



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO

**MAESTRIA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO NOTARIAL Y
REGISTRAL**

TEMA:

ANÁLISIS DEL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE PROPIEDAD POR LOS
GADs, Y SUBSECRETARIA DE TIERRAS.

Trabajo de Componente Practico De Examen Complexivo Para La Obtención Del
Grado De Magíster En Derecho Mención Derecho Notarial Y Registral

AUTORA:

Dra. Patricia Elizabeth García Arellano

TUTORA:

Abg. Jaime Villalva Plaza, Mgs.

GUAYAQUIL – ECUADOR

2020



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO NOTARIAL Y
REGISTRAL

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por la **Dra. Patricia Elizabeth García Arellano**, como requerimiento parcial para la obtención del Grado Académico de **Magíster en Derecho Mención Derecho Notarial y Registral**

REVISORES

Dr. Francisco Obando Freire, Ph.D

REVISOR METODOLOGICO

Abg. Jaime Villalva Plaza, Mgs.

REVISOR DEL CONTENIDO

DIRECTOR DEL SISTEMA DE POSGRADO

Dr. Santiago Velásquez Velásquez, PhD

Guayaquil, 16 de enero del 2020



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO NOTARIAL Y
REGISTRAL

DECLARACION DE RESPONSABILIDAD

Yo, Dra. Patricia Elizabeth García Arellano

DECLARO QUE:

El componente práctico de examen complejo: “**ANÁLISIS DEL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE PROPIEDAD POR LOS GADs, Y SUBSECRETARIA DE TIERRAS**”, previa a la obtención del Grado Académico de **Magíster en Derecho Mención Derecho Notarial y Registral**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

Guayaquil, 16 de enero del 2020

LA AUTORA

Dra. Patricia Elizabeth García Arellano



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO NOTARIAL Y
REGISTRAL

AUTORIZACIÓN:

Yo, Dra. Patricia Elizabeth García Arellano

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del examen complejo: **“ANÁLISIS DEL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE PROPIEDAD POR LOS GADs, Y SUBSECRETARIA DE TIERRAS”** cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, 16 de enero del 2020

LA AUTORA

Dra. Patricia Elizabeth García Arellano

INFORME URKUND

The screenshot shows the URKUND interface. On the left, there is a sidebar with document details: 'Documento: GARCIA.PATRICIA.docx (ID60257718)', 'Presentado: 2019-12-04 12:10 (-05:00)', 'Presentado por: mariaelblum@gmail.com', 'Recibido: teresa.nuques.ucsg@analisis.orkund.com', and 'Mensaje: Mostrar el mensaje completo'. The main content area shows a snippet of text: 'de estas 40 páginas, se componen de texto presente en 2 fuentes.' On the right, there is a 'Lista de fuentes' panel with a table header: 'Lista de fuentes Bloques', 'Categoria', and 'Enlace/nombre de archivo'. Below the header, there are sections for 'Fuentes alternativas' and 'Fuentes no usadas', both of which are currently empty. At the bottom of the interface, there is a navigation bar with icons for '0 Advertencias', 'Reiniciar', 'Exportar', and 'Compartir'.

pertinente. Corresponde entonces, plantearse la siguiente pregunta de investigación ¿El procedimiento actual de entrega de títulos de propiedad sin historial de dominio y normativa específica garantiza la validez jurídica de los mismos? Para satisfacer la interrogante se identifica la Premisa en lo relacionado con las resoluciones administrativas de los GADs, para otorgar títulos de propiedad, así como la Titulación de Tierras Rurales, deben cumplir con el principio registral, por virtud del cual se exige que el historial jurídico de cada predio figure en el Registro sin solución de continuidad. Consecuencia del mismo es que no se pueden inscribir o anotar títulos que no hayan sido «consentidos» por el titular inscrito o anotado. El principio de tracto sucesivo exige que cada acto se verifique en un asiento independiente y que el acto que pretenda inscribirse derive de otro previamente inscrito, de tal manera que el Registro refleje las transmisiones en perfecta sucesión, en lo que no se sponga a lo que determinan las normativas orgánicas sobre el particular y el soporte jurídico que establece el código civil en lo coincidente de su articulado sobre transferencia de dominio. De lo que antecede el Objetivo General del estudio es determinar la importancia del principio de tracto sucesivo en los títulos que sirven para adquirir el dominio incluidos los que entrega el Estado y demás instituciones y como Objetivos Específicos, se propone: Determinar el alcance y aplicación del principio de tracto sucesivo. Establecer si el principio de tracto sucesivo se debe

AGRADECIMIENTO

Expreso mi más sentido agradecimiento a los profesores de la maestría en derecho mención derecho notarial y registral, de manera especial al tutor de este trabajo por el aporte brindado y sus conocimientos compartidos

El reconocimiento especial a la Universidad Católica Santiago de Guayaquil en el nombre de sus autoridades por haberme brindado la oportunidad de cruzar la maestría en este importante centro superior de estudios del país.

