zonificación productiva del país, la infraestructura y el tipo de actividad que se pueda realizar en el lugar.

La importancia de los dos artículos anteriormente expuestos en la Constitución y la LOTRTA, radica en cómo se trata al latifundio como un terreno de gran extensión ineficientemente aprovechada, definición que nos lleva a la pregunta ¿Qué se considera como tierra eficientemente aprovechada? El artículo 282 de la Constitución menciona el cumplimiento de la función social y ambiental que solo en lectura ya revela a breves rasgos cuál es su finalidad. El libro “*Inequidades y Tierra*” nos habla de que la función social es caracterizada desde la productividad sostenible y sustentable ,y que a su vez sea aprovechada la infraestructura vinculada a la producción agropecuaria y se genere empleo o trabajo familiar. Por otro lado, referente a la función ambiental expresa que a diferencia de las pasadas legislaciones, la actual ya facilita indicadores generales de lo que sería el uso racional del recurso, que permita de esta manera la conservación de la agrobiodiversidad y las cuencas hidrográficas; y en cuanto a los ecosistemas frágiles, la normativa actual, aporta un avance significativo en la prohibición de la ampliación de la frontera agrícola siendo esta la zona de división entre las tierras siendo ocupadas para cultivos y aquellas tierras que nunca antes fueron cultivadas. (Montenegro, *et al.*, 2021)

Una vez discernido los conceptos necesarios para entender el por qué la existencia y necesidad de la adjudicación de tierras rurales por parte del campesinado

ecuatoriano, recalcando que, en estos breves párrafos, se ha tratado de comprender de manera sucinta los criterios necesarios para el desarrollo del presente trabajo; se resume que, entre los objetivos de la adjudicación de tierras, está el de fomentar la equidad en la distribución de la tierra rural, pasando de grandes terratenientes a familias campesinas o comunidades que han sufrido históricamente de acceso limitado a recursos tan preciados como es la tierra o el agua. Esta práctica no tiene otra finalidad que la de promover un desarrollo del área rural que sea sostenible, mejorando la producción agropecuaria, misma que va estrechamente ligada a la economía de las áreas rurales del Ecuador.

1.2 Procedimiento para la obtención del título de propiedad de tierras rurales.

En el área urbana la adquisición de un bien que no tenga dueño o se desconozca el mismo, se realiza mediante la prescripción adquisitiva de dominio o mediante adjudicación por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal (GAD) respectivo; siendo muy diferente en las tierras rurales, donde no aplica la misma normativa y la adquisición de un predio rural está sujeto a la adjudicación de la tierra. Siendo este un acto administrativo otorgado por la Subsecretaría de Tierras.

En los orígenes de la adjudicación, la tierra se poseía de forma comunitaria, sin escrituras individuales, lo cual desembocaba en una limitante para la individualización de la propiedad privada. Los requisitos eran pocos como ser miembro de una comunidad rural, haber cumplido la mayoría de edad y tener una familia, haber poseído la tierra con ánimo de señor y dueño, y, por último, haber desempeñado sus funciones laborales en el fundo por más de quince años.

En la actualidad han cambiado tanto los requisitos, lo cual se profundizará más adelante, como la vía para realizar el trámite, que de acuerdo al Portal Único de Trámites Ciudadanos, en el apartado del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en la casilla correspondiente a la titulación de tierras estatales por parte de personas naturales se establece dos vías para realizar la petición siendo bien por ventanilla (presencial) o en línea (virtual).

En enero del año 2017, un año después de que se expidiera la LOTRTA; mediante decreto ejecutivo 1283, se publicó el “*Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*” (en adelante abreviado como “Reglamento”), con el objetivo, como lo explica su artículo dos, de regular la aplicación de la ley nombrada, esto de acuerdo a la política agraria de tierra y los derechos vinculados a la misma. En abril del mismo año, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, expidió el Acuerdo No. 073, llamado “*Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos en Materia de Tierras Rurales Establecidos en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y su Reglamento General*” (en adelante abreviado como “Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos”), con el objeto de establecer los procedimientos que deberá seguir la Subsecretaría de Tierras (o la unidad administrativa que exista en su reemplazo) dando cumplimiento a lo establecido tanto en la LOTRTA como en su Reglamento.

El Reglamento en su artículo número 15, explica el procedimiento para obtener la titulación:

- 1) Solicitud de la persona que se encuentra como poseedor agrario de la tierra rural.
- 2) Continuando con una declaración juramentada en relación a lo previsto en el artículo 68 de la LOTRTA¹.
- 3) Prosiguiendo al documento anterior, el levantamiento planimétrico del predio que se pretende adjudicar y deberá estar precisamente georreferenciado.

El artículo continúa estableciendo que una vez se reciban estos documentos, el funcionario a cargo deberá revisarlos a cabalidad, para verificar que se encuentre en orden y en caso de no ser así, otorgará diez días para que lo faltante sea subsanado. Si todo se encontrase en orden, este funcionario verificará en el Sistema de Información Pública Agropecuaria (SIPA), que no exista adjudicación previa a la solicitada y sólo

¹ El artículo 68 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016) contempla las formalidades y obligaciones comunes para la titulación de tierras rurales, que es no haberse adjudicado con anterioridad territorio mayor a la Unidad Productiva Familiar; responsabilizarse del plan de manejo productivo; haber poseído la tierra por más de cinco años; y comprometerse con el pago del valor de la tierra de la forma y tiempo que la ley ha establecido.

así, se admitirá a trámite la solicitud, se abrirá un expediente y se ordenará la inspección de campo. En esta inspección se procederá a determinar la ubicación del predio, verificar la posesión en base a una estimación de tiempo del mismo, comprobar qué actividades se han venido desarrollando en el transcurso del tiempo de posesión y recabar información para realizar el avalúo. (Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2017).

Si bien podría parecer que el Reglamento ya permite al lector entender el proceso para iniciar la solicitud de adjudicación de tierras rurales, no es hasta la lectura del artículo 10 del *Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos*, que se evidencia la laxitud para tipificar el proceso de la solicitud tanto de la Ley Orgánica de Tierras Rurales, como de su Reglamento. Dicho artículo nos presenta de forma más clara y precisa cual es el cúmulo de documentos y procedimientos a cumplir para lograr ser beneficiario de la adjudicación:

1) Presentar la solicitud de titulación de tierras rurales, para personas naturales.

a. Adjunto a la solicitud, presentar la declaración juramentada que obligatoriamente debe incluir: Su edad para determinar que es capaz ante la ley; Que su posesión ha excedido los cinco años y la misma se ha llevado a cabo de manera pacífica y sin interrupciones; Que no existe enfrentamiento o disputa sea con los colindantes o terceras personas interesadas; Que no ha tenido sentencia en su contra, bajo los delitos del artículo 201 del Código Orgánico Integral Penal (COIP)²; Que no ha adjudicado anteriormente, tierras con una extensión mayor a la Unidad Productiva Familiar (UPF)³; Que asume plena responsabilidad del plan de manejo productivo; Que pagará a tiempo y de la forma prescrita en la ley el valor de la tierra adjudicada si resultase beneficiario.

² El artículo 201 del COIP, tipifica como delitos los delitos a la ocupación, uso ilegal de suelo o tráfico de tierras con una pena privativa de la libertad de cinco a siete años y una multa de cien a doscientos salarios básicos unificados.

³ La Ley Orgánica de Tierras Rurales, define a la Unidad Productiva Familiar como una unidad de medida económica, en base a un número de hectáreas de tierra productiva, que puedan facilitar a una familia un ingreso suficiente para poder cubrir sus necesidades básicas y que esta producción también coadyuve en la formación de un patrimonio. Su extensión se determina en base a un estudio de cada zona agroecológica y sus condiciones.

Esta declaración juramentada deberá ser realizada ante un notario público del Ecuador, en razón de que el notario goza de fe pública, otorgando veracidad, autenticación y certeza. Resulta importante resaltar el tiempo que se debe poseer la tierra según la ley, esos cinco años no es un número arbitrario escogido al azar por el legislador, en esos cinco años ya se puede evidenciar como se ha trabajado la tierra y como ha sido el desarrollo del predio; por otro lado en relación a que la posesión sea ininterrumpida resulta acertado igualmente pues una posesión por temporada, no permite que la tierra sea trabajada correctamente; una sentencia en contra bajo los delitos del artículo 201 del COIP evidenciaría que el presunto adjudicatario no lo hace de buena fe, y adjudicaciones anteriores han tenido otros propósitos y fines, evidenciando que podría dedicarse a una actividad común en el Ecuador como el tráfico de tierras, negocio lucrativo empero ilícito, u otros contrario a los fines sociales de la adjudicación y a la ley; el hecho de que la Unidad Productiva Familiar no tenga una medida específica, resulta oportuno por el legislador, en razón de que el Ecuador por las características de su ubicación geográfica, sus formaciones montañosas, sus valles, su cercanía con el Amazonas, sus nevados y su salida al Océano Pacífico entre otras tantas características que posee su naturaleza, permite que existan varias clases de tierras, desde las más ricas, dotadas de nutrientes y minerales hasta las más áridas y desérticas. De forma simplificada las zonas agroecológicas están divididas en la región occidental, interandina y amazónica cada una con sus particulares ecosistemas, pero estos no son límites estrictos, en estas zonas existen variaciones específicas y singulares que resultan en tipos de tierra dentro de la misma región, muy diferentes entre sí, estas variaciones son utilizadas para la planificación y desarrollo agrícola. Otro factor que la ley toma en cuenta es el acceso a servicios e infraestructura existente que, al ser una característica tan inestable, resulta necesario que la determinación de la medida de la UPF sea exhaustiva y tomando en cuenta puntos tan específicos como los expuestos.

2) Debe presentarse un informe técnico por un servidor de cada una de las Direcciones Distritales, donde se encuentre determinado que el predio tiene aptitud agraria y se encuentra en una zona rural.

La razón de este inciso es que si el predio estuviera en el área urbana aplicaría otra normativa, por ejemplo, en la ciudad de Cuenca podría operar la prescripción

adquisitiva de dominio ante el Registro de la Propiedad o la adjudicación de bienes mostrencos⁴ ante el GAD municipal; mientras que si corresponde al área rural opera la adjudicación de tierras rurales mediante la Subsecretaría de Tierras.

3) Presentar copia legible de la cédula de identidad (C.I.) y el certificado de votación válido.

Este apartado no posee singularidad a consecuencia de que cualquier trámite, proceso o procedimiento en el Ecuador requiere de la identificación personal de los comparecientes mediante documento legal.

4) Levantamiento planimétrico (representación geométrica plana de un terreno para obtener un mapa a detalle de la disposición y ubicación de elementos en dicho espacio), georreferenciado (ubicación geográfica específica mediante coordenadas) y mosaico digital en ArcGIS (conjunto de imágenes individuales que han sido unidas con el fin de crear un conjunto de datos que pretende interpretar un área de gran extensión geográfica) del predio.

Este requisito evita que exista sobreposición de terrenos, al ser una representación geométrica plana evita que un terreno a ser adjudicado, adjudique por error o de mala fe parte o la totalidad de otro terreno.

5) Se deberá solicitar al Ministerio del Ambiente (mediante el Sistema de Administración Forestal) que emita un certificado de no afectación.

6) Si el predio se encuentra en la región litoral, el predio no podrá encontrarse en áreas protegidas o específicas como playa, bahía y manglar. Esto debe ser acreditado por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Ambos certificados proveen información sobre si los predios están afectando a las Áreas Naturales Protegidas del Ecuador. Que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas sea el encargado resalta en este inciso, sin embargo, la misma norma

⁴ La Ordenanza que Norma la Regularización Y Adjudicación Administrativa de los Bienes Mostrencos en el Cantón Cuenca (2018) especifica en su artículo 4 que los bienes mostrencos son aquellos inmuebles que no poseen inscrito título de dominio alguno ante el Registro de la Propiedad.

establece que por delegación actúa el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).

7) Finalmente la solicitud deberá incluir medios de contacto como números telefónicos o la dirección de correo electrónico a los cuales se les hará llegar las futuras notificaciones. (Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos en Materia de Tierras Rurales, 2017)

Si bien la función judicial se ha adaptado a las nuevas tecnologías permitiendo celeridad en la forma de procesar y remitir información a los usuarios mediante notificaciones por correo electrónico, en general el sector rural se encuentra privado de conexión a internet por falta de recursos o por la naturaleza de sus actividades no lo ven como una necesidad.

Cabe recalcar que la adjudicación por parte de personas naturales que se analizó, no es la única forma de adjudicación que comprende la norma, existe también la solicitud de titulación por parte de personas jurídicas, que además de tener que cumplir con los requisitos anteriormente descritos, deben presentar una copia certificada del representante legal y del estatuto oportunamente aprobado; deben presentar el Registro Único de Contribuyentes; certificado en donde conste que no se adeuda al Servicio de Rentas Internas (SRI); y un certificado emitido por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) donde se manifieste que se han cumplido las respectivas obligaciones patronales.

Por otro lado, el *Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos* (2017) contempla un último tipo de solicitud de adjudicación de tierra rural estatal, la solicitud para organizaciones campesinas. Es importante tener en cuenta que la norma considera a las organizaciones campesinas como entidades jurídicas con características especiales. Con un proceso parecido al anterior, se diferencia en que debe cumplir adicionalmente, otras formalidad como la presentación de una copia certificada del acuerdo donde se le otorga personalidad jurídica a la organización campesina; debe presentar además una copia certificada donde conste el estatuto aprobado de la organización, además el mismo deberá ser registrado en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS); y entregará la organización campesina también un registro conferido por la SEPS, donde se precise la directiva actual.

El Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos (2017) establece en su artículo 12 que finalizado y admitido a trámite el proceso de solicitud de adjudicación, se fijará una inspección de campo donde se analizará y determinará en mayor medida lo especificado en el inciso primero del artículo 10 del mismo Manual revisado con anterioridad.

Culminada la inspección de campo se elaborará un informe del estado del predio en el término de tres días. Tras ser pagado el predio, el envío del expediente a la dirección distrital no podrá exceder las 48 horas donde el líder de facturación elaborará la factura de pago del predio y remitirá al líder de titulación quien en tres días deberá de haber elaborado la providencia de adjudicación para proseguir con los trámites restantes.

Podemos destacar que estos procedimientos además pretenden buscar y promover la equidad y el acceso y tenencia de la tierra también fomentan a la planificación territorial y la conservación ambiental. Sin embargo, teniendo en cuenta la naturaleza tanto de las personas naturales pertenecientes al campesinado ecuatoriano, como las comunidades campesinas, donde el acceso a educación y recursos ha sido limitado, observamos que la variedad de procedimientos, requisitos y certificaciones, constituyen una excesiva complejidad y burocracia si analizamos para qué sector de la población está dirigido.

1.3 Conceptualización de la nulidad del trámite de adjudicación de tierras.

Para continuar con el siguiente subcapítulo referente a la nulidad del trámite de adjudicación es importante realizar una pausa para tratar y definir los requisitos de validez del acto administrativo, tipificados en el COA (2017), que en su artículo 99 plasma 5 requisitos los cuales son:

1) Competencia

Esta puede estar establecida y debe ser ejercida dentro de los límites fijados por la ley o por normas de carácter reglamentario. De esta forma la autoridad no podría excederse en sus funciones. En relación al requisito de competencia, Ovalle Favela en su libro *“Teoría General del Proceso”* (2016) menciona que la competencia es la suma

de facultades que la ley otorga a la autoridad para que esta pueda ejercer su jurisdicción, pero no puede hacerlo en cualquier litigio, sino únicamente en los que está facultado por ley.