DEDICATORIA

Este trabajo que constituye la etapa final de la maestría dedico con mucho cariño a mis hijas Karen y Kayetana, razón de mi superación permanente.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTO	VI
Resumen	IX
Introducción	2
Principios Registrales	8
Transferencia de dominio en el Ecuador	10
La propiedad la tierra en el Ecuador	12
Metodología	22
Criterios éticos de la investigación	25
Resultados	25
Discusión	33
La entrevista a adjudicatarios de predios urbanos y rurales	35
Propuesta	36
Conclusiones	40
Recomendaciones	42
Referencias	43
Apéndices	47

Resumen

La Autoridad Agraria Nacional en el ámbito de sus competencias es la encargada de legalizar actos posesorios, fraccionamientos, acciones y derechos en el área rural sobre tierras rurales del Estado. En coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados para su perfeccionamiento, registro catastral e inscripción; por la competencia que le da el COOTAD, los GADS, en el área urbana previo a contar con una ordenanza específica y la respectiva Resolución Administrativa. Para inscribirse o negarse la inscripción de un acto de transmisión de los derechos reales de un bien inmueble debe tener un historial la propiedad que va a ser enajenada y el Registrador de la Propiedad, al momento de la calificación del acto registral deberá constatar si el mismo se encuentra inscrito en los archivos que tiene a su cargo, para de esta forma dar la seguridad jurídica a las personas que intervienen en este acto, el presente estudio analiza si en los procesos que llevan a cabo los GADs y la Subsecretaria de Tierras en la entrega de títulos de propiedad se observa el principio del tracto sucesivo o a su vez constituye un imperativo que tengan como sustento el principio del tracto sucesivo en la transferencia de dominio. El problema constituye, la inseguridad y desconfianza de los usuarios puesto que las Ordenanzas y resoluciones administrativas no están jurídicamente normadas siendo diferentes en las Municipalidades, no existe plazos ni términos en los trámites y su celeridad depende de la coyuntura política, circunstancia en la que aporta el presente estudio.

Palabras claves: Tracto sucesivo, Transferencia de dominio, Resolución Administrativa

ABSTRACT

The National Agrarian Authority in the area of its powers is responsible for legalizing possessory acts, subdivisions, actions and rights in the rural area on rural lands of the state, in coordination with the Decentralized Autonomous Governments for their improvement, cadastral registration and registration; due to the competence given by COOTAD, the GADS, in the urban area prior to having a specific ordinance and the respective Administrative Resolution. To register or refuse the registration of an act of transmission of the real rights of a real estate property, the property to be alienated must have a history and the Registrar of the Property, at the time of the qualification of the registration act must verify whether the property is registered in the archives under its responsibility, in order to give legal certainty to the people involved in this act. The present study analyzes whether in the processes carried out by the GADs and the Undersecretary of Lands in the delivery of title deeds observes the principle of the successive tract or in turn it is imperative to have as supports the principle of the successive tract in the transfer of ownership. The problem is the insecurity and distrust of the users since the Ordinances and administrative resolutions are not legally regulated being different in the Municipalities. There are no deadlines or terms in the procedures and their speed depends on the political situation, a circumstance in which the present study contributes.

Keywords: Successive tract, Domain transfer, Administrative resolution

Introducción

El análisis que se desarrolla en la presente propuesta, constituye un aspecto de actualidad no abordado con especificidad y pertinencia en el que se identifica la ausencia de interrelación entre leyes, procedimientos y resoluciones en donde la aplicación obedece a las orientaciones políticas, la coyuntura, la localidad, etc. Este enfoque general justifica ampliamente el estudio en los siguientes aspectos. Generalmente existen interrogantes que se formulan desde el nacimiento de la idea y esto es Porque? Efectivamente ante la ausencia de políticas claras sobre la aplicación de la Ley de Tierra Rurales y Territorios Ancestrales, ordenanzas formuladas sin el análisis de involucrados de los GADs, vacíos de la Ley Registral y Notarial, Providencias de Jueces es imperativo, para unificar criterios en el territorio nacional en donde la Regionalización y la Autonomía de Municipios no desconozca los principios históricos de la transferencia de dominio y el otorgamiento de título de propiedad, cuya utilidad evidentemente es que cada Institución cuente con normas de procedimiento claras precisas y ágiles que le permitan atender a organizaciones, comunidades, familias, usuarios con eficiencia y eficacia puesto que al momento tienen que atravesar un verdadero vía crucis en los tramites que tienen fecha de inicio pero no de finalización; aquí se determina en su máxima expresión la relevancia social del estudio.

El tracto Sucesivo, en la entrega de títulos de propiedad como objeto de estudio, “es de vital importancia, para el buen funcionamiento de sistema de registro moderno que tenga como base la cosa o el inmueble al momento de organizar la información registral, pues en virtud de este principio será posible inscribir, anotar, cancelar o consignar por nota marginal un derecho o una situación jurídica inscribible solo cuanto conste previamente inscrito dicho derecho real a nombre de la persona que otorgue o en cuyo nombre se otorgue el acto o contrato quien se dirija un procedimiento judicial o administrativo en el cual se afecta tal derecho” (Villalva, 2017, pág. 10)

Partiendo desde este punto de vista jurídico que la definición es clara, que para inscribirse o negarse la inscripción de un acto o contrato que se refiera a la transmisión de los derechos reales de un bien inmueble tiene que tener un historial la propiedad que va a ser enajenada o transferida, con este principio se logra que

cada asiento registral sea marginado y da seguridad de que el bien que es de propiedad del tradente, por tal motivo el Registrador de la Propiedad, al momento de la calificación del acto registral deberá comprobar si el mismo se encuentra inscrito en los archivos que tiene a su cargo, para de esta forma dar la seguridad jurídica a las personas que intervienen en este negocio jurídico.

Actualmente la entrega de títulos de propiedad, se circunscribe al análisis de los procedimientos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la Subsecretaría de Tierras, aspecto relevante puesto que en el país la legalización de tierras no es abordado de forma objetiva, jurídica y determinante, teniendo como consecuencia que gran parte del territorio nacional no está debidamente legalizado, siendo necesario entonces analizar el impacto de la normativa nacional y su aplicación con las instancias a las que de manera directa e indirecta se ha responsabilizado de esta actividad que para el estado en la declaratoria de principios incluso representa una obligación, en la práctica concluye en un tema fundamentalmente recaudatorio, pero para poseionarios, comuneros, herederos, familias y comunidades, representa su patrimonio y existencia misma, más aún cuando los predios constituyen unidades productivas o áreas destinadas a viviendas que cuentan con construcciones e infraestructura básica incluso caseríos y pequeños centros poblados.

En este sentido, la entrega de títulos de propiedad por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales a personas naturales o jurídicas en base a la Autonomía, pese a que el Código Orgánico Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), no determina la competencia expresa para que los GADs a través de una Resolución Administrativa puedan disponer la protocolización e inscripción de actos relacionados a la entrega de títulos de propiedad tal como lo expresa los literales e) del Artículo 57, que tiene que ver con la elaboración del Plan Cantonal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDYOT); y, el literal x) que se refiere únicamente con el uso del suelo dentro del territorio cantonal, lo vienen realizando previo a la aprobación de Ordenanzas publicadas en el registro oficial cuya fundamentación está dada en su competencia como Gobierno Autónomo,

más que en la necesidad de ordenar y regular su territorio contemplando un procedimiento doctrinal jurídico.

La Subsecretaría de Tierras, adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, tiene como misión en el país la gestión estratégica en la formulación, aplicación e implementación de las políticas, programas, normas e instrumentación de acceso, distribución, redistribución, reagrupamiento, legalización y uso de la tierra, integrado a planes productivos, para un uso sostenible del recurso tierra y el perfeccionamiento de la reforma agraria, establecida en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales; en este contexto se debe separar al área urbana de una localidad con el área rural dentro del territorio cantonal, puesto que es la Autoridad Agraria Nacional en el ámbito de sus competencias la encargada de legalizar actos posesorios, fraccionamientos, acciones y derechos en el área rural. En coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados para su perfeccionamiento y/o registro catastral para su posterior inscripción y por Decreto Ministerial los GADS, en el área urbana pero previo a un sistema debidamente estructurado en una ordenanza especializada y su reglamento de aplicación.

El campo de acción corresponde a cada una de las instituciones relacionadas con la regularización de tierras debe ser respetado en base a funciones y competencias determinadas en las políticas de estado, contempladas en leyes y reglamentos de cada una de las instituciones del régimen dependiente y de los GADs, Municipales. La Autoridad Agraria Nacional debe agilizar el barrido predial rural y los GADs, su Plan Cantonal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDYOT), para una correcta titularización de predios dentro del territorio ecuatoriano, de esta manera proceder a una regularización objetiva de predios sin títulos de propiedad, con la participación de Notarías y Registros de la Propiedad