Este requisito garantiza que la autoridad tenga la atribución legal para ejercer sus funciones, y la ausencia de la misma violaría el principio de legalidad, volviendo nulo al acto administrativo

2) Objeto

Se refiere a la necesidad de que el contenido del acto administrativo, sea afín a lo establecido por la normativa, que persiga un fin lícito y no sea contrario al ordenamiento jurídico. Así este acto administrativo debería ser legítimo, posible y guardar coherencia con la finalidad que justifica su emisión. Que el objeto sea ilícito afecta totalmente a la validez del acto en cuestión.

3) Voluntad

Es necesario que la manifestación de voluntad de la autoridad sea libre, expresa y que tenga la debida motivación. El acto administrativo debería ser libre de vicios como podrían ser el error, el dolo, manipulación o coerción.

4) Procedimiento

Son el conjunto de reglas y formalidades que deben seguirse inexorablemente, respetando los principios de contradicción, igualdad, imparcialidad y publicidad, salvaguardando así los derechos de los administrados y que de esta forma se garantice la transparencia y legalidad del actuar de la autoridad administrativa.

5) Motivación

Agustín Gordillo en el "*Tratado de Derecho Administrativo*", menciona que es importante identificar los hechos que dan justificación al acto administrativo, menciona también que es indispensable que se realice un análisis exhaustivo de la situación para que se pueda percibir la realidad en su contexto, es decir, entender las circunstancias dentro del contexto social, económico y político, esto es crucial para que de esta forma se pueda dar un óptimo encuadre de los hechos acaecidos en el

derecho. (Gordillo, 2017) Entendemos así que la autoridad debe explicar de forma clara y argumentada las circunstancias que fueron determinantes para tomar la decisión, de esta manera se garantiza transparencia y de igual forma racionalidad en el ejercicio de la potestad pública.

Comprendido lo anterior, es pertinente ahora entender qué significa nulidad, si nos remitimos al instrumento legislativo madre del derecho administrativo ecuatoriano, el COA (2017), resulta decepcionante como trata a la nulidad siendo redundante en la descripción que otorga el artículo 104 que tipifica que un acto administrativo será válido hasta el momento que se declare la nulidad del mismo, que puede ser de forma parcial o de forma total; resulta redundante por qué el acto administrativo es emitido por la autoridad competente, se da por sentado su validez y en caso de haber errores, la nulidad obviamente retira el efecto de validez de dicho acto administrativo, esta descripción no otorga información nueva ni ayuda al lector a comprender de manera correcta la dimensión de la nulidad, salvo lo que se entiende de forma intrínseca por la simple palabra. Por otro lado, Dromi (2008) en su libro “*Acto Administrativo*”, define a la nulidad de pleno derecho como la consecuencia jurídica correspondiente a los vicios graves del acto administrativo, el acto nulo se caracteriza por ser irregular y solo en principio tiene presunción de legitimidad y ejecutividad, definición que si nutre al entender del lector.

De esta forma entendemos que si la adjudicación es la titulación de un predio estatal en favor de una persona natural, jurídica o comunidad, etc. que ha poseído la tierra rural y ha cumplido los requisitos, y que este acto administrativo es la declaración de voluntad de la Autoridad Agraria, para modificar una situación jurídica de simple posesión a crear la titularidad del predio para otorgar seguridad jurídica, la nulidad de este acto administrativo sería porque el mismo se ha llevado a cabo con irregularidades y continuó por meras presunciones de legitimidad, siendo esta inexistente.

En el presente trabajo, han sido revisadas las definiciones y conceptualizaciones de que es la adjudicación de tierras, lo que es el acto administrativo, y cuál es el proceso y los requisitos para poder ser beneficiario de la adjudicación de tierras rurales. Retomando dichos conceptos procedemos a establecer que, *El Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos* (2017) no

determina un plazo exacto de duración del trámite, únicamente tras la inspección de campo, el proceso va pasando por varias revisiones de funcionarios diferentes, en algunas se determina plazo como el informe de la inspección de campo que deberá ser dentro de tres días de dicha inspección o la elaboración de providencia de adjudicación por parte del líder de titulación que deberá ser en tres días de igual forma, pero otros procedimientos no tienen un plazo de culminación, como la elaboración de la factura de pago del predio por parte del líder de facturación o la emisión de ejemplares de providencia de adjudicación emitidos por el Director Distrital de Tierras quien los certificará con el secretario y remitirá al funcionario correspondiente.

Si una persona natural, encontrase un día cualquiera que otra, ajena a su propiedad, comunidad y tierra pretende o ha logrado adjudicarse su propiedad resultaría alarmante. De aquí la importancia de la duración del trámite de solicitud de la adjudicación hasta el otorgamiento de la providencia favorable, pues la persona que resultare perjudicada, tiene dos vías para interponer recurso, la oposición a la adjudicación y la solicitud de nulidad a la providencia de adjudicación.

Cabe recalcar que el *Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos* (2017) si trató ambas posibilidades, sin embargo, para cualquiera de las dos establecía un requisito indispensable que era el poseer un título de propiedad previo a la adjudicación. En el caso de la oposición, el perjudicado tiene hasta treinta días desde la inspección de campo para oponerse a la petición de adjudicación, mientras que para la solicitud de nulidad no existía un plazo determinado. Estos trámites y su evolución se analizarán de manera más profunda en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

2. NULIDAD DE LA PROVIDENCIA DE ADJUDICACIÓN DE TIERRA.

2.1 La oposición y la solicitud de nulidad de adjudicación.

La oposición y la solicitud de nulidad persiguen un mismo fin, evitar que una tercera persona ajena al predio se adjudique un predio que es propiedad del perjudicado, o de haber conseguido respuesta favorable a la adjudicación esta tercera persona, que se declare nulo el acto administrativo que así lo determinó; el hecho de que tan solo la solicitud de adjudicación de un tercero sea admitida a trámite, existiendo un título de propiedad previo (siendo el requisito fundamental para la oposición y hasta 2019 el único requisito para la solicitud de nulidad), ya evidencia la falta de debida diligencia por parte del funcionario encargado, puesto que con anterioridad se ha determinado que bajo el *Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales* (2016) cuando se presenta la solicitud de adjudicación, el funcionario la admitirá a trámite después de constatar en el SIPA que no existe adjudicación anterior.

Hasta el 29 de agosto de 2019, la prosecución de ambos trámites estaba determinada en el *Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos* (2017) fecha en la que el proceso de nulidad cambió, mientras que el de la oposición se ha mantenido hasta la actualidad. Mientras el *Manual de Procedimientos y Trámites Administrativos* se mantuvo intacto, si ambos procedimientos se leían en conjunto, se podían encontrar similitudes entre sí, pero no constituían el mismo proceso; sin embargo, ambos se sustentan en la existencia de títulos de propiedad ante la misma autoridad siendo esta las ventanillas únicas de las Direcciones Distritales de Tierra. La única diferencia que especificaba la ley en relación a la presentación de ambos trámites es que en la oposición se mencionaba que se debía fundar en un título de propiedad, pero sin especificar ante qué institución o con qué formalidades, mientras que para la nulidad se especificaba que este título de propiedad debía estar inscrito ante el Registro de la Propiedad y Catastro del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

En cuanto a los requisitos que solicitaba la norma, estos podían dar lugar a confusiones, en relación que a pesar de haber estado en distintos apartados del *Manual de Procedimientos* (2017), específicamente los artículos 70 (relativo a la oposición) y 92 (relativo a la nulidad) los requisitos para ambos eran los mismos y constituían los siguientes:

1. Una copia certificada donde conste el título de propiedad del bien que está siendo adjudicado por un tercero.
2. Un certificado actualizado del gravamen del bien.
3. Una copia de la cédula y la papeleta de votación actualizada.
4. Para que se puedan recibir las futuras notificaciones de la causa se debe adjuntar un casillero judicial o un correo electrónico.

De conformidad con los artículos 71 y 93 del *Manual de Procedimientos* (2017) presentados estos documentos en la ventanilla única, el funcionario revisaba que se cumplan los requisitos, si uno o más documentos faltaban, todos eran devueltos al usuario para que complete su documentación. En caso de estar completos, se ingresaba el trámite y al mismo se le asignaba un número, después de escanear y almacenar digitalmente los documentos en la dependencia de la Subsecretaría, el funcionario armaba un expediente. Hasta este punto ambos artículos parecían ser redundantes entre sí por su similitud, sin embargo tras armar el expediente se podía observar la diferencia en la prosecución de ambos trámites puesto que en el artículo 71 relativo a la oposición, la norma expresa que se enviará a la Dirección Distrital de Tierras y que este envío se realizará como máximo las 48 horas siguientes, empero, el artículo 93 relativo a la nulidad de la providencia de adjudicación establecía que tras armar el expediente, éste era remitido a la Dirección de Saneamiento de Tierras y Patrocinio. Si la oposición y la solicitud de nulidad estaban correctamente fundamentados, y la documentación estaba completa, el abogado de la Dirección Distrital y el funcionario sustanciador de la Dirección de Saneamiento de Tierras y Patrocinio, elaboraban, para su trámite respectivo, la providencia donde avocaban conocimiento, decretaban el inicio del procedimiento, ordenaban que se proceda a la citación del adjudicatario y le concedían diez días máximo para que presente su contestación. En ambos casos se realizaba una inspección de campo, y para la resolución de los procesos, en el caso de

la oposición el funcionario de la Dirección Distrital elabora y remite al Director Distrital dicho expediente y el mismo lo revisa y emite la resolución administrativa a la oposición que será suscrita en conjunto con el Secretario Ad-Hoc quien también la certificará y la inscribirá en los folios de la Dirección Distrital; en relación a la resolución administrativa de la nulidad de la providencia de adjudicación, el Director de Saneamiento de Tierras y Patrocinio, revisaba y remitía para que el Subsecretario de Tierras lo apruebe y suscriba la resolución en conjunto con el Secretario Ad-Hoc. Finalmente, el Secretario del MAGAP debía certificar la resolución e inscribir la misma en el folio correspondiente. (*Manual de Procedimientos, 2017*)

El trámite de la oposición no ha cambiado hasta la presente fecha, sin embargo como anteriormente se mencionó, la nulidad de la providencia de adjudicación de tierras estuvo regulada hasta el 29 de agosto de 2019, esto en razón de que en esa fecha se publicó el *Acuerdo Ministerial No. 051*, el mismo que derogó todo el Capítulo VIII del *Manual de Procedimientos Administrativos (2017)* referente a la nulidad de la providencia de adjudicación cuando exista un título de dominio previo a la adjudicación. Este Acuerdo Ministerial en su artículo segundo establece que las solicitudes de nulidad de adjudicación que se hayan presentado, fundamentadas en la existencia de un título de dominio anterior serán delegadas a la Subsecretaría de Tierras y se resolverán conforme a las reglas establecidas en el *Código Orgánico Administrativo (2017)* y el *Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (2002)*. Recalca también el presente Acuerdo Ministerial que, en las etapas subsecuentes para resolver los procesos delegados, la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, deberá hacerlo observando siempre los artículos 82 y 425 de nuestra Constitución. El artículo 82 versa sobre el derecho a la seguridad jurídica fundamentado en la Constitución y el artículo 425 acerca de cuál es el orden jerárquico para la aplicación de las normas en el país, teniendo en primer lugar a la Constitución, en tercer lugar, a las leyes orgánicas y en octavo lugar a los acuerdos y resoluciones, estableciendo así la jerarquía superior del *Código Orgánico Administrativo* sobre el *Manual de Procedimientos* que se expidió a través del Acuerdo Ministerial 073.

Si nos remitimos al COA (2017) tipifica ocho causales enumeradas en el artículo 105, que determina que será nulo el acto administrativo que:

1. Sea emitido en contra de la Constitución del Ecuador o la ley.

Es trascendental la improcedencia de un acto administrativo contrapuesto a la Carta Magna del país, esto salvaguarda la integridad del orden jurídico, así como protege los derechos fundamentales, dotando de coherencia entre la jerarquía de las normas del Ecuador.

2. Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide.

Esto garantiza que los poderes públicos sean utilizados en relación al propósito por el cual fueron otorgados y fortalece la confianza depositada en las instituciones del gobierno evitando la arbitrariedad en las mismas.

3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo.

Así se preserva la integridad del sistema legal y se evita abusos de poder al garantizar que las resoluciones administrativas se lleven a cabo dentro de los límites establecidos.

4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado.

De esta forma la ley ratifica la obligación del accionar estatal sea oportuno, evitando que se den imposiciones injustas y salvaguardando tanto los derechos como los intereses de la persona afectada

5. Determine actuaciones imposibles.

Las decisiones estatales deben entrar en un marco realista y factible, emanar confianza ante los ciudadanos, así como llevar coherencia entre las normas. Un acto administrativo que determine actuaciones imposibles, viola la integridad del sistema legal y el hecho de que se vuelva nulo evita gravámenes irrazonables contra los ciudadanos.

6. Cuando sea contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo.

Así se garantiza la seguridad jurídica ya que el acto administrativo presunto es válido y legítimo. Si la ley diera paso a que una pronunciación posterior invalide el acto presunto, se generaría incertidumbre en los ciudadanos y se perdería la seguridad y

confianza del acto presunto, así como su razón de existencia.

7. Se origine en hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada.

Este inciso va de la mano con la ética y la moral pública, evitando que el Estado respalde conductas delictivas. También fomenta la transparencia, la justicia y dota de un entorno confiable a los ciudadanos.

8. Se origine de modo principal en un acto de simple administración.

De esta forma se diferencia al acto administrativo, con carácter jurídico que otorga derechos y obligaciones del acto de simple administración que no afecta directamente a los administrados, no genera derechos ni obligaciones, en otras palabras, es de gestión interna. Este inciso nos asegura la existencia de un proceso ético y sólido por parte de la administración.

Es importante establecer la diferencia entre lo que es el acto administrativo y el acto de simple administración.

Respecto al acto administrativo:

- Naturaleza jurídica: Posee carácter normativo y capacidad de crear, modificar o extinguir determinadas situaciones jurídicas.
- Elementos esenciales: Aquellos como competencia, forma, finalidad pública y la motivación.
- Efectos: Vinculantes y obligatorios, su cumplimiento debe ser acatado de acuerdo a sus disposiciones y contenido.
- Control judicial: De esta forma se garantiza la legalidad y se protege los derechos de los ciudadanos ante posibles abusos de poder efectuados por la administración.

Respecto al Acto de Simple Administración:

- Naturaleza jurídica: Tiene un carácter material o técnico, es realizado por la administración en razón de sus funciones diarias. No implica ni guarda relación con crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas.

- **Carácter operativo:** Está relacionado con tareas de gestión o coordinación sin efectos jurídicos determinantes, un ejemplo de esto es la organización de horarios, el mantenimiento de instalaciones o el manejo de inventario para la distribución de los recursos internos
- **No genera derechos ni obligaciones:** No está sujeto a control judicial en virtud que no genera derechos u obligaciones específicos (a diferencia del acto administrativo que si lo hace).

En definitiva, la diferencia determinante entre el acto administrativo y el de simple administración esta basada en el alcance jurídico y en los efectos que tiene cada uno, donde el acto administrativo implica tomar decisiones que tienen efectos jurídicos para los administrados, mientras que el acto de simple administración esta relacionado a las tareas específicas para una óptima gestión que no guarda relación con las decisiones jurídicas de la administración ni tiene repercusiones legales.