El Código Orgánico Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización en el Art 57, relacionado con las Atribuciones del concejo municipal en ningún literal expresa la atribución que tengan los GADs de otorgar títulos de propiedad a través de resoluciones administrativas a personas, desconociendo el historial de dominio, por lo tanto es necesario identificar el

alcance de la autonomía de los concejos Municipales y si el acto administrativo constituye el procedimiento adecuado, legítimamente reconocido para que los beneficiarios en lo posterior no tengan inconvenientes derivados del acto administrativo. Los artículos 594, 595 y 596 COOTAD van en la línea del tracto sucesivo, no así los bienes mostrencos entendidos como aquellos bienes inmuebles que carecen de dueños conocido Art 481 inciso 5 y el 419 literal c del COOTAD. También, el caso de las tierras baldías, hoy denominadas tierras rurales que formando parte del territorio nacional carecen de otro dueño. Arts. 85 letra b), 87 letra a), 56, 57 de la LOTRYTA.

Además el análisis documental que detalla la situación actual de los procedimientos en la entrega de títulos de propiedad ya sea por Resoluciones Administrativas o por Procedimiento de Ley; está relacionado a los siguientes aspectos: Principio del Tracto Sucesivo, La Constitución, Código Civil, La Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, El Código Orgánico Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), Las Ordenanzas y su publicación en el Registro Oficial, Las Resoluciones Administrativas de los GADs, Casos Prácticos de Acción y Reversión

Se Identifica como problema científico de la investigación, a la inseguridad y desconfianza de los usuarios y/o beneficiarios puesto que las resoluciones administrativas no están normadas por procedimientos que se desprendan de las recomendaciones de los Planes de Desarrollo y Urbanísticos de cada localidad y el análisis del historial de casos, por el contrario muchas veces tratan de satisfacer intereses coyunturales que les facilite acceder a recursos extrapresupuestarios para planes de vivienda por ejemplo, intereses de vecinos, herederos familiares, posesionarios dentro y fuera del área urbana sin respetar la delimitación, la georeferenciación y peor aún sin respetar superficies, circunstancia que crea y evidencia el conflicto de intereses

Otro aspecto difícil de superar es el tiempo que transcurre desde el pedido de legalización hasta la obtención del título de propiedad, ninguna de las dos instancias establecen plazos ni términos, existe la obligación de cumplir con los requisitos; sin embargo en este sentido lo único que se conoce porque lo establece la ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales en su Título II,

Capítulo III, Art. 70 del perfeccionamiento que el plazo para el registro a partir de la adjudicación dejando expuesto a voluntad de las instituciones la Adjudicación como tal, evidenciando el interés recaudatorio del Estado.

La celeridad y en el otorgamiento de títulos de propiedad en el país está directamente relacionada con la coyuntura política, desde el gobierno central para la Autoridad Agraria Nacional, desde las alcaldías y cuerpos Edilicios en las localidades, por estas consideraciones los usuarios en la mayoría de los casos ven frustrado la consecución de un derecho que debe ser abordado de manera transparente y jurídicamente pertinente.

Corresponde entonces, plantearse la siguiente pregunta de investigación **¿El procedimiento actual de entrega de títulos de propiedad sin historial de dominio y normativa específica garantiza la validez jurídica de los mismos?** Para satisfacer la interrogante se identifica la **Premisa** en lo relacionado con las resoluciones administrativas de los GADs, para otorgar títulos de propiedad, así como la Titulación de Tierras Rurales, deben cumplir con el principio registral, por virtud del cual se exige que el historial jurídico de cada predio figure en el Registro sin solución de continuidad. Consecuencia del mismo es que no se pueden inscribir o anotar títulos que no hayan sido «consentidos» por el titular inscrito o anotado. El principio de tracto sucesivo exige que cada acto se verifique en un asiento independiente y que el acto que pretenda inscribirse derive de otro previamente inscrito, de tal manera que el Registro refleje las transmisiones en perfecta sucesión, en lo que no se oponga a lo que determinan las normativas orgánicas sobre el particular y el aporte jurídico que establece el código civil en lo coincidente de su articulado sobre transferencia de dominio.

De lo que antecede el *Objetivo General* del estudio es determinar la importancia del principio de tracto sucesivo en los títulos que sirven para adquirir el dominio incluidos los que entrega el Estado y demás instituciones y como *Objetivos Específicos*, se propone: determinar el alcance y aplicación del principio de tracto sucesivo. Establecer si el principio de tracto sucesivo se debe observar en los actos administrativos que se refieren a bienes inmuebles inscritos en el Registro de la Propiedad competente. Analizar si constituye un imperativo que en los títulos que otorgan los GADs, y Subsecretaría de Tierras tengan como sustento

el tracto sucesivo en la transferencia de dominio y analizar la reforma del COOTAD para que los GADs tengan un mejor campo de aplicación.