2.2 La nulidad en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

Continuando con la revisión de la nulidad de la providencia de adjudicación en el contexto jurídico ecuatoriano, tras haber revisado y analizado previamente las causales descritas, empero, derogadas en el *Manual de Procedimientos Administrativos*, y conocer cuáles son las causales establecidas por el *Código Orgánico Administrativo*, es importante hacer hincapié en que existen otras causales para revertir la adjudicación, que si bien la *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales* (2016), no las trata de forma explícita como causales de nulidad, si establece que de otorgarse providencias favorables de adjudicación en casos puntuales, no solo se declarará la nulidad de la adjudicación, sino que serán destituidos los funcionarios que hubiesen tenido alguna participación en dicho proceso. Nos remitimos al artículo 63 de la norma en mención que dicta las causales de exclusión para no ser candidato a la adjudicación de tierras que son:

1) Extranjeros que se encuentre dentro de los veinte kilómetros contiguos a las fronteras nacionales o áreas de seguridad. Y quienes no pueden

desempeñar actividades remunerativas de forma permanente en razón de su condición migratoria.

La característica destacable de esta exclusión para adjudicar es en razón del territorio, en este caso, los veinte kilómetros desde las fronteras nacionales, que son zonas de interés y estrategia nacional que incluso previenen el ingreso a personas no autorizadas. Así se salvaguarda la soberanía nacional y se evitan posibles conflictos, aquí es importante resaltar que, hasta marzo del presente año, 2023, la *Ley de Seguridad Pública y del Estado* (2009), determinaba en el artículo 39 que la zona de seguridad de la frontera abarca desde los 20 kilómetros de la frontera hacia el interior del territorio estatal. Sin embargo, el Suplemento No. 279 del Registro Oficial de la Asamblea Nacional expidió en marzo de 2023, la *Ley Orgánica Reformatoria A Varios Cuerpos Legales Para El Fortalecimiento De Las Capacidades Institucionales y La Seguridad Integral*, que reformó el artículo anteriormente nombrado y extendió la zona de seguridad de la frontera de veinte a cuarenta kilómetros hacia el interior, no obstante en relación a esto, la LOTRTA no ha sido reformada, sin embargo, al hablar de zonas de seguridad, y que dos leyes orgánicas han establecido especificaciones distintas, por un criterio de temporalidad se aplicaría la exclusión de extranjeros para adjudicarles tierras rurales en los cuarenta kilómetros de la frontera hacia al interior del territorio ecuatoriano.

En relación a que se excluya a quienes por su condición migratoria no pueden realizar actividades económicas permanentes, resulta acertado en virtud de que uno de los requisitos para la adjudicación es la posesión ininterrumpida y que uno de los fines principales de la adjudicación de tierras rurales es que la tierra sea trabajada y la misma sea productiva; el hecho de la intermitencia en el trabajo de la tierra ya resulta en la imposibilidad de ser candidato a adjudicación, lo que resulta más problemático si consta en registros oficiales entradas y salidas prolongadas del país.

2) Aquellos que tengan una sentencia ejecutoriada en su contra por haber sido invasores o traficantes de tierra.

Ya fue tratado con anterioridad un inciso parecido pues otro de los requisitos para ser candidato a la adjudicación de tierras es el presentar una declaración juramentada que no se tiene una sentencia ejecutoriada en contra por haber sido declarado culpable de los delitos tipificados en el artículo 201 del COIP.

3) Personas naturales quienes su actividad económica principal no guarda relación con las actividades agropecuarias, silvícolas o de conservación de recursos naturales renovables... personas jurídicas que en los programas de redistribución no tienen por actividades económicas las indicadas anteriormente.

El presente inciso es para asegurarse que la tierra sea asignada a personas y entidades que se encuentren comprometidas con las actividades que sean relacionadas a la conservación de recursos naturales, así como del desarrollo sostenible y lo más importante que demuestren su compatibilidad para cumplir los objetivos de los programas de distribución de tierras. Como ejemplo, una empresa minera o un industrial de combustibles no presentarían un perfil adecuado que demuestre compromiso y compatibilidad con la conservación y protección de los recursos naturales.

4) Las personas que ya han sido beneficiadas con anterioridad de una providencia de adjudicación de tierra, exceptuando quienes han sido beneficiarios de una superficie menor a la UPF.

Con anterioridad ya se especificó que la Unidad Productiva Familiar es esta unidad de medida económica, con base en un número de hectáreas de tierra productiva, que facilite a una familia percibir el ingreso suficiente para cubrir las necesidades básicas. El campesinado ecuatoriano representa una parte trascendental de la sociedad, en virtud de que de su labor se produce alimentos y contribuyen a la seguridad alimentaria⁵. La importancia de dotar a este sector de tierra suficiente es aportar un medio de subsistencia digno, y aportar tanto a su estabilidad como seguridad, que es crucial para el desarrollo de las comunidades del sector rural. El tener la tierra suficiente, así como tener la seguridad del dominio de las mismas, les permite mejorar su productividad y diversificar los cultivos, por lo que además de poder cubrir las

⁵ En 1996, en la *Cumbre Mundial Sobre la Alimentación*, el presidente de ese año, el Sr. Romano Prodi, en sus discursos manifestó que la seguridad alimentaria tiene tres puntos clave, los cuales son la disponibilidad de alimentos, estabilidad en la disponibilidad y el acceso a los alimentos.

necesidades básicas, también puede mejorar la calidad de vida en el largo plazo. En resumen permitir dos o más solicitudes de adjudicación hasta cumplir con un porcentaje decente de tierra, hasta cumplir los parámetros establecidos por la Autoridad Agraria Nacional que permita un desarrollo económico y social a los campesinos promueve la equidad y justicia social así como la reducción de la pobreza en el Ecuador.

5) Aquellas personas que perdieron la propiedad de la tierra adjudicada, por haberse revertido la adjudicación o han transferido la propiedad mediante una transacción de compra-venta.

Al igual que anteriores incisos, el fin de este es garantizar equidad en la manera de distribuir las tierras rurales, y que estas sean destinadas a quienes efectivamente pueden aprovecharlas en relación a la función social y ambiental. Evitando a quienes ya han perdido la adjudicación por la razón que hubiese sido, como las causales de nulidad del COA o de la LOTRTA se evitan posibles abusos, corrupción o malas gestiones que perjudiquen gravemente los propósitos y fines de la distribución y solicitud de adjudicación de tierras. Así se fomenta la transparencia y confianza en la administración pública y se pretende que los recursos naturales sean asignados de una manera justa, responsable y sostenible; igualmente se evita la concentración indebida como el latifundio y se promueve un óptimo desarrollo de las comunidades rurales.

6) A los funcionarios públicos que hayan intercedido de cualquier manera en el proceso de adjudicación, así como los familiares cercanos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

La presente disposición busca evitar los actos de corrupción, conflictos de interés y el enriquecimiento ilícito o injustificado, el abuso de poder y el tráfico de influencias que afectarían de manera significativa o los fines y propósitos de las leyes mencionadas en el presente trabajo. De esta manera la administración pública emana confianza a los administrados y demuestra el compromiso con la justicia y distribución equitativa de la tierra.

7) Instituciones o entidades del derecho público; entidades de la Administración Pública Institucional de la Función Ejecutiva, exceptuando a aquellas rectoras de Educación, Salud, Seguridad y Defensa Nacional; siempre y cuando el

destino de la adjudicación sea crear centros de salud, educación, investigación científica y transferencia de tecnología y, aquellos que sean requeridos para la seguridad y defensa nacional.

La presente exclusión y causal de nulidad busca al igual que las anteriores la distribución eficiente de la tierra, promover el desarrollo educativo, de salud, el desarrollo tecnológico y la seguridad nacional, para beneficiar a las comunidades rurales, permitir su desarrollo y garantizar sus derechos como el acceso a la educación de calidad y el acceso a la salud. Al encontrarse excluidas ciertas entidades pertenecientes a la Administración Pública, se garantiza la distribución y uso estratégico y planificado de la tierra, destinado al desarrollo de los sectores rurales que como se ha establecido con anterioridad, este sector es clave para la sociedad en general. La LOTRTA (2016) también establece en el artículo 60 las obligaciones que tienen los adjudicatarios y la Ley al final de este artículo tipifica que el incumplimiento de dichas obligaciones constituye reversión de la adjudicación, estos requisitos son:

1) Cumplir con la función social y la función ambiental de la propiedad rural.

Con anterioridad ya se trató a la función social y ambiental por lo que no resulta necesario definir las nuevamente. Al revocar la providencia de adjudicación a quienes no cumplan con una o ambas se asegura que la tierra sea utilizada de forma responsable y productiva, permitiendo así el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas. Por otro lado se evita la degradación ambiental y se protege y preserva la biodiversidad asegurando un entorno saludable para las generaciones venideras.

2) Aprovechar la tierra adjudicada de acuerdo con un plan de manejo productivo, que incorpore consideraciones económicas, sociales y ambientales, aprobado por la Autoridad Agraria Nacional.

Al cumplir esta obligación se maximiza la producción agrícola y se promueve la seguridad alimentaria, se protege al medio ambiente y a los recursos naturales. Al cumplir el plan de manejo también se fomenta al desarrollo de una sostenibilidad que se pueda mantener a largo plazo. Finalmente al revertir la adjudicación de quienes no cumplan este plan de manejo, contribuye al fortalecimiento de un sistema jurídico que respeta los derechos de la naturaleza y el medio ambiente.

3) Mantener la integridad del predio, en los términos de esta ley. Sin embargo, con autorización expresa de la Autoridad Agraria Nacional se podrá fraccionar una vez que se ha pagado el precio y cumplido el plazo de quince años a partir de la adjudicación y se ha cumplido el plan de manejo productivo, siempre que no se fraccione en superficies menores que la Unidad Productiva Familiar prevista en esta Ley.

Al revertir la adjudicación a quienes no mantengan su integridad, asegura la conservación de la tierra para preservar su productividad a largo plazo, contribuyendo así al desarrollo sostenible.

4) Mantener la propiedad de la tierra rural. Por excepción se pueden transferir los derechos de propiedad de la tierra adjudicada a favor de la Autoridad Agraria Nacional, mediante permuta con otras tierras. Para el caso de personas jurídicas se requiere además la resolución de la asamblea general de miembros con el voto favorable de los dos tercios de los socios.

Con anterioridad las providencias de adjudicación se emitían con una prohibición de enajenar por un determinado tiempo, que usualmente era de cinco años. Actualmente las providencias ya no se emiten con esta prohibición, sin embargo el hecho de adjudicarse tierras para comerciar con ellas, resulta contrario a los fines de la adjudicación y podría ser catalogado como un delito de los revisados anteriormente del 201 del COIP.

5) Trabajar la tierra personal y directamente o de forma familiar o con el empleo de mano de obra agrícola complementaria, con excepción de aquellos predios que se encuentran bajo contrato de arrendamiento agrario legalmente celebrado.

De esta manera se promueve el uso responsable del suelo y de sus capacidades, evitando así que se dé una subutilización, el abandono, la sobreexplotación o el uso indebido de sustancias tóxicas como pesticidas o fertilizantes. Por otro lado es un incentivo a que se preserven las prácticas tradicionales y se salvaguarde la identidad de las comunidades..

6) Mantener la demarcación de linderos de la propiedad adjudicada, la constitución y observancia de servidumbres.

La finalidad de este inciso busca evitar las disputas relacionadas con la tenencia de la tierra, y que se respeten las servidumbres establecidas para permitir libre acceso y tránsito a los propietarios y no se afecte negativamente a la productividad y desarrollo agrícola.

7) Pagar el valor de la adjudicación en los términos que establezca la providencia de adjudicación;

Esto hace referencia a las formas de pago que establece la providencia de adjudicación, donde se paga dependiendo el predio el depósito por tierra, el depósito por linderación y/o verificación y el depósito por mejoras.

8) Las demás previstas en esta Ley y su reglamento;

Existen otras causales de reversión de la adjudicación, que no se encuentran la LOTRTA, sino que se encuentran evidenciadas en la segunda plana de la providencia de la adjudicación que otorga el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, específicamente en el sexto punto la providencia establece que además de las causales dispuestas en los artículos 60 de la LOTRTA y 17 del Reglamento General, se revertirá la adjudicación si se incumplen las siguientes obligaciones:

1) Si el adjudicatario impide el libre acceso o tránsito por las servidumbres que hubiere o que estableciere la Autoridad Agraria o su delegado o autoridad competente.

El libre tránsito y acceso es fundamental para que se puedan desarrollar actividades agrícolas. El impedimento de paso o la restricción de movilidad puede impedir el óptimo desarrollo de las actividades agrícolas que repercute en la economía local y en segundo plano en la economía nacional. Las servidumbres establecidas como una servidumbre de tránsito⁶ se implementan para garantizar el uso adecuado y

⁶ El artículo 883 del Código Civil Ecuatoriano (2005) establece que, si un predio carece de comunicación con el público por interposición de otros predios, el primero tendrá derecho a imponer servidumbre de tránsito en cuanto fuere indispensable para el uso y beneficio de su predio.

accesible de la tierra. Al revertir la adjudicación por esta situación se protegen derechos de individuos o entidades que dependen de estas servidumbres para acceder a sus propiedades y ejercer sus actividades económicas y se garantiza el cumplimiento de las regulaciones para un uso equitativo de la tierra.

2) Si el adjudicatario no cumple el plan de manejo.

El plan de manejo establece un proceso de planificación para el aprovechamiento de la tierra. Su objetivo es garantizar una gestión adecuada y promover un desarrollo sostenible. En él se fijan las cualidades del suelo, que productos están calificados para ser sembrados y por cuanto tiempo, estableciendo periodos de tiempo a corto, mediano y largo plazo; en el plan de manejo también se establece qué mejoras se debe hacer en el predio entre otras cuestiones como las restricciones que tendrá el terreno. El incumplimiento de este plan, sería contrario a los fines de la adjudicación de tierra rural pues determinaría que el adjudicatario no tiene los propósitos agrícolas que mencionó en su solicitud de adjudicación.

3) Por dolo, refiriéndose al engaño, fraude o trampa que distorsione o provoque equivocación a los servidores públicos que deben informar o decidir sobre la adjudicación. Se entenderá la misma causal, cuando el dolo provenga de los servidores públicos que intervengan en el trámite. La apreciación del dolo será probada dentro del trámite de reversión a la adjudicación, sin perjuicio de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La presencia de dolo en el proceso va a comprometer la transparencia en el mismo, esta forma de corrupción tiene graves consecuencias si no es tomada en serio, y afecta no solo a quienes siguen los procesos de manera honesta sino a la comunidad en conjunto, al revertir la adjudicación por esta causal se restablece la confianza en el sistema de adjudicación, se promueve la credibilidad en la autoridad y se envía el mensaje correcto a los administrados, que es que no se tolerarán estas prácticas y que velará por la justicia en la distribución de los recursos. Se protege así los derechos de los solicitantes legítimos que se encuentran en desventaja frente a quienes recurren a estas practicas fraudulentas y engañosas.

CAPÍTULO 3

3. CONSECUENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS OCASIONADAS POR EL TRÁMITE DE LA ADJUDICACIÓN Y NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE ADJUDICACIÓN.

3.1 Situación de indefensión de campesinos para solicitar la adjudicación, la nulidad de la adjudicación, defender y proseguir el trámite en la vía administrativa.