La investigación se identifica con la línea investigativa que contempla los *Procesos Jurídicos, Sociales y Culturales: Subjetividad, Institucionalidad, Políticas* que contribuye a solucionar un problema social latente en todas las localidades del país, vigente en hace más de seis décadas que no ha sido afrontado desde un análisis independiente-legal en beneficio de amplios sectores menos atendidos en el Ecuador.

Sobre la base de la fundamentación de los presupuestos doctrinales del principio de tracto sucesivo y la transferencia de bienes inmuebles sin historial de dominio, las encuestas a expertos profesionales en el área de derecho registral y a usuarios de las Notarías Públicas, el análisis documental del Artículo 82, 282 de la Constitución de la República del Ecuador, los Artículos 57, literal e) y x), 85 letra b), 87 letra a), 56, 57, de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, los Artículos 481 inciso 5 y el 419 literal c) del Código Orgánico Ordenamiento Territorial- *La Novedad Científica*, se enmarca en la reforma al COOTAD, para que se determine la facultad y el procedimiento de adjudicar los predios que no tienen títulos de propiedad inscritos, a través del reglamento respectivo de aplicación y proponer un modelo para la homologación de ordenanzas para la entrega de títulos mediante actos administrativos de los GADs, y procedimientos para las instituciones del régimen dependiente.

Marco Teórico Conceptual.

Para construir el marco teórico y como parte de este capítulo se encuentra el desarrollo de los *componentes teóricos* empleados en la presente investigación, que son: el Método Histórico-Lógico, el Método Sistematización Jurídico y el Método de Análisis y Síntesis. Por su parte *los métodos empíricos* utilizados para caracterizar y diagnosticar la situación problemática en el campo de estudio registral son: análisis documental, la encuesta y la entrevista.

Desarrollo

Tiene fundamento en el hecho de que toda inscripción de los títulos que transmitan, graven, modifiquen o extingan el dominio, u otros derechos reales, sobre inmuebles, produce una modificación en la inscripción precedente, por lo que desde el punto de vista jurídico, es necesario que conste previamente inscrito o registrado el derecho, a nombre de la persona, que otorga el nuevo título, que produce la modificación de los derechos reales. De acuerdo con este principio, el Registrador de la Propiedad solo puede inscribir, el nuevo título, cuando existe un derecho real inmobiliario inscrito a favor de la persona que dispone de dicho derecho real, en favor de otra.

Principios Registrales

Para empezar hablando del tema de estudio es necesario que se identifique los principios registrales que existen dentro del sistema registral ecuatoriano que se encuentra vigente y que constituye el objeto de estudio en este examen complejo, debiendo manifestar que estos principios registrales no son usualmente enunciados dentro de la ley, son comparativas en algunas legislaciones, es así que existen los siguientes principios registrales: principio de rogación, principio de obligatoriedad de la inscripción, principio de legalidad en su modalidad de calificación registral y principio de tracto sucesivo.

Principio de rogación.- “Los procesos registrales se activan o inicia únicamente a instancia de la parte interesada y no de oficio, pues a través de él se viabiliza la inscripción rogada para la gama de documentos públicos que acceden al registro portando los actos o contratos, los mandatos judiciales y los actos administrativos que por regla general inciden sobre los bienes inmuebles y que por lo tanto requiere de registración, como son los documentos notariales, los documentos judiciales y los documentos administrativos” (Villalva J. 2017 Pag. 6)

Principio de Inscripción.- “Se ha establecido que la inscripción se cumple en los casos en que la Ley la exige o la permite, siendo la obligatoriedad (inscripción necesaria) la regla y la facultad la excepción, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos (Art. 3), señala que en la Ley relativa a cada uno de los registros se determinarán los hechos, los actos, contratos

e instrumentos que deben ser inscritos o registrados, así como la obligación de la publicidad registral” (Villalva J. 2017 Pag.7) .

Principio de legalidad en su aspecto de documento público.- “en las legislaciones del mundo no hay uniformidad, pues a la hora de admitir la forma de la titulación aquella puede ser pública o privada. En el Ecuador respecto al registro de la propiedad inmobiliario se adoptó la modalidad del título auténtico o público por regla general y excepcionalmente el título privado en unos protocolizados y en otros minutas” (Villalva J. 2017 Pag. 7)

Principio de legalidad en su modalidad de calificación registral.- Se ha señalado que es uno de los principios fundamentales de todo sistema registral, cuyo objeto es conseguir la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario y del crédito territorial, con la plenitud de los efectos propios de los asientos registrales, puntualizado que la calificación registral es el control de la legalidad por parte del Registrador de la Propiedad a efectos de la publicidad y de la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario” (Villalva J. 2017 Pag. 7)