En capítulos anteriores, se ha hablado sobre la situación histórica de vulneración que ha vivido el campesinado ecuatoriano, situación que vuelve a hacerse presente en relación al tema de este trabajo. Previo a abordar *per se* en la situación del campesino, se procederá a definir en que consiste la indefensión.

Remitiéndonos a la ley ecuatoriana, encontraremos que, en diversos cuerpos normativos, se tiene presente a la indefensión, como en la Constitución de la República, el Código Orgánico Integral Penal, el Estatuto Orgánico por Procesos de la Defensoría Pública, entre otros. Estos cuerpos normativos en su mayoría establecen que se debe proteger con atención prioritaria a quienes en dicho estado se encuentran; sin embargo, la ley no otorga ninguna definición clara de que podemos entender como indefensión.

La Corte Constitucional del Ecuador, estableció en la Sentencia No. 832-20-JP/21 de diciembre del 2021 lo siguiente:

La indefensión se caracteriza por la existencia de situación objetiva de marcada desventaja de una de las partes frente a la otra, con motivo de una relación producida por la imposición material de quien ostenta una posición de superioridad, por las circunstancias fácticas o por la preeminencia social o económica de una de ellas; circunstancias que impiden además contar con un

medio de defensa para repeler los ataques que sufre la persona en situación de desventaja. Así, respecto de la indefensión, un factor determinante es la situación de debilidad y desventaja que presenta una de las partes, lo cual puede ser independiente de la disposición de medios idóneos de defensa. Por consiguiente, es más probable que se generen situaciones de indefensión en los casos de personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad producida por circunstancias como la marginación económica y social. (p. 26)

Las personas campesinas, debido a su condición socioeconómica, a menudo enfrentan serias dificultades para acceder a patrocinios legales o asistencia legal, lo que resulta en una situación de indefensión que perpetúa su condición de vulnerabilidad. Esta realidad plantea varios desafíos que afectan a estas comunidades agrícolas en múltiples niveles.

En primer lugar, la limitada capacidad económica de las personas campesinas se traduce en recursos financieros insuficientes para afrontar costos legales. El acceso a la justicia implica gastos relacionados con honorarios de abogados, costos judiciales y otros gastos asociados, lo que representa una barrera significativa para aquellos con ingresos limitados. La falta de recursos financieros adecuados puede llevar a que las personas campesinas se vean obligadas a renunciar a la búsqueda de soluciones legales incluso cuando enfrentan injusticias.

Además, la falta de educación legal y conocimiento sobre los derechos también contribuye a la indefensión de las personas campesinas. La complejidad del sistema legal, adyacente a la excesiva burocracia y la falta de acceso a la información jurídica adecuada hacen que sea difícil para estas comunidades comprender y abogar por sus derechos de manera efectiva. Sin la capacidad de comprender y hacer valer sus derechos legales, las personas campesinas quedan expuestas a prácticas injustas, desalojos ilegales y otras violaciones de sus derechos fundamentales.

Otro factor crucial es la falta de representación legal. Muchas personas campesinas no cuentan con el respaldo de un abogado o defensor legal que pueda abogar por sus intereses en el sistema judicial. La ausencia de representación legal adecuada a menudo resulta en una desigualdad en el acceso a la justicia, ya que las

partes con recursos pueden obtener resultados más favorables en comparación con aquellos que carecen de asesoramiento legal.

Esta situación perpetúa un ciclo de inestabilidad y vulnerabilidad para las personas campesinas, ya que enfrentan dificultades constantes para defender sus derechos y mejorar sus condiciones de vida. Además, la falta de acceso a la justicia puede tener consecuencias a largo plazo, afectando no solo a los individuos sino también a comunidades enteras y su descendencia.

Para abordar esta problemática, como “solución sencilla” se ha pretendido implementar medidas que faciliten el acceso a la justicia para las personas campesinas. Esto podría incluir programas de asistencia legal gratuita o de bajo costo, iniciativas educativas para aumentar la conciencia legal en estas comunidades, y esfuerzos para garantizar representación legal adecuada. Al superar las barreras económicas y educativas, se puede trabajar hacia la creación de un sistema legal más equitativo y justo para las personas campesinas, promoviendo así su empoderamiento y reduciendo su vulnerabilidad.

En papel estas sugerencias dan una imagen de posibilidades optimistas, pero en la práctica, el patrocinio gratuito es prácticamente inviable, a menos que otra institución o ente pague las costas, como lo son consultorios jurídicos gratuitos de las universidades, pero para casos complejos como lo es referente a tierras rurales, estos consultorios no cuentan con la experticia necesaria, se encuentran saturados o simplemente no tienen competencia para resolver estos casos. Por otro lado en relación a los consultorios jurídicos privados que tramitan estos casos, algunos los toman como una ayuda social, ya que el trabajo que representa armar el expediente, acompañar a sacar certificados (como el expedido por el ministerio del ambiente), en sí, dar el acompañamiento en todo el proceso de adjudicación representa un trabajo tedioso y engorroso que lo que cobran, no representa el esfuerzo del profesional, no obstante hay que recordar que es trabajo y por ende, merece remuneración. Los costos de honorarios del abogado puede variar, en los casos más simples, de 300 a 500 dólares americanos (esta información fue concedida por los abogados Wilson Palomeque y Carlos Fajardo, entrevista personal, 24 de noviembre de 2023), sin contar con el valor de la declaración juramentada, del levantamiento planimétrico, emisión de certificados

entre otros, que constituyen un gasto y para bolsillos apretados muchas veces son gastos que simplemente no se pueden permitir.

Continuando con los principales conflictos que presentan las personas campesinas para solicitar la adjudicación de tierras, podemos observar que en la prosecución en si del trámite, la Subsecretaría de Tierras establece que es un trámite gratuito, que no requiere de la representación de un abogado, que puede ser presentada por la persona interesada ante las ventanillas de la Subsecretaría y se daría por iniciado el trámite; sin embargo, hay que recordar que muchas personas pertenecientes a las comunidades rurales, viven de manera informal y como ya se ha establecido anteriormente, no tienen un conocimiento legal de lo que implica hacer esta clase de trámites, que inclusive personas o profesionales que no guardan una relación con el derecho o la administración pública, desconocen totalmente como llevarlo a cabo. Y es precisamente esta situación la que los coloca en desventaja pues sumando los factores mencionados anteriormente, resulta que una persona del área rural, que ya ha realizado un esfuerzo en su movilización, que pretende adjudicar un terreno por cuenta propia, pero desconoce los procesos, las entidades a quienes dirigirse, los posibles plazos, los costos asociados e incluso las consecuencias de no tener claro los lineamientos y declaraciones que versarán en la declaración juramentada y sobre la importancia que tiene la misma en la inspección, pues si resulta que en la declaración, está distinta la información que la que se evidencia en la inspección, el trámite será anulado.

Por otro lado, en el proceso de adjudicación de tierras, el conflicto por excelencia que suele presentarse, es el relacionado con los linderos, que se traduce a problemas con los colindantes acerca de los límites de los terrenos de cada uno, que puede llegar a dar trabas al proceso, pausarlo o suspenderlo en su totalidad. Un ejemplo de un caso práctico otorgado por uno de los abogados de la ciudad de Cuenca que fueron entrevistados para el desarrollo del presente trabajo fue que, al momento de la inspección hubo conflicto de linderos con el colindante, que cabe recalcar, tenía título de propiedad de su predio; en este proceso se suspendió la adjudicación para pasar a una demanda de demarcación de linderos, donde el juez valiéndose del título de propiedad, demarcó según la escritura los límites de ambos implicados. Lo que ocasionó que al plantear la adjudicación de tierras nuevamente, quien pretendía la

adjudicación en un inicio, tenga que realizar pagos extras por concepto de otra medición planimétrica, defensa y asesoramiento legal en un juicio civil, nueva documentación, etc. Fuera del costo extra que llevó este proceso, el tiempo también es un factor importante, en virtud de que este proceso tomó cerca de dos años en resolverse. (Esta información fue concedida por el Dr. Wilson Palomeque, entrevista personal, 24 de noviembre de 2023). ¿Por qué es importante el uso de este ejemplo? Es la demostración práctica de como un “simple” proceso de adjudicación de tierras rurales puede derivar en juicios aparte (sin tener que recurrir a la nulidad), elevar los costos y el tiempo de espera para una providencia y como el asesoramiento legal adecuado es importante para llevar estos casos, teniendo en cuenta el costo que representa.

En cuanto a la nulidad de la adjudicación de tierras rurales, sabemos que la competencia para resolver estos casos, está situada en la ciudad de Quito, y para los casos en que se debe recurrir a la nulidad, el trámite se desarrolla allá. Para cantones o ciudades aledañas a la capital, no representa mayor detrimento la movilización o el impulso en si del proceso. Pero cuando hablamos de ciudades que ya se encuentran a distancias considerables como Cuenca, Loja, Zamora, entre otras, ya se presentan dificultades. Primeramente, la vista al expediente, garantía básica, se encuentra afectada pues de ambas formas, tanto para el actor de la nulidad, como para la defensa del demandado de la misma (que en muchas ocasiones toma conocimiento del trámite en su contra cuando este ya lleva tiempo siendo tramitado o ya ha sido resuelto), tienen conflictos para la revisión de un expediente que está en una ciudad alejada, y nuevamente recordando que el fin que persigue la adjudicación de tierras es regularizar a quienes viven en la informalidad, pedir a la persona que se someta a una causa en Quito, presenta dificultades, desinterés o desconfianza. No bastando lo anterior, en el proceso en si de la adjudicación y de la nulidad existen trabas en los expedientes, son despachados sin un orden cronológico y hasta existen violaciones al debido proceso dejando en evidencia como estos procesos por su tiempo, burocracia y dificultad no son llevados de la mejor manera y hacerlo por iniciativa propia sin asesoría legal, no es la mejor vía. (Esta información fue concedida por el Doctor Álvaro Méndez Álvarez, entrevista personal, 28 de noviembre de 2023).

De las entrevistas y de los estudios de campo, realizados, resulta interesante un caso de impugnación de la nulidad del acto administrativo de adjudicación de tierras, demostrando como cada caso es un universo diferente, donde quien adjudicó el bien, no pudo pagar las deudas que tenía al banco, y se demandó a los garantes solidarios el pago, se remató el terreno, mismo que fue adquirido por el garante solidario, al momento de querer inscribir la adjudicación en el Registro de la Propiedad, se entera que un año atrás se había concedido la nulidad de esa adjudicación y reversión de la misma hacia otras personas, por lo que debieron recurrir al recurso ante el Tribunal Contencioso Administrativo. (Esta información fue concedida por el señor Juez Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en Cuenca, Doctor Paul Jiménez Larriva entrevista personal, 13 de diciembre de 2023). Lo curioso de este caso es como la persona que adjudicó el bien ni siquiera tenía conocimiento del proceso de nulidad de adjudicación que se llevó en su contra y como el terreno fue rematado sin que se supiera que se había concedido la nulidad de adjudicación de este predio, que ya estaba en manos de un tercero y es este tercero quien llevó a cabo el recurso ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

Otro conflicto que presenta el hecho de que la nulidad de la adjudicación se tramite en la ciudad de Quito es el mismo que acarrea a los trámites orientados para personas que comúnmente no tienen acceso a amplios recursos económicos, que es el de los costos que implica el llevar un proceso en otra ciudad, por traslados (que ahora se ven en menor medida por la virtualización) o por la tramitación o impulso que en ocasiones se hace con un tramitador externo. Nuevamente vemos como los costos adicionales afectan al interesado. Por otro lado, cabe mencionar como la centralización de los procesos ocasiona sobrecarga procesal para el poco personal que tiene que tramitar la nulidad, los procesos no se encuentran con facilidad y existe mucha dificultad en el trato que se da. (Esta información fue concedida por el Doctor Wilson Palomeque, entrevista personal, 24 de noviembre de 2023)

Como corolario de este apartado la centralización en la tramitación de la nulidad de la adjudicación de tierras, en la ciudad de Quito, representa un conflicto profundo y coloca en indefensión a los campesinos de otras provincias. Al llevarse a cabo el proceso, lejos de las comunidades agrícolas o personas afectadas, aleja a los protagonistas directos y a su vez se limita su participación en la resolución de los

problemas en los que ellos se encuentran inmersos. De esta forma se generan barreras logísticas innecesarias y se perpetúa la brecha de acceso a la justicia y se margina a quienes utilizan la tierra como su principal sustento.

3.2 Conflictos procesales al interponer recurso contra la nulidad del acto administrativo de adjudicación ante los Tribunales Contencioso Administrativos.

Previo al desarrollo de la última parte de este trabajo de investigación, es relevante tener un ligero entendimiento de lo que implica lo contencioso administrativo, etimológicamente la palabra “contencioso” proviene del latín *contentiosus*, que significa “el que discute, debate” y tiene relación con la controversia o contienda; mientras que administrativo guarda relación con la administración, sobre la función que se desarrolla bajo el mando de otro y está vinculado a la gestión o dirección de algo. Ya realizando una inmersión en materia contencioso administrativa resaltamos lo que menciona Carlos Betancur J en *Derecho Procesal Administrativo* (1994) acerca de la materia:

[...] está constituida por el conflicto jurídico surgido entre el administrado y la administración, en torno a la actividad de ésta considerada como desconocedora del ordenamiento jurídico general o de los derechos subjetivos de aquél y planteado ante un organismo independiente que debe decidirlo mediante una sentencia, aplicando reglas propias. Así, el contencioso da la idea de contradicción o desacuerdo en la valoración jurídica de un acto, hecho o contrato de la administración .

Entendido lo anterior, no podemos obviar el mencionar que, para interponer un recurso ante los Tribunales Contenciosos Administrativos del Ecuador, se tiene que agotar la vía administrativa. Al realizar la adjudicación de tierras rurales ante la Subsecretaría de Tierras y obtener una providencia favorable, si es que existe un tercero que se crea afectado puede demandar la nulidad de dicho acto administrativo ante la Autoridad Agraria Nacional, con las dificultades que este trámite conlleva como que el desarrollo del mismo se encuentra centralizado en la capital del Ecuador, tema que fue tratado previamente; en caso de obtener una resolución favorable (nulidad de la adjudicación de tierra rural), la persona que realizó la adjudicación y por este caso la pierde, tiene la vía contencioso administrativa para impugnar esa

nulidad en su contra.

Para un mejor entendimiento de lo anteriormente expresado, los Tribunales Contenciosos Administrativos del país tienen como objetivo principal el de controlar, revisar y resolver conflictos y controversias relacionados con las decisiones que hayan sido emitidas por las entidades del sector público. Dando control y revisión a las decisiones administrativas para que de esta forma se garantice la legalidad, justicia y respeto a los derechos de los administrados que se consideren afectados por los actos administrativos arbitrarios o ilegales. De esta forma al revisar los recursos, los tribunales contenciosos administrativos podrán anular o modificar las decisiones administrativas que se rijan en mejor medida a la normativa legal vigente.

Defender un procedimiento contencioso administrativo no es sencillo, requiere experiencia y conocimiento especializado del profesional en derecho que lo lleve, pues a diferencia de las ramas más conocidas y enseñadas como, por ejemplo, sin restar su importancia, las ramas de lo civil y lo penal (por ser las más practicadas y con más demanda); la administrativa y contencioso administrativo, no se estudia a fondo cuando se estudia para obtener el título de abogado. Esto conecta con un apartado del subcapítulo anterior, referente a los consultorios jurídicos gratuitos y de universidades, pues una persona de bajos recursos que necesite ayuda legal en estas ramas del derecho, difícilmente recibirá la ayuda pertinente o tendrá un buen asesoramiento por la especificidad y dificultad de los temas administrativos y contencioso administrativos.

En capítulos anteriores se mencionó que la Subsecretaría de Tierras, establece que no es necesario un abogado para realizar el trámite de adjudicación de tierras rurales, que el mismo se puede hacer personalmente ante las ventanillas de su institución; no obstante, también se ha mencionado como un error en la declaración juramentada, en la información que se otorgue a los profesionales que realicen el levantamiento planimétrico, o cualquier detalle omitido, olvidado o del que no se hayan percatado, puede derivar en una nulidad de la adjudicación, sea a favor del estado o facilitar al tercero interesado en el predio que tenga un presunto título de propiedad. En cualquiera de los dos casos implica aumento en los costos y el tiempo invertido, sea por repetir el procedimiento o por buscar una defensa ante una nulidad por existencia de un presunto título de propiedad. Por esta razón un buen

asesoramiento legal desde un inicio facilita la situación si esta termina en adjudicación sin más, o si por otro lado se declara la nulidad de la adjudicación y hay acudir a la vía contencioso administrativa.

Un conflicto común que se da en estos procesos, es que muchas veces el adjudicatario es el último en enterarse que esta desarrollándose un proceso de nulidad en su contra, o en su defecto, es el último en enterarse que se ha emitido ya dicha nulidad. Esto sucede en razón de a quienes va dirigida la demanda de nulidad, donde el perjudicado (entendiendo que en este caso es quien tiene un predio y para ese mismo predio se ha emitido una providencia de adjudicación a favor de otra persona) demanda a la Autoridad Agraria Nacional, al Ministerio de Agricultura, que entrega los bienes a los adjudicatarios, pero dicho perjudicado no demanda a la persona que se adjudicó el bien, y la institución o funcionarios competentes, resuelven sin la presencia o defensa del demandado. (Esta información fue concedida por el señor Juez Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en Cuenca, Doctor José Alfredo Vásquez Paredes entrevista personal, 13 de diciembre de 2023).

Otra situación es cuando se demanda de forma incompleta a las partes, por ejemplo, quien recibe la adjudicación está casado o en unión de hecho, sin embargo, como las providencias de adjudicación salen a nombre de una sola persona, entonces demandan únicamente a la persona cuyo nombre refleja en la providencia. (Esta información fue concedida por el señor Juez Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en Cuenca, Doctor Paul Jiménez Larriva entrevista personal, 13 de diciembre de 2023). La falta de legitimidad pasiva en un proceso judicial puede incidir en la eficacia del procedimiento. Al identificar erróneamente a las partes que deben responder, se pueden generar disputas o retrasos considerables en la prosecución del trámite. El solucionar de manera pronta esta situación es determinante para que se pueda corregir los errores, salvaguardar el proceso y asegurar que los involucrados puedan ejercer de manera efectiva su derecho a la defensa.

Por la naturaleza de las tierras rurales, en ocasiones estas no solo no están cerca del casco urbano de las ciudades, sino que están tan alejadas y son de difícil acceso, que dificulta tanto a los profesionales arquitectos para realizar el levantamiento planimétrico, como a las autoridades administrativas a acudir al predio a realizar una inspección.

O por otro lado, la adjudicación cuya nulidad se encuentra en proceso, es de varios años atrás, años en los cuales el adjudicatario, ya realizó inversiones o mejoras al bien, como pueden ser la construcción o ampliación de una vivienda, plantó, cuidó y cosecha actualmente sembríos, ha preparado y utiliza la tierra para pastoreo, es decir trabaja y utiliza la tierra como es el propósito de la adjudicación; empero se encuentra con un título de propiedad, y un proceso de nulidad en su contra, aquí claramente dependiendo de la prosecución del trámite se podría llegar a pedir la reparación económica correspondiente para lo cual es necesario que los daños económicos sean cuantificados por quien se sienta afectado. (Esta información fue concedida por el señor Juez Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en Cuenca, Doctor Gonzalo Urgiles León entrevista personal, 13 de diciembre de 2023) Esto sumado a que difícilmente una persona que ha trabajado y preparado lo que considera su predio por años o el tiempo que hubiese estado en posesión, va a querer desprenderse del mismo y quedar a la deriva o incertidumbre de donde podrá vivir o de que vivirá en el porvenir.

Para este trabajo se han realizado entrevistas a profesionales del derecho con conocimiento en las áreas administrativas y contencioso administrativas, y de estas entrevistas se puede inferir como un procedimiento planteado para ayudar al campesinado ecuatoriano y personas de las áreas rurales que muchas veces viven en la informalidad, puede terminar siendo engorroso, largo, tedioso y un sinnúmero de adjetivos negativos para quien tiene que pasar estos procesos. Como lo menciona el Dr. Álvaro Méndez Álvarez en su entrevista, el ritualismo del trámite contencioso es el primero de los conflictos en presentarse, dando demoras y este tiempo de ritualismo procesal ni siquiera es imputable al administrador de justicia, sino propio de la ritualidad del juicio contencioso administrativo.

Estos conflictos no solo añaden obstáculos en términos de tiempo y recursos como ya se ha establecido, sino que también afectan la certeza y eficacia del proceso legal para las partes involucradas. En este contexto, es crucial destacar nuevamente la importancia de contar con asesoramiento legal especializado desde el inicio del proceso para anticipar y gestionar eficazmente estos conflictos. Además, se podría contemplar la implementación de mecanismos alternativos de resolución de disputas para contribuir a una solución más rápida y efectiva, beneficiando tanto a los

demandantes como a las entidades gubernamentales involucradas. En última instancia, la mejora de la claridad normativa, la simplificación de procedimientos y la promoción de métodos alternativos de resolución de conflictos podrían contribuir significativamente a minimizar los impactos negativos de los conflictos procesales en las personas que buscan impugnar la nulidad de adjudicación ante los Tribunales Contencioso Administrativos en Ecuador.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

El presente trabajo presentó como premisa principal la fuerte desigualdad que ha existido históricamente en la distribución de tierras, que ha afectado principalmente a las comunidades rurales y campesinas. En un intento de contrarrestar lo anterior, se plantearon leyes como la Ley Orgánica Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, que pretendieron equilibrar la balanza de desigualdad a través de la posibilidad de adjudicación de tierra para tener un título de propiedad y brindar seguridad a quienes poseían tierra de forma no regular. No obstante, la complejidad en los trámites, en conjunto con la burocracia y el número de requisitos, pueden llegar a resultar abrumadores, especialmente para quienes se encuentran con recursos limitados.

La nulidad de la adjudicación ocurre cuando se incumplen los requisitos legales, de esta forma la nulidad sirve como mecanismo de protección de derechos y de prevención contra abusos. No obstante en este trabajo se ha evidenciado como tanto la adjudicación como la nulidad tienen profundas implicaciones sociales y jurídicas. Las comunidades rurales se ven enfrentados a barreras y obstáculos sustanciales para defender sus derechos y acceder a la justicia, estas barreras se ven exacerbadas por sus limitadas capacidades económicas, poca educación formal y sin representación legal adecuada. De la mano con lo expuesto, existen desafíos adicionales para las personas que residen en zonas o territorios alejados de la capital, pues la centralización de la nulidad en la ciudad de Quito les perjudica en costos y tiempo.

Si la nulidad de la adjudicación es un trámite complejo, el hecho de impugnar esta nulidad presenta igualmente sus dificultades, ya que requiere conocimiento especializado en Derecho Administrativo. Con frecuencia los afectados por una nulidad de adjudicación no están adecuadamente informados o se encuentran desprovistos de representación legal, lo que deriva en complicaciones para obtener una resolución favorable para estos casos. La notoria falta de claridad en estos procedimientos y lo imprescindible de contar con un asesoramiento especializado desde que se da inicio al proceso son aspectos sumamente críticos.

En corolario, podemos destacar que resulta necesario un cambio de enfoque en el proceso de adjudicación para volverlo más accesible y equitativo. Las comunidades

campesinas requieren de ser provistas de un asesoramiento legal adecuado así como de mecanismos de resolución de conflictos más eficientes.

Las recomendaciones sugeridas se enfocan en la simplificación de procedimientos legales y administrativos, volviéndolos comprensibles y accesibles para las comunidades rurales. Con ello nos referimos a reducir la burocracia y papeleo así como clarificar los requisitos para la adjudicación y que entiendan las posibles repercusiones que puedan suceder en la prosecución del trámite (si se continúa incentivando a que los adjudicatarios inicien el proceso sin representación legal). Fomentar a que se realicen capacitaciones para aumentar la educación legal en las comunidades de la mano de talleres y/o recursos que aumenten la conciencia de la propiedad y de los procedimientos legales.

Igualmente resulta imperante que se mejoren los servicios legales orientados a áreas rurales. Los centros de asistencia legal gratuita han sido contemplados en este trabajo, sin embargo ya se determinó la falta de competencia o de conocimiento especializado en áreas administrativas como la adjudicación, nulidad e impugnación de la misma, por lo que capacitar y reforzar estas áreas de conocimiento en dichos centros resulta crucial. De forma paralela, la descentralización en la tramitación de ciertos procesos para ser manejados localmente facilitaría el acceso a la justicia para quienes se encuentran alejados.

De esta forma mejoraría no solo el acceso a la justicia y la tierra, sino por otro lado se podría fortalecer el marco legal y también el administrativo para garantizar procesos que sean más justos, transparentes y asequibles para las comunidades campesinas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (11 de enero de 2017). Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Registro Oficial Sup. 920. Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (14 de marzo de 2016). Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Registro Oficial Sup. 711. Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (28 de septiembre de 2009). Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial Sup. 35. Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (29 de marzo de 2023). Ley Orgánica Reformativa a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral. Registro Oficial Sup. 279. Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (7 de julio de 2017). Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial No 31. Ecuador.
- Betancur C. (1994). Derecho Procesal Administrativo. Señal Editora. P. 31.
- Corte Constitucional Del Ecuador. (21 De Diciembre De 2021). Acción De Protección Contra Particulares Y Estándares Para La Celebración De Escrituras Públicas De Compraventa De Bienes De Personas Adultas Mayores. SENTENCIA No. 832-20-JP/21. Ecuador
- Dromi, Roberto, *Acto Administrativo* (2008)
<https://es.scribd.com/document/371434358/Dromi-Roberto-Acto-Administrativo-2008-pdf>
- El Universo. (10, noviembre, 2019).
https://www.eluniverso.com/noticias/2019/11/10/nota/7594670/fondo-nacional-tierras-funcionara-antes-fin-ano/#cxrecs_s
- Farrando Ismael, Martínez Patricia, *Manuel de Derecho Administrativo*. (1996)
<https://es.scribd.com/document/373759544/MANUAL-DE-DERECHOADMINISTRATIVO-ISMAEL-FARRANDO-pdf#>
- Gordillo, Agustin. (2017). Tratado de Derecho Administrativo.
https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf
- Guerrero, Francisco. (2019). *Nueva Visión Del Derecho Administrativo: Sustentada En El Código Orgánico Administrativo Y Normativa Conexa*. Cevallos Editora Jurídica Quito.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (26 de abril de 2017). Manual De Procedimientos Y Trámites Administrativos En Materia De Tierras Rurales Establecidos En La Ley Orgánica De Tierras Rurales Y Territorios Ancestrales Y Su Reglamento General. Edición Especial del Registro Oficial 1008, 26-IV-2017. Ecuador.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (29 de agosto de 2019) Acuerdo Ministerial 05. Registro Oficial No 28. Ecuador.
- Organización de las Naciones Unidas. (13 al 17, noviembre, 1996)
https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A97/A97-DAMB4.htm
- Ovalle F. (2016). Teoría General del Proceso. México: Oxford University Press, pp. 147.

ANEXOS.

- **Entrevista al Juez Gonzalo Urgiles León – Juez Distrital Contencioso Administrativo con sede en Cuenca.**

1. ¿Usted cómo determina si un error es lo suficientemente significativo como para justificar la nulidad?

Bien, mi nombre es Gonzalo Urgiles León. Soy juez del primer Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca. Respecto de cómo se determina si un error es lo suficientemente significativo como para justificar la nulidad, debemos señalar que para el caso que nos ocupa, se da cuando se ha violado el procedimiento de adjudicación de tierras y el vicio ha incidido en la resolución de la adjudicación. Tiene que ser un vicio demasadamente grande y que haya causado un perjuicio efectivo al legítimo propietario del bien. Entonces ahí el juez determina la magnitud de ese vicio que generalmente puede ser por falta de notificación a los afectados, también se dan vicios cuando existen títulos anteriores de dominio, etc. Entonces el juez observa la magnitud del vicio y determina la nulidad del acto administrativo.

2. ¿Qué prueba es crucial o fundamental para respaldar una reclamación de nulidad basada en fraude?

La prueba que es crucial o fundamental para respaldar una reclamación de nulidad básicamente es cuando se posee un título o una escritura anterior al acto administrativo de adjudicación. Es decir, cuando existe un legítimo propietario anterior a la adjudicación que hace la autoridad de tierras. Esa prueba es fundamental para determinar la nulidad de la adjudicación. Otra prueba que es bastante de bastante peso, es aquella que cuando el bien que se ha adjudicado se sobrepone en su linderación a un bien que tiene título y que pertenece a otra persona.

3. En caso de que se conceda la nulidad del acto de adjudicación ¿cómo en la sentencia se aborda la reparación y restitución de la tierra en cuestión?

Al declararse la nulidad del acto de adjudicación, la situación del predio vuelve a su estado anterior, es decir, a su legítimo propietario. El afectado tendría o tiene que justificar en el

proceso el monto al que ascienden los daños causados y estos tienen que ser reparados en la sentencia, pero es el mismo afectado quien tiene que señalar los daños que han sido causados y justificar su cuantificación. El juez va a determinar si corresponde o no esa reparación y eso lo determina en sentencia.

4. ¿Con qué frecuencia se presentan casos de nulidad de actos administrativos de adjudicación de tierras?

De la experiencia nuestra no es tan frecuente este tipo de procesos, podría decirle que nuestro tribunal habrá aproximadamente o alrededor de 10 casos al año más o menos.

5. ¿Cuales considera que son los mayores conflictos procesales al demandar la nulidad de la adjudicación de tierras ante el tribunal contencioso administrativo?

Los mayores conflictos procesales al demandar la nulidad de adjudicación de tierras se dan cuando el bien se encuentra ubicado en terrenos o en ubicaciones demasiado alejadas que no son de fácil acceso, porque generalmente el tribunal dispone una inspección al sitio. Pero a veces son sitios demasiado alejados, de difícil acceso y eso dificulta tanto esta situación. Otro tema también que dificulta es cuando la adjudicación cuya nulidad se reclama es una adjudicación de muchos años atrás. Eso dificulta el proceso porque al ser de años atrás, digamos la persona que se le adjudicó generalmente hace inversiones, a veces construye viviendas, tienes sembríos, etcétera, etcétera. Eso dificulta la solución del problema. Pero como le dije hace un momento, en esos casos hay que cuantificar los daños, etcétera, etcétera, para luego hacer la reparación que corresponde.

- **Entrevista al Juez José Alfredo Vázquez Paredes - Juez Distrital Contencioso Administrativo con sede en Cuenca**

1. ¿Usted cómo determina si un error es lo suficientemente significativo como para justificar la nulidad?