Principio del Tracto Sucesivo, “es de vital importancia, para el buen funcionamiento de sistema de registro moderno que tenga como base la cosa o el inmueble al momento de organizar la información registral para darle la publicidad, pues en virtud de este principio será posible inscribir, anotar, cancelar o consignar por nota marginal un derecho o una situación jurídica inscribible solo cuanto conste previamente inscrito dicho derecho real a nombre de la persona que otorgue o en cuyo nombre se otorgue el acto o contrato quien se dirija un procedimiento judicial o administrativo en el cual se afecta tal derecho” (Tomo III José García, p, 1241)

Por otra parte se considera como tracto sucesivo al principio por el cual, el acto o contrato que constituya, modifique o extinga un derecho real del inmueble, para que sea admisible su inscripción, debe proceder únicamente de la persona, que conste inscrita, en los libros del Registro de la Propiedad. Como titular actual del derecho real. De acuerdo con este criterio jurídico, para que pueda inscribirse o negarse la inscripción de un acto o contrato que entrañe, adquisición, transmisión, modificación o gravamen, del dominio o de los demás derechos reales sobre un inmueble, es necesario que el acto o contrato emane de la persona que conste inscrita como actual titular del dominio o del derecho real; por lo tanto

el Registrador de la Propiedad está en la obligación de verificar si el vendedor, deudor hipotecario, etc., consta como titular actual del derecho real objeto del acto o contrato. (Bosch, 1968)

Lo anotado tiene su fundamento en el hecho de que toda inscripción de los títulos que trasmitan, graven, modifiquen o extingan el dominio, o los otros derechos reales, sobre inmuebles, produce una modificación en la inscripción precedente, por lo que desde el punto de vista jurídico, es necesario que conste previamente inscrito o registrado el derecho, a nombre de la persona, que otorga el nuevo título, que produce la modificación de los derechos reales. De acuerdo con este principio, el Registrador de la Propiedad solo puede inscribir, el nuevo título, cuando existe un derecho real inmobiliario inscrito a favor de la persona que dispone de dicho derecho real, en favor de otra. (Espanés, 1981)

Además la tradición es un modo de adquirir derivativo, pues el derecho real sobre la cosa no nace con el adquirente sino que viene de otra persona, del tradente; por tanto el dominio u otro derecho real que se adquiere con la tradición está fundado en el derecho preexistente que tenía el tradente, sobre la cosa materia de este acto jurídico; e igualmente, es necesario conocer el alcance, contenido y limitaciones del derecho del anterior dueño o tradente, porque nadie puede transmitir o transferir más derechos que los que tiene. (Menna, 1974).

Entonces el principio del tracto sucesivo en el derecho registral, parte de la premisa que la inscripción legalmente admisible requiere que el tradente sea dueño de la cosa sobre la que versa el título traslativo de dominio, toda vez que la tradición es un modo derivativo de adquirir el dominio, es decir que el derecho de propiedad del comprador deviene del derecho que tenía el tradente, por consiguiente si el tradente no es dueño, nada transfiere, principio que se encuentra plenamente determinado en el Art. 12 de la Ley de Registro que dice: “Si el dueño de un predio lo vendiere o hipotecare sucesivamente a dos personas distintas y después de inscrita la venta o hipoteca por uno de los compradores o acreedores hipotecarios, pidiere el otro igual inscripción, el Registrador se negará a practicarla hasta que lo ordene el Juez. (Aranzadi, 1975)

Transferencia de dominio en el Ecuador

Es importante considerar, que el título inscrito a favor del tradente es el antecedente jurídico de la inscripción, siendo parte primordial del asiento de

inscripción, según lo determina el Código Civil ecuatoriano, al manifestar que; al transferirse un derecho que ya ha sido inscrito anteriormente, se deberá mencionar este hecho en la nueva, existiendo la única manera de establecer una concatenación rigurosa, una sucesión perfecta, entre las diferentes modificaciones que producen los actos o contratos, que se inscriben en el Registro de la Propiedad, en las relaciones jurídico reales, sobre un bien inmueble determinado, debiendo aclarar que este principio se aplica inclusive en los procedimientos de apremio Civil o fiscal, en las sentencias judiciales, caso de la prescripciones adquisitivas de dominio, y expropiaciones forzosas, etc.