Hay varias formas de establecer las nulidades, pero la principal es la que establece la Constitución de la República, artículo 76, numeral 7, literal L. Primero, falta de motivación. Segundo, establecer una suerte de violaciones al debido proceso que también están en el

artículo 76 de la Constitución. Y determinar también causales del 105 del Código Orgánico Administrativo, es decir, que se te contrario a la norma, que quien haya actuado lo haya hecho sin capacidad o competencia, etc. Entonces podemos establecer una suerte de nulidades, siempre y cuando se justifiquen y se prueben en la audiencia y en las pruebas que se presenten. Recordemos que el artículo 169 del COGEP establece que quien alega algo tiene que probarlo. Entonces no solo con establecer una suerte de alegato o argumento se puede dar paso a una pretensión, también tienen que ser probados los asertos. Entonces el juez cuando revisa, revisa no solo la pretensión, sino revisa también los elementos que configuran la pretensión. Y para establecer, si existen o no las nulidades, se tiene que verificar estas circunstancias que la normativa constitucional y legal establecen para que el juez establezca esas nulidades. No necesariamente pueden ser de forma, pero sí de fondo. Es decir, puedo establecer una inadecuada actuación administrativa que a lo mejor pueda ser válida. ¿Por qué? Porque se subsanó o porque fue rectificada tiempo. Y eso no significa que se anula. Pero si el proceso para determinar una entrega de un determinado bien inmueble, como en el caso que tú nos pones de consideración, se tiene que revisar también elementos adicionales a la pretensión original. Es decir, si la reversión de tierras que estoy tramitando o estoy pidiendo tiene como sujetos a unas personas y no se consideran a otras, puede ser sujetos de nulidad. O si es que ese bien que fue adjudicado tenía propietarios anteriores que no fueron considerados o que la institución pública desconocía de su existencia también es una causa de nulidad. Hay que ver muchos elementos para establecer las nulidades, que van en conjunción con lo que la establece la norma. La siguiente pregunta.

2. ¿Qué prueba es crucial o fundamental para respaldar una reclamación de nulidad basada en fraude?

No solo la intención sino también la determinación, como le decía en la pregunta anterior si es que usted con pleno conocimiento de, que puede no demostrarse, pero se puede inferir, que una persona con pleno conocimiento de que existían otros dueños, tramita ante la institución pública la entrega de un bien a su nombre, sabemos que hay dolo y sabemos que hay culpa, con toda la intención propuso una circunstancia que nació viciada, entonces la nulidad va por ahí. Determinar fraude en temas contencioso administrativos es bastante complejo ¿por qué? porque no podemos establecer... el propio significado de la palabra fraude frente a circunstancias que a lo mejor quien las propuso tampoco las conocía, me explico, en el campo siempre hay muchos de estos casos vía prescripción extraordinaria de

dominio, el abuelo le dio el terreno al nieto para que viva y asomó el papá que también vivía ahí y a lo mejor un tercero que usaba un pedazo del terreno se enteró y planteó la prescripción y el juez lo dio, no hay fraude ahí, lo que hay es simplemente una actuación contraria a la norma o una actuación contraria a la ley inducida por error que hace que el juez equivocadamente resuelva algo que no debería haber hecho, entonces no podemos hablar de este fraude siempre y cuando no existan elementos para establecer la mala fe y deslealtad.

3. En caso de que se conceda la nulidad del acto de adjudicación ¿cómo en la sentencia se aborda la reparación y restitución de la tierra en cuestión?

Vamos a usar una frase que usan en derecho constitucional, la resolución como tal ya es una reparación. Entonces si usted declara la nulidad de una adjudicación, lo que está haciendo es dejando o reversando o volviendo el tema a su legítimo propietario. Recuerda que nosotros solo trabajamos en temas contenciosos administrativos sobre los actos administrativos, no sobre la posesión del bien o la propiedad del bien. Si en este caso, se evidencia que fue adjudicado contrario a la norma, contraria a la ley, si existían en dueños anteriores, la nulidad es la forma de reparación y se establece esta suerte de reconocimiento implícito de la propiedad... No vamos más allá, pero hay veces que se deja también a salvo el derecho que tienen los que fueron adjudicados y a los que se les pretendió perjudicar, que le planteen una demanda al Estado, una responsabilidad de extracontractual por una mala administración, en este caso, al entregar un bien que no era estatal. Depende ya de la persona si es que quiere después promover una suerte de reparación económica por daños y perjuicios ocasionados.

4. ¿Con qué frecuencia se presentan casos de nulidad de actos administrativos de adjudicación de tierras?

No hay mucho, no, realmente en los ocho años que yo voy aquí no hemos tenido muchos para que también. O sea, se van unos dos o tres al año.

5. ¿Cuales considera que son los mayores conflictos procesales al demandar la nulidad de la adjudicación de tierras ante el tribunal contencioso administrativo?

La caducidad. Muchas de las veces el dueño del bien se entera al final, que ya le han quitado el bien. Y cuando comparece aquí a veces ya pasaron los noventa días que dice la norma y

se establece una suerte de perjuicio implícito porque si no sabía y no tenía cómo actuar, simplemente el tribunal resolvió en base a la presencia de otros actores que pedían este tipo de cosas. A veces el perjudicado es el último en enterarse, realmente va por ahí. Es uno de los mayores conflictos y a veces cuando demandan mal, es otro de los mayores conflictos. Es decir, no le demandan... le demanda el perjudicado al Ministerio de Agricultura que es el que designa o entrega los bienes o adjudica los bienes, pero no le demanda al que le adjudicaron. O sea, ahí una suerte a veces de mal proceder al momento de demandar nada más. Esos son los dos mayores conflictos que se encuentran al momento de demandar.

- **Entrevista al Juez Paul Jiménez Larriva - Juez Distrital Contencioso Administrativo con sede en Cuenca.**

1. ¿Usted cómo determina si un error es lo suficientemente significativo como para justificar la nulidad?

Bueno, vayamos a lo general. Cuando un juez recibe una demanda, evidentemente el proceso se inicia con una demanda, evidentemente, y el debate procesal se centra entre la demanda y la contestación de la demanda. Ahora, puede presentarse, de la experiencia que he tenido, pueden presentarse algunas dificultades, excepciones como la falta del legítimo contradictor ¿Qué significa eso? Bueno, eso significa ¿no cierto? que las personas que deberían concurrir al proceso, a defender sus posiciones, sus derechos ¿no es cierto? no están completas o no han sido, básicamente, o no han concurrido o no han sido demandadas. Sobre todo, lo segundo, suele suceder que no han sido demandadas. ¿Como cuáles? a veces, ¿no cierto? el cónyuge de quien recibe la adjudicación, por ejemplo, generalmente se olvidan porque la adjudicación sale a nombre de una sola persona, pero que mantiene una sociedad conyugal o una sociedad de bienes producto de la unión de hecho. Puede que cuando se trate, ¿no cierto? De la nulidad del acto de adjudicación, haya a un tercero, ya que esté en posesión, o sea, quien ejerza la propiedad sobre el bien que fue adjudicado, en cuyo caso ¿no es cierto? hay que convocarle a él, hay que convocarle a quien fue beneficiario de la adjudicación. Y últimamente hemos tenido un caso que acabamos de sentenciar, en donde inclusive ¿no cierto? alguien que fungió de garante de un crédito que no fue pagado y que llevó al remate, al embargo y remate del bien adjudicado, ¿no cierto? y lo remató como acreedor para tratar

de recuperar lo que pago, pues no fue considerado en el trámite administrativo, y entonces ahí es lo que se llama los terceros interesados. Generalmente suele suceder esto, a veces sucede esto. Entonces depende el error, ¿no cierto? el error primero hay que verificar que las partes que concurren al proceso, legitimidad en la causa ¿no cierto? sean todos los que tengan interés en el proceso. Luego viene, evidentemente al tratarse de un acto administrativo los requisitos de validez del acto administrativo. Verificar los requisitos de validez del acto administrativo, en donde hay que verificar cada uno de esos requisitos, los elementos del acto administrativo. Generalmente a veces el objeto se encuentra viciado, ¿por qué? Porque a veces los linderos no coinciden, a veces hay confusión entre el inmueble y entonces el objeto del acto administrativo está viciado porque contiene un error, no se refiere al inmueble. Hay confusión en el inmueble. Y luego ¿no cierto? puede, sobre todo, el elemento motivación, algún defecto en el procedimiento administrativo, la motivación sobre todo suele tener algunos vicios y la Constitución, es bastante clara al determinar que cuando el acto no se encuentra suficientemente motivado o motivado adecuadamente, lo que produce es la nulidad del acto administrativo. Entonces al tratarse de un acto administrativo, ¿no cierto? Declarar nulo el acto de adjudicación, igual tiene esos aspectos fundamentales que tenemos que ver. Y luego el hecho de que haya falta de legítimo contradictor puede conllevar, a la violación del derecho al debido proceso, en las garantías del derecho a la defensa, porque quien no fue convocado al proceso pues mal puede defenderse... mal puede defenderse, y eso genera a veces la nulidad del procedimiento administrativo que tenemos que regresarlo, declarar la nulidad y regresarlo, desde el momento en que se privó del derecho a la defensa de la persona que tenía interés en el proceso y no pudo concurrir a defenderse. Entonces yo creo que esos son los aspectos significativos para verificarnos, ¿cierto? Ahora puede haber error en la cosa, en el inmueble, como les había dicho, o por último suele suceder ¿no cierto? que hay un título, la existencia de un título. Además, hay que leer para declarar la nulidad de la adjudicación, generalmente se puede hacer en sede administrativa y ahí hay causales para que la misma Subsecretaría de Tierras del Ministerio de Agricultura sea quien deje sin efecto al acto de adjudicación. Y a veces ese acto de adjudicación que revoca la adjudicación realizada en sede administrativa es impugnado en sede judicial.

2. ¿Qué prueba es crucial o fundamental para respaldar una reclamación de nulidad basada en fraude?

Yo creo, a ver, puede ser el título de propiedad, el documento público, el título público que establezca la propiedad sobre el bien. Porque una de los fundamentos para adjudicar es que se trata de tierras que pertenecen al Estado, que no hay propietario, pero resulta que aparecen títulos de propiedad de muchos años atrás. Entonces, generalmente suele ser esta, la prueba crucial. Otras pruebas pueden ser, dado los casos, dado los altos índices de migración a veces, para obtener el título se acude a la Subsecretaría de Tierras ¿Por qué? Porque son compraventas que a veces se realizan de manera informal, sin cumplir con las formalidades de que conste un título público, la transferencia de dominio, y entonces, los años pasan y generalmente a veces suelen ser compras entre familiares que se hacen a favor de migrantes que están en el exterior. Entonces, otra prueba podría ser el registro de salida del país, lo cual podría demostrarnos que hay fraude en cuanto al requisito de posesión. No puede tener posesión a alguien que no estuvo en el país. Son... suelen ser este tipo de casos, este tipo de casos ¿no cierto? de compraventas que no se llegan a realizar la tradición que se establece a través del título respectivo, es decir, de la escritura pública respectiva en la que consta el contrato de compraventa. Entonces, a veces esos son a veces los fraudes que se realizan y se acuden artificiosamente a la adjudicación, a la adjudicación básicamente y ahí puedes dar ¿no cierto? cada caso es diferente, y el caso va a depender de la atención que preste el abogado a los detalles, a los detalles que pueden presentarse básicamente. Puede ser una prueba fundamental una inspección judicial, un informe pericial, que desdiga, por ejemplo, de que usted ha estado en posesión de ese bien, como dice la ley, con el ánimo de señor y dueño. Pero si no hay rastro de que usted, ha estado en posesión y ha cultivado, por ejemplo, el bien, no mantiene o no hay rastro de que han sido tierras de pastoreo, eso se puede establecer con un informe pericial. Informe pericial, realizado con un sustento muy detallado, inclusive con una histórica de fotos satelitales en donde se puede ver, año a año que puede haber pasado con ese bien, si ha estado siendo cultivado, si ha estado siendo usado, no, y ahí se puede descubrir que el requisito de posesión y de ocupación ¿no cierto? porque el principio de adjudicación de tierras es, la tierra para quien las trabaja, sí, básicamente.

3. En caso de que se conceda la nulidad del acto de adjudicación ¿cómo en la sentencia se aborda la reparación y restitución de la tierra en cuestión?

Bueno, teóricamente ahí se pueden presentar casos excepcionales, pues la reparación sería la reintegración, es decir, declarada la nulidad, el efecto de la nulidad es que las cosas

vuelven a su estado anterior, es decir, vuelven, si es que no hay título de propiedad, pues vuelve a poder del estado, sí, si es que hay título de propiedad, pues se debe reintegrar la propiedad a favor de la persona que es la legítima propietaria y demuestra que ha sido la legítima propietaria y no eran tierras del Estado, que no tenían dueño o que no había título de propiedad sobre esas tierras. Básicamente sería la reparación lógica, porque el daño causado es ese, ¿no cierto? bueno, ahora podría entenderse que, si alguien pide la reparación de daños y perjuicios ocasionados por una adjudicación indebida, podría reclamar, pero tendría que demostrar a sí mismo que como propietario habría sido privado del uso y goce de esa propiedad en donde él tenía algún rendimiento. Y generalmente eso empieza a ser... no es lo lógico, no es lo razonable, ¿por qué? porque se entiende que si yo pido me entreguen la tierra es porque no estuvo siendo cultivada. Entonces mal el propietario que abandonó aparentemente, abandona su propiedad, pudo haber estado realizando una actividad que le genere ingresos. Entonces podría ser, pero podría demostrarse, podría ser el caso, entonces tendría que demostrar eso. Caso contrario, la reparación consistiría en reponer la propiedad a través de la declaratoria de nulidad que regresa a su estado anterior, dejando sin efecto, anulando el acto de adjudicación y, en consecuencia, por supuesto, la inscripción, la protocolización y luego inscripción en el registro de la propiedad para que vuelva a poder del legítimo propietario del bien. Sin embargo, se puede presentar un caso, que no hemos tenido y todavía yo, al menos personalmente no se ha resuelto en que el bien adjudicado haya pasado a propiedad de terceros, ahí puede haber un debate respecto a que el tercero de buena fe debe ser privado de la propiedad o la reparación, que me parece es lo más razonable, la reparación consistiría en hacer un avalúo del bien y mandar a pagar el precio del avalúo del bien porque ya no se puede restituir, ahí hay un tercero de buena fe que seguramente pudo haber adquirido, pero eso sería materia de un estudio más profundo, pero podría ser la salida.

4. ¿Con qué frecuencia se presentan casos de nulidad de actos administrativos de adjudicación de tierras?

Bueno, es bastante frecuente, es bastante frecuente, yo diría que tenemos varios casos, más de una decena de casos por año de ese tipo de situaciones, no, de ese tipo de situaciones porque como vuelvo y repito es una forma ¿no cierto? de formalizar a veces compraventas que no han llegado, a cumplir con las formalidades, es decir, a celebrar la escritura pública, por la confianza que a veces mantenemos la gente, mantenemos la confianza, decimos

“después ya hemos de hacer, hemos de firmar las escrituras” y algo puede pasar en el camino, el fallecimiento de uno de los contratantes, los herederos ya se vuelve difícil, personas que ya no están aquí, personas que han migrado, que suele ser frecuentes en nuestra sociedad, en nuestras provincias, sobre todo aquí en las provincias y en el oriente con mayor dificultad, en donde hay una densidad poblacional muy baja, entonces a veces son tierras que han sido colonizadas, que han sido entregadas por el antiguo IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización) como parte de la colonización, que han sido entregadas como tierras a una comunidad, que luego empiezan ya a repartirse los miembros de la comunidad, las cooperativas, etcétera, etcétera, que pueden darse... se han dado casos excepcionales. Entonces, la frecuencia, sí es, yo diría, que más de una decena por cada tribunal al año que suele presentarse este tipo de causas, este tipo de procesos o de demandas.

5. ¿Cuales considera que son los mayores conflictos procesales al demandar la nulidad de la nulidad de la adjudicación de tierras ante el tribunal contencioso administrativo?

Lo que comencé diciendo, que se demande adecuadamente a quienes tienen que concurrir al proceso. Legítimos contradictores, legitimación en la causa como conoce la doctrina, suele ser uno de las situaciones ¿Por qué? Porque fíjese, estamos frente a la nulidad en sede administrativa de un acto administrativo que otorgó derechos, el derecho de propiedad que teóricamente le pertenecía al Estado, y ahí puede haber terceros interesados que durante la adjudicación no se contó con esos terceros, a sabiendas que esos terceros podían tener derechos, y entonces ellos piden luego la nulidad, y como le conté este caso, muy suigeneris que acabamos de sentenciar en el Tribunal, donde incluso personas que remataron el bien, el bien adjudicado como producto de la ejecución de una garantía, por un préstamo. Entonces, ahí... personas... y a veces, quién es garante, y en este caso sucedió, quién es la garante era la persona a quien se le adjudicó el bien, ni siquiera era el deudor principal, era el deudor solidario como garante, con garantía solidaria. Y entonces junto a ella había otro garante solidario que fue el que termina pagando el crédito, remata el bien para resarcirse, cobrar el dinero que pagó y a su vez resarcirse, remata el bien y termina con un acto de declaratoria de nulidad y adjudicación de tierras en donde no se contó con él porque era alguien que ya nuevamente tenía interés en la causa. Entonces mire yo creo que este es... los principales conflictos procesales, luego vienen el lecho de como usted decía la parte probatoria, las pruebas, los instrumentos que puedan probar los asertos de la demanda o de

la contestación. Generalmente ahí tenemos dificultades en los procesos. Muchas personas no recuerdan que hemos pasado a un sistema oral en donde con la demanda debe acompañarse las pruebas y el auxilio judicial, para obtención de pruebas se da únicamente cuando se acredita que no ha sido posible acceder a esas pruebas a través de solicitudes. A veces la gente de otro lado en este tipo de situaciones es fundamental un informe pericial. Entonces... y el informe pericial tiene que acompañarse a la demanda. Luego no se puede pedir un peritaje salvo que sea criterio del tribunal como prueba para mejor resolver, un peritaje después de que presente la demanda. Si precisamente lo que hay que probar son los hechos narrados y las pretensiones. Entonces a veces suele dificultarse y ¿por qué? porque creen que el tribunal debe actuar... darles actuando prueba como el informe pericial. Y que como digo y vuelvo y repito es fundamental para determinar si se trata del mismo bien, si no hay confusión, si no hay errores en linderos. Porque muchas veces es lo que sucede.

- **Entrevista al Dr. Álvaro Javier Méndez Álvarez – Abogado litigante en el área administrativa en la ciudad de Cuenca**

1. ¿Cómo ha sido su experiencia en la tramitación de adjudicación de tierras?

Muy bien, buenas tardes, señor estudiante. Me permito identificar para fines de grabación de este audio que tiene finalidad académica, doctor Álvaro Javier Méndez Álvarez. Sobre la experiencia en la tramitación de adjudicación de tierras, debo señalar que lamentablemente puedo visualizar desde mi perspectiva personal, profesional; que no es la óptima, por cuanto existe muchas de las veces trabas en los expedientes e incluso, no se despachan en un orden cronológico y se afecta muchas de las veces, incluso, garantías del debido proceso.

2. ¿Cuáles son los plazos y costos asociados en su experiencia con la adjudicación de tierras rurales?

Los plazos son largos, no podría yo decir un estándar, pero sí tengo que decir que para

nada razonable. Y en costos, pues indudablemente no son elevados para lo que corresponde el obtener una titularidad de un dominio de un bien. Si ponemos costo-beneficio, entre cuál es el beneficio de ya tener la titularidad del bien a cuál sería el costo operativo de adjudicación, creo que no son elevados.

3. ¿Cuáles son los posibles desafíos legales que podrían surgir durante el proceso de adjudicación de tierras?

Yo creo que podría mejorarse el trámite y adecuarse el procedimiento administrativo reglado a las normas procesales, tanto del derecho procesal como del derecho procedimental modernas.

4. Podría proporcionar un ejemplo de un caso de adjudicación de tierras que haya manejado, destacando los desafíos legales y la resolución.

Sí, recuerdo una adjudicación que se realizó a unos señores del cantón Sigsig. En realidad, esto era una hacienda. Los propietarios eran mayores adultos y confiaban mucho en sus trabajadores que ya no solo tenían esa condición, sino pasaron a ser como hijos de crianza en realidad. Estos hijos de crianza, aprovechando lo público y lo notorio del uso del suelo de la tierra, que sabían que tenía un titular de dominio y que era de sus patronos, dueños. Pero insisto, haciendo uso de este particular, lamentablemente procedieron a hacer el trámite de adjudicación cuando tenían pleno conocimiento que no se trataba de bien baldío y que sí tenía propietario. Ahí se pudo hacer el trámite de reversión e indudablemente justificar la verdad histórica de los hechos y las circunstancias fácticas reales.

5. ¿Cuáles son los mayores obstáculos respecto al hecho de que la nulidad de adjudicación deba ser tramitada únicamente en la ciudad de Quito?

Vista al expediente, indudablemente una garantía básica es ésta, la vista al expediente, y al momento de que esto se centraliza en cuanto a su trámite, estaría afectando. Y fundamentalmente también que debemos entender que la adjudicación de tierras, justo, al

menos deontológicamente, busca regularizar a personas que viven o que están en la informalidad. Y a esta persona que está acostumbrada a la informalidad, incluso pedirle que sea formal y que tenga que someterse un trámite en la ciudad de Quito, muchas de las veces, no tiene interés.

6. Aparte del presunto título de propiedad, ¿qué documentos y pruebas considera importantes para respaldar una solicitud de nulidad de adjudicación de tierras?

Dependería del caso. La prueba madre, como dice la pregunta, será el título de propiedad, porque el rato que hay un dueño, ya no era... no tenía la facultad de hacer la adjudicación la institución del Estado, pero yo podría decir también un informe pericial que demuestre, tal vez, por ejemplo, un tema de indebida individualización del bien, que se encuentran superpuestos dos inmuebles; aspectos de orden técnico, creo yo, antes que documental.

7. ¿Cuáles considera que son los mayores conflictos procesales al demandar la nulidad de la nulidad de adjudicación de tierras ante el Tribunal Contencioso Administrativo?

El ritualismo del trámite contencioso. El hecho de que tiene que tener una sede en el lugar del administrado, pero con esa posibilidad de que el Estado pueda, de ser el caso favorable a los intereses de quien plantee la nulidad, interponer un recurso de casación y que esto suspende los efectos del acto, pues hace que indudablemente demore el trámite y que eso sea para mí el primer conflicto, el tiempo del ritualismo procesal, que no es ni siquiera imputable al administrador de justicia, sino es propio de la ritualidad del juicio.

- **Entrevista al Doctor Wilson Palomeque – Abogado litigante de la ciudad de Cuenca**

1. ¿Cómo ha sido su experiencia en la tramitación de adjudicación de tierras?

-Ya, para nosotros los profesionales abogados, creo que para la mayoría que trabajamos en este campo de la adjudicación de tierras rurales, la mayoría creo que lo hacemos más por un trabajo social que se hace con la gente, porque realmente las personas de los campos son personas que... de muy poca condición económica... muy baja condición económica, entonces uno hace un trabajo social y se trata de más como una ayuda profesional que se le da.

En definitiva ha sido que como le manifestaba anteriormente, los entes reguladores para la titulación que antes fue el INDA y ahora está la Subsecretaria de Tierras; siempre ellos han tenido oposición a que abogados participen en esto de la adjudicación de tierras como profesionales, ellos quieren que el usuario, el beneficiario lo haga directamente, simplemente contrate a un profesional que le haga su plano y directamente que acuda a una notaría o a un profesional solamente pidiendo la minuta de la declaración juramentada que son los requisitos que necesita y nada más. Entonces en vista de eso, la gente tiene que es supuestamente un trámite fácil, entonces ha sido creo de mi parte el trabajo más social que lo he venido realizando, pero siempre sí lo he hecho.

-¿Lo toma más como un patrocinio, como una ayuda gratuita o con un costo?

-No, si tiene un costo, si tiene un costo porque es un servicio que, más o menos por el tiempo que se pasa, hay que acompañarlos a la notaría, hay que darle sacando certificados del medio ambiente, o sea, si hay trámites que realiza, si hay trabajo, pero un costo mínimo, un costo prácticamente simbólico.

2. ¿Cuáles son los plazos y costos asociados con la adjudicación de tierras?

-Los plazos para que le salga la adjudicación son prácticamente indeterminables porque hay casos que le salen, le pongo un ejemplo trámites que le salen unos 6-8 meses y otros que le duren año y medio, todo determina por el sistema que tienen ellos de inspecciones. La Subsecretaria de Tierras ellos tienen el sistema de inspecciones por sectores. Por ejemplo, si yo presenté un trámite de un sector que es dentro de la provincia del Azuay por decir del cantón Nabon, entonces de ese cantón por decir está catalogado por decir de un determinado mes, pasó ese mes y tengo que esperar para que vuelva otra vez a hacer una inspección en ese cantón a lo mejor unos 6-8 meses, 10 meses, o sea, entonces por eso el tiempo no se puede determinar, es un tiempo indeterminado, pero bueno en diferentes tiempos va

saliendo. En todo caso de los trámites que se ayudan aquí como profesional, yo si les pongo un tiempo, unos 30 días es de lo que como tiempo máximo se le dejaría toda la documentación para que ya presente en la Subsecretaria de Tierras, pero es un tiempo alargado porque lo normal es de unos 15 días ya se tendría toda la documentación, coordinando con los profesionales de arquitectos o ingenieros que son las personas, los técnicos que tienen que salir a hacer el trabajo de campo. Entonces a veces por ellos es que más se demora el trabajo, de aquí en la oficina no es tan largo.

-¿Y en relación de los costos?

-Los costos es más o menos el costo que tiene es el levantamiento, es indistintamente de acuerdo al predio, son, por ejemplo, complejidad de medición, entonces ellos tienen los ingenieros y arquitectos, que tienen unos valores que puede variar desde \$75 dólares hasta \$125, hasta \$150, hasta \$200, dependiendo el área del terreno que es. La declaración juramentada, que es otro valor, las notarías tienen también sus valores establecidos, entonces es un precio fijo que ya tendrían que pagar. Y el costo por servicio que se da en esta oficina, aquí se le cobra más o menos unos 300 dólares por trámite, hasta dejarle la capeta expedita para que haga la entrega en la Subsecretaria de Tierras, incluso se le acompaña, porque hay muchas personas que ni siquiera conocen la dependencia entonces se les acompaña hasta dejar allá, que quede todo bien informado y que queden ellos sabiendo con quién hablar y qué pasos tienen que dar para continuar con el trámite.

3. ¿Cuáles son los posibles desafíos legales que podrían surgir durante el proceso de adjudicación de tierras?

Ya, bueno los desafíos legales son múltiples y complejos y aquí se puede tener por cada uno una experiencia distinta. Por lo general son pocos, o sea son pocos los casos que se van a dar con problemas legales que puede ser con problemas de linderación, por ejemplo, entonces no está de acuerdo el colindante de lado con esa medición que se ha hecho en el momento de la inspección, viene el conflicto que dice que “no, el lindero no es aquí” porque es uno de los requisitos, que tienen que estar los colindantes presentes en el momento de la inspección.

Entonces dice “no es el lindero aquí, es aquí” entonces ellos están más o menos diciendo que se ha faltado la verdad en la medición, en el plano que ha hecho el levantamiento el profesional. Entonces eso sí y realmente se dan, por lo general, son los más comunes, los conflictos que se dan en la presentación para la titulación de predios rurales, eso es lo más común.

4. Podría proporcionar un ejemplo de un caso de adjudicación de tierras que haya manejado destacando los desafíos legales y la resolución del caso?

-Ya, en este caso justamente es un problema que tuve yo con un cliente. El momento de hacer la inspección, se encuentra que los linderos no estaban de acuerdo, los que estaban colindando con él, con la persona que le estaba asesorando entonces ahí se dio prácticamente un problema legal porque entramos ahí a lo que es un problema de demarcación de linderos, que es un problema civil entre las de las dos partes, en donde se tuvo que, primero subsanar ese problema para continuar con el trámite administrativo, entonces tuvo que entrar a la vía civil, se presentó la demanda de la demarcación del lindero en el cual ellos presentaron, la otra parte, porque acá (el cliente) no podía presentar porque ni siquiera tiene título, el título es una de los requisitos para este juicio de demarcación del linderos. Entonces la otra parte presentó la demarcación, que sean demarcados los linderos; realmente había una disputa entre las dos partes que el lindero, de acuerdo a lo que tenía el que estaba defendiendo el terreno de él, de acuerdo a lo que tenía, tenía un punto, usted sabe que los linderos en los campos, son la mayoría cercos y todo eso, entonces mi cliente interesado, él tenía justo donde que es el cerco, donde realmente se veía que ahí era el lindero, pero el otro señor tenía corrido del cerco más o menos unos dos metros, pero lamentablemente la escritura de él, decía así, y ¿el juez que tuvo que hacer? Valerse de la escritura, él tenía título, y se corrió los dos metros, ¿nosotros que tuvimos que hacer? en ese caso tuvimos que hacer una remediación con el ingeniero, replantear y simplemente no se pudo lograr mantener la posición que había tenido, porque él realmente no tenía título, entonces fue un caso de que se demoró bastante, se llegó a ese juicio y luego de que el juez determinó realmente los linderos, se pudo lograr ya por el resto del predio prácticamente que le dieran el título, entonces son como le explico, son múltiples, cada caso, una experiencia diferente que se va dando.

-Y en este caso que mencionó ¿más o menos cuánto tiempo duró? y me imagino que los costos subieron, con dos levantamientos planimétricos más asesoría legal por el lado civil ¿ascendieron bastante, más o menos?

-Exactamente, si subió, porque hubo que hacer la defensa en la demarcación de linderos, queriendo, o sea, mantener el lindero donde realmente estuvo manifestado por mi cliente, pero ahí subió prácticamente por lo que se planteó otro juicio y tuvimos que estar en la defensa de un juicio aparte. Entonces, sí le sube los valores, incluso el arquitecto nuevamente tuvo que ser una nueva medición, o sea, rendirse, ya remitirse a lo que el juez dejó prácticamente los nuevos linderos. Entonces, sí fueron costos adicionales para que el señor pueda realizar la titulación.

-Entonces, desde que llegó por primera vez acá, hasta que se resolvió la titulación ¿cuánto tiempo más o menos fue?

-Sí pasó más o menos, cerca de los dos años. Pasó cerca de los dos años y el costo superó más o menos, superó los mil dólares en costo de lo que tuvo el señor para poder obtener la propiedad.

5. ¿Cuáles son los mayores obstáculos respecto al hecho de que la nulidad de la adjudicación deba ser tramitada únicamente en la ciudad de Quito?