Solamente de esta manera se puede establecer otro principio el de la llamada seguridad jurídica, caso contrario podría darse duplicidad de títulos, con dos o más titulares de dominio, inscritos, sobre un mismo predio, lo que jurídicamente es inadmisibles, y acarrea consigo una serie de problemas legales, éticos y sociales, más aún cuando en el Registro de la Propiedad, se lleva el sistema de folio personal, sistema que determina que los predios se ubican por el nombre de su titular de dominio. (Asamblea Nacional, 2015)

La tradición de los derechos reales inmuebles se efectúa de acuerdo con nuestra legislación únicamente por la inscripción del título en el Registro de la Propiedad, de tal manera que se excluye toda posibilidad de tradición en forma distinta; conforme así lo determina el Art. 702 del C.C. “Se efectuará la tradición del dominio de bienes raíces, por la inscripción del título en el libro correspondiente del Registro de la Propiedad. LEY DE REGISTRO Y NOTARIAL. (Corporación de Estudios y Publicaciones, 2005.CÓDIGO CIVIL, Corporación de Estudios y Publicaciones, año 2006). El Art. 718 del Código Civil Señala, son títulos traslaticios de dominio: “las sentencias de adjudicación juicios divisorios y los actos leales de partición” en la práctica ha servido para perjudicar derechos de herederos que se encuentran ausentes o el derecho de terceras personas enajenando terrenos que no les pertenecen. Taxativamente el art. 709 del Código Civil determina que “Para la transferencia por donación o contrato entre vivos, del dominio de una finca que no ha sido antes inscrita, exigirá el Registrador constancia de haberse dado aviso a dicha transferencia al público por un periódico del cantón, si lo hubiere, y por carteles que se hayan fijado en tres de los parajes más frecuentados del cantón. (Asamblea Nacional, 2015)

Se sujetarán a la misma regla la constitución o transferencia, por acto entre vivos, de los otros derechos reales mencionados en los artículos precedentes y que se refieran a inmuebles no inscritos”. Entre los documentos habilitantes de este tipo de escrituras, se encuentran dos requisitos: la publicación por la prensa y los carteles respectivos. Ellos contienen un extracto de la escritura referido a nombre del inmueble, sector, parroquia, otorgante, linderos -la mayoría de las veces sin dimensiones-, fecha de celebración de la escritura y nombre del Notario. (Asamblea Nacional, 2015)

La propiedad de la tierra en el Ecuador

Misión Andina en el Ecuador, un hecho importante previo al decreto de la primera ley de Reforma Agraria fue la labor que la Misión Andina de las Naciones Unidas en el Ecuador que se llevó a cabo desde el año 1956 hasta julio de 1970, esta entidad basó su trabajo en el denominado Enfoque del Desarrollo de la Comunidad, dirigido principalmente a los campesinos indígenas de la sierra ecuatoriana. La Misión buscaba promover el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades campesinas de la sierra ecuatoriana, para elevar sus niveles de vida, de forma que se integren en el proceso de desarrollo del país. (Barsky, 1984, P. 27)

Es así que el área de influencia para la Misión Andina fueron 70 comunidades, pertenecientes a las provincias de: Imbabura, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay y Loja. La Misión consiguió avances en lo que a trabajo rural e integración campesina se refiere, esta acción no logró afectar problemas como el sistema de tenencia de la tierra. El trabajo llevado a cabo por la Misión tuvo como uno de sus mayores logros, la contribución en ciertas zonas de la sierra, al romper el aislamiento de los grupos indígenas, mejoró los niveles de organización en ciertos grupos y fue fuente de promoción y acompañamiento para la generación de nuevos líderes, quienes posteriormente jugarían un papel importante en las movilizaciones campesinas que se dieron para la promulgación de las leyes de Reforma Agraria de 1964 y 1973. (Barsky, 1984, P. 29)

Ley de Reforma Agraria y Colonización (1964).- Precediendo a la primera Ley de Reforma Agraria, en Ecuador ya se había iniciado con éxito la realización de pequeñas Reformas Agrarias espontáneas en algunas haciendas pioneras; pero había la necesidad de que estas iniciativas se generalicen, lo que

vulneraba la cotidiana situación de los latifundistas tradicionales, incapaces de asumir los gastos de una mano de obra asalariada. (Barsky, 1984, P. 41)

Con la Ley emitida los puntos más relevantes que se identifican son:

1. Se declararon tierras expropiables a:
 - a) A las tierras ociosas, es decir las no explotadas por más de 3 años o las explotadas por quienes no tuviesen vínculo contractual con el propietario sin que éste haya hecho la denuncia (Flores, 2015, P 27).
 - b) A las tierras deficientemente explotadas, aquellas cuyo rendimiento sea visiblemente inferior al promedio de la zona agrícola respectiva y concediéndose en este caso 3 años de plazo al propietario para elevar su productividad. Se exceptúan además de la afectación, las tierras cuyos propietarios hayan presentado planes de inversión no atendidos por el Banco Nacional de Fomento.
 - c) Aquellas sobre las cuales se ejerza gran presión demográfica, determinada esta por un informe de la Junta Nacional de Planificación, y;
 - d) Las tierras de unidades donde se violen las leyes que regulan el trabajo agrícola y la tenencia de la tierra.
2. Se fijó límite a la cantidad de tierra que se puede poseer: 2.500 has, más 1.000 has de sábanas y pastos naturales en la Costa y 800 has en la Sierra. Según dispone la Ley, en la Sierra, se puede poseer 1.000 has adicionales de páramos y terrenos eriales sin la posibilidad de riego.
3. En el Art. 34 de la Ley se establece que no estarán sujetas a las limitaciones y regulaciones; las empresas promovidas y organizadas por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC); las empresas que presenten planes concretos de explotación que sea aprobado por la Junta de Planificación; la propiedad rústica eficientemente explotada, proveedora de materia prima; y, la empresa agropecuaria de notoria eficiencia productiva (Flores, 2015, P 27).
4. Se declararon abolidos el huasipungo y la yanapa. La Ley establecía que en caso de que el huasipunguero tenga 10 o más años de trabajo en la hacienda debía recibir una parcela en propiedad, no necesariamente dentro de la que trabajaban, ya que la ley admite la relocalización. Para casos donde el huasipunguero trabajó entre 5 y 10 años, el hacendado puede otorgar la

propiedad al ex huasipunguero, y además pagar la diferencia del valor en un plazo no mayor a 5 años. Además, propietarios que posean menos de 100 hectáreas, podrán compensar al huasipunguero en dinero (Flores, 2015, P 27).

5. Se reconoce el derecho permanente al acceso del recurso agua por parte de los trabajadores de las haciendas, además de servidumbre de tránsito y leña para sus necesidades personales; y podrán hacer uso de los pastos por los siguientes 5 años mientras sigan trabajando para la hacienda.
6. Se admiten arrendamientos hasta 8 años posteriores a la ley.
7. Se permite el régimen de aparcería (Flores, 2015, P 27)

El Decreto 1001.- Fue decretado el 15 de diciembre de 1970, durante el gobierno de Velasco Ibarra, con el objetivo de abolir el precarismo en el modo de producción de arroz, y garantizar de esta forma el abastecimiento de esta gramínea a la población ecuatoriana. El Decreto dispuso al IERAC la expropiación y ocupación de las haciendas arroceras que hubieran venido siendo explotadas por sistemas precarios (Jiménez, 2002).

Terminadas las cosechas de las plantaciones así afectadas, éstas pasarían a manos de los precaristas. Así también, establece fuertes multas para los propietarios que se opongan, determina que el Banco Nacional de Fomento deberá otorgar los créditos necesarios para el cultivo del arroz y estimula la organización de formas asociativas para los beneficiarios de las entregas de tierras. (Barsky, 1984, P 185).

Segunda Reforma Agraria (1973).- Fue decretada el 9 de octubre de 1973, después de que las Fuerzas Armadas tras un golpe de Estado a Velasco Ibarra regresaran al poder en 1972. Este gobierno buscó “impulsar un proyecto que altere las características del modelo de desarrollo imperante, basado esencialmente en las exportaciones agrícolas”. Dentro del debate de la Ley, se señaló la importancia de llevar a cabo una Reforma Agraria ‘integral’, entendiendo a la integralidad como la combinación de un proceso mediante el cual se opere una redistribución de la propiedad y del ingreso, y que además permita: eliminar el latifundio; integrar el minifundio; destruir la rígida estratificación social e incorporar a los campesinos marginados al proceso de desarrollo (Barsky, 1984, P. 203).

Esta Ley fue más estricta en lo que a causales de afectación se refería que la Ley de Reforma Agraria (1964), ante todo por razones de productividad más que de acaparamiento, las causales fueron:

- a) Predios deficientemente cultivados
- b) Predios explotados deficientemente, que no preserven los recursos naturales
- c) Predios que no se encuentren bajo la responsabilidad y administración directa del propietario de la explotación
- d) Predios que no cumplieran las leyes que regulan el trabajo agrícola
- e) Predios que pudiesen beneficiarse de proyectos de riego estatal
- f) Predios sujetos a gran presión demográfica

Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1979.- Posterior a la puesta en vigencia de la Ley de Reforma Agraria (1973) existieron críticas fuertes que llevaron al Gobierno a reformular las políticas que se establecían en la misma, presionado por sectores influyentes en el contexto nacional, como lo eran las Cámaras de Agricultura (Flores, 2015, P. 30).

En este sentido, el Gobierno cedió a las presiones de la Cámara de Agricultura, y modificó el reglamento de aplicación de la ley a apenas un año de haberlo promulgado en los siguientes puntos:

- Se modificaron los niveles de eficiencia y productividad exigidos.
- Se cambiaron los causales