Realmente, esto ha sido un problema ya general que se ha venido teniendo desde mucho antes, desde las instituciones que antes daban la titularización y que son las que regulan todos los inconvenientes que se vienen dando. Tenemos solamente cuatro distritos, que son el distrito Quito que es para la parte norte, el distrito aquí en Cuenca que es para la parte sur, el Guayas en Guayaquil que es para la parte costanera y en Riobamba todo el Oriente. Entonces, al tener estos cuatro, prácticamente ya están centralizados, vemos que están centralizados ya este procedimiento. Y ahora con el Manual de Procedimiento y Trámites Administrativos se rige para la nulidad, entonces ahí nos dice que se debe tramitar solamente en Quito. Claro que el trámite en sí se presente en cada distrito y ahí la documentación para la resolución, solamente a través del Ministerio de Acuacultura y Pesca, que son los que emiten las resoluciones. Pero sí es un poco complejo ahí porque se centraliza de todo el país y las resoluciones que tranquilamente podrían darse al menos en los distritos regionales, que

podría darse que también ya es está centralizado ahí y realmente eso yo sí le veo mal el que esté centralizado de esa forma si debería haber un cambio en este Manual de Procedimiento.

-¿Para que esté centralizado por distritos?

-Exactamente, para que esté centralizado por distritos porque un trámite que a veces está en la ciudad de Quito, que vaya de Cuenca o de cualquier otra parte, hasta ni siquiera le encuentran con facilidad, les tienen ahí, tienen poco personal entonces es mucha dificultad en el trato que le dan y también ya le sube los valores, porque si es que se va a ver el trámite allá un profesional, ya son costos adicionales que tiene el interesado que está realizando el trámite de nulidad.

6. Aparte del presunto título de propiedad, ¿qué documentos y pruebas considera importante para respaldar una solicitud de nulidad de la adjudicación de tierras?

Ya, en este caso, bueno, para la presentación de una nulidad, yo creo que es suficiente la presentación de la escritura pública y un certificado de registro de la propiedad. Entonces, de mi parte yo no le veo conveniente de hacer más engorroso el trámite, porque el trámite es prácticamente el título de propiedad es el requisito que sería esencial. Entonces, yo no le veo necesario algo adicional que se pueda hacer. O sea, en ese caso estaría simplemente con lo que está establecido, no se necesitaría más, sería como único requisito que se tenga.

7. ¿Cuales considera que son los mayores conflictos procesales al demandar la nulidad de una nulidad de adjudicación de tierras ante el Tribunal Contencioso Administrativo?

Ya, la nulidad de la nulidad, yo le veo el momento, puede ser que por un mal asesoramiento de haber presentado en primera instancia la nulidad del trámite administrativo, porque puede darse el caso y de hecho se ha dado de que el posesionario del terreno del que está pidiendo la adjudicación ya tiene más de 15 años. Entonces, al haber tenido ese título, o sea, el posesionario estar 15 años en posesión y haber tenido título de propiedad de ese bien, automáticamente entraría a otro campo que es a la prescripción extraordinaria de dominio.

Como le manifestaba, la nulidad, de la nulidad de un trámite administrativo es, prácticamente, se pueda dar por múltiples causas, analizadas por los profesionales del derecho; una de ellas que le puedo decir yo es por lo que el poseedor que en primera instancia pidió el trámite administrativo, que le dé la titularización del terreno y tuvo por decir más de 15 años, entonces, al tener más de 15 años de posesión y se encontró con el título, él va a optar por irse por la vía de la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, que es una forma de adquirir también la propiedad. Entonces, ahí va a ser un problema legal con el propietario que supuestamente tiene título inscrito. Entonces, se va a un problema legal que se puede alargar. Entonces, sí puede darse esos casos, es que sería uno, por ejemplo, un puntual que yo le estaría manifestando. Entonces, eso sería lo que le podría, más o menos, decir de lo que se podía darle a uno de los asuntos.

- **Entrevista al Doctor Carlos Fajardo – Abogado litigante de la ciudad de Cuenca**

1. ¿Cómo ha sido su experiencia en la tramitación de adjudicación de tierras rurales?

Muy buenas tardes, mi experiencia ha sido muy buena, muy buena en lo que es la tramitación de adjudicación de tierras rurales. De hecho, tengo bastantes carpetas en la Subsecretaría de Tierras tramitándose actualmente, lo que es acá en Cuenca y tengo también una carpeta en Azogues, que pertenece a la provincia del Cañar.

2. ¿Cuáles son los plazos y costos asociados con la adjudicación de tierras rurales en su experiencia?

Plazos, yo a mis clientes, les estoy dando de un año en adelante, no menos de un año, porque realmente si es, si es tedioso, un trámite en la Subsecretaría es bien tedioso. Costos, lo que, en honorarios, totalmente estoy cobrando, \$500 dólares, lo que es honorarios míos, netos ya secos. Lo que gasta en el caso el cliente, sería la declaración juramentada, que es ante el notario público, y lo que le cueste allí, si es un adjudicatario, si son esposos, entonces ya depende de eso, eso en la notaría. ¿Qué más gastos? levantamiento planimétrico, que eso

más o menos tiene un costo, lo mínimo 120\$, mi arquitecto cobra lo mínimo la salida, con estación total o con RTK, que es la precisión, la medición, mínimo 120\$ del lote más pequeño, y allí eso van a cambiar los valores conforme va avanzando la extensión del terreno, complejidad y diferentes casos. Aparte, ellos pagan, el trámite una vez pasado ya la inspección, entonces ellos pagan ya el costo de lo que es gastos administrativos después de la inspección, lo que le cobran, el avalúo que le llaman ellos, la Subsecretaria de Tierras, lo que le toque ya de acuerdo la extensión, ellos le ponen un avalúo que tienen que cancelar en BanEcuador.

3. ¿Cuáles son los posibles desafíos legales que podrían surgir durante el proceso de la adjudicación de tierras?

Lo que, por experiencia propia, lo que suele pasar en problemas legales es, a veces que cuando vamos a medir, salen los colindantes y los colindantes, obviamente el problema netamente siempre es de linderos, pocas veces en mi experiencia me ha tocado que alguien diga “oiga, mi cliente se está adueñando de algo que no le pertenece” siempre ha sido en linderos, en ese caso ya yo converso y le asesoro a mi cliente, *a veces perdiendo se gana*, entonces a veces llegamos a un acuerdo, si, hablemos, el colindante dice “no es allí, es más acá” entonces llegamos a un acuerdo y fijamos con ellos lo que es linderos ¿para qué esto? para que durante ya la tramitación no se caiga mi proceso porque cuando yo voy, una vez metida la carpeta, nadie me va a molestar, pero cuando salgamos de inspección, los requisitos que nos pide la Subsecretaria de Tierra es que el día de la inspección estén presente dos colindantes, entonces allí, si es que yo tal vez no tengo la venia de ellos o tal vez estoy haciendo a escondidas de ellos, cuando yo les pida que ellos me sirvan de testigos, ellos van a decir “no es allí el lindero”. Entonces cuando hay conflicto de linderos ¿que hace la Subsecretaria de Tierra? nos niegan el trámite administrativo, entonces ellos nos archivan cuando hay conflicto de linderos, hasta que se resuelva. Eso son los mayores conflictos encontrados durante la adjudicación y el tema siempre va por la parte de linderos porque el cliente siempre o sea está en posesión del terreno y siempre es el problema de linderos colindantes.

-En cuestión como menciona “perdiendo se gana”, si se llega a un acuerdo con un colindante, se tiene que igual hacer otro levantamiento planimétrico y eso aumentaría el costo, ¿verdad?

-Correcto, correcto, pero siempre suele pasar; claro al inicio, yo siempre les mando que ellos primerito, cuando yo salgo con el arquitecto, que tengan delimitado, entonces se entiende que cuando uno lleva al profesional, al técnico, todo está bien claro allí ¿no? pero nadie sabe, porque el cliente no les avisa todo; lo lógico sería que el cliente ponga en conocimiento de los cuatro colindantes o los que sean los colindantes, “sabe que, yo voy a adjudicar, venga vecino y pongamos los linderos con usted mismo”, entonces como no se da eso, nunca se da eso, nunca, entonces yo voy, mido, entonces dice (el cliente) “este es, vea doctor mi predio” se mide y después nos comienza el conflicto, ya en la inspección, comienzan los dueños que “no es, es más acá” entonces ahí es el *tire y jala*, pero bueno, yo en mi experiencia no he llegado a mayores, ese rato se arregla y ya con el técnico de la Subsecretaría se le dice que se llega a un acuerdo, nos firma la acta de inspección, la hoja que nos hacen firmar y continúa el trámite normal.

4. Podría proporcionar un ejemplo de un caso de adjudicación que haya manejado destacando un desafío legal y la resolución del caso?

Desafíos no, yo estoy con un caso... bueno ya, desafíos no... yo estoy varado con un trámite que justamente ya hicimos el levantamiento todo, pero total justo durante la adjudicación fallece, hablemos uno de los esposos, fallece, entonces los hijos no se ponen de acuerdo, entonces el trámite mío está suspendido porque ya nos fijaron recientemente inspección pero no pudimos pasar porque está un conflicto entre ellos, entre herederos, pues obviamente entonces yo no puedo continuar con el trámite, eso es lo que me está pasando con un caso puntual. Pero el resto se ha llegado a la adjudicación, se ha terminado en adjudicación el resto de trámites.

5. ¿Cuáles son los mayores obstáculos respecto a que la nulidad sea tramitada únicamente en Quito?

Para nosotros, por costas procesales; tendría que ser, nosotros como abogados, si es que yo tuviese un caso de nulidad que uno de mis procesos o que, a uno de mis adjudicatarios, de mis clientes, le llegaran a declarar la nulidad, es complicado porque tendríamos que

trasladarnos a Quito, imagínense todo está centralizado. Pero se entiende que eso ya cuando cambió del INDA, cuando antiguamente hasta el 2010 se llamaba INDA, cambió a la Subsecretaría de Tierras, ya se dejó de ser centralizado, porque antes todos los títulos hasta antes del 2010, hasta que era el INDA, todo se tramitaba, había... no lo llamábamos distritales... bueno, no me acuerdo exactamente cómo se llamaba, entonces en cada cantón se manejaba eso, entonces se mandaba la providencia de adjudicación, se mandaba a Quito, en Quito otorgaban, iba todo a Quito, el trámite de inspección, iba todo el trámite, pero de allá tenían que salir de allí la providencia de adjudicación, entonces en ese entonces hasta el 2010 lo que nos entregaban al usuario, al adjudicatario, era la providencia de adjudicación, entonces el adjudicatario tenía que acercarse a protocolizar en una notaría pública y por ende llevar o inscribir en el registro de propiedad, entonces en ese caso lo que hizo, hablemos de Rafael Correa, lo que él decía es que lo que tiene que hacer es entregar el título de propiedad, entonces fue lo mejor, para los adjudicatarios que ya no tenían que ir a Quito, sino que tenían que esperar en su propia jurisdicción, en su cantón, en donde estaban, entonces nos entregaban... y nos siguen entregando ya el título terminado, o sea, la escritura legalmente inscrita en el registro de la propiedad, porque antiguamente cuando era el INDA, nos entregaban la providencia de adjudicación y nosotros teníamos que... entonces era más gastos para el adjudicatario, porque tenía que protocolizar en la notaría y obviamente inscribir, entonces para efectos de, nosotros como abogados, lo bueno sería que se tramitase aquí. Ahorita hay distritos, inclusive creo que hace dos años creo que un año un poco más, ahorita hay distritos, porque antes eran zonales, entonces un ejemplo, lo que manejaba la zona 6 era Azuay, Cañar, Morona Santiago, entonces todo de esas tres hablemos provincias, recaía en el Austro, entonces ahorita ya tenemos distritos, tenemos en Azuay, Cañar, Morona, cada quien tiene su distrito. Lo lógico sería que allí mismo se tramiten lo que es el tema de nulidades para que no sea centralizado por costas y todo eso el problema que acarrea eso.

6. Aparte del presunto título de propiedad, ¿qué documentos considera importantes para respaldar una solicitud de nulidad de adjudicación?

Aparte del título de propiedad... yo creo que esa es la base, es el requisito *sine qua non*, que yo, para reclamar la nulidad o para que yo pedir la nulidad, digamos, y para que prospere obviamente, tendría que demostrar que yo soy el propietario. Para poder pedir la nulidad y obviamente la Subsecretaría de Tierras vea que ha habido en una de las cláusulas, en la

providencia de adjudicación ahí habla cuando se ha tramitado bajo dolo, engaño, entonces automáticamente se revea a favor del Estado. Esto hay que ser claros, no se revee a favor del propietario, del que está en posesión, sino se revierte a favor del Estado porque el Estado es el dueño de las tierras rurales, que no tienen o poseen el título de propiedad y es el encargado de adjudicar o dar los títulos de propiedad. Eso es el requisito *sine qua non*. De ahí puede ser, tal vez, no sé, testigos, pero ¿yo con testigos que demuestro? que sí, que estaba en posesión la otra persona, pero si el otro saca el título, ¿no cierto? Entonces ahí, inclusive, ya no sería inclusive de solo pedir que se dé la nulidad de la adjudicación, sino lo que nosotros como abogados ¿que pedimos ahí? la reivindicación, porque si es que hay veces que yo estoy con la posesión, pero el señor me presenta el título de propiedad, ¿no cierto? Entonces, ¿qué hace uno? Entonces, tendría que pedir inclusive... Ahí opera ya la reivindicación.

7. ¿Cuáles consideran que son los mayores conflictos procesales al demandar la nulidad de la nulidad de adjudicación de tierras ante el Tribunal Contencioso Administrativo?

Bueno, al hablar de Contencioso Administrativo estamos hablando ya de cosas mayores que obviamente como yo le digo, es los gastos procesales porque si ya a mí... ya digamos, yo tengo un cliente yo lleve a cabo una adjudicación, me salió favorable a mi cliente, viene otra persona, yo qué sé con el requisito que acabamos de hablar en el número anterior, me presenta el título de propiedad y me da de baja mi escritura, entonces yo tengo que pelear con mi cliente para que realmente que ante el Contencioso Administrativo obviamente para que mi derecho que está siendo conculcado porque se entiende que para que me hayan adjudicado un título yo llevé a cabo todos los requisitos, presenté todo, todo lo que me solicita la Subsecretaria de Tierras para poderme adjudicar. ¿Qué implica? es presentar la carpeta, tener catastrado porque ahora nos piden que esté catastrado entonces ahí intervienen inclusive otros entes estatales que son los GADs municipales. Porque para uno de los requisitos es la ficha catastrada. Entonces se entiende que yo adjudico la ficha catastrada... digamos, si yo saco la ficha catastrada a nombre de mi cliente, se entiende que él presentó un documento... una declaración juramentada, derechos posesorios, no sé, ante el GAD municipal para que me otorguen la carta de pago, de allí yo poder armar mi carpeta. Obviamente, dentro del proceso sale la inspección. Entonces hay varios requisitos en los cuales yo me base o digamos en este caso la Subsecretaria de Tierras llevó a cabo el proceso

administrativo de adjudicación, porque es un proceso administrativo, obviamente esto ya después se convierte a la vía judicial, porque se demanda una nulidad y yo tengo que demandar una nulidad de la nulidad ante el contencioso administrativo que es el órgano competente para lo que son resoluciones administrativas. Entonces esos son los mayores conflictos, que tendríamos que litigar, casos concretos no he tenido, pero sería por ese lado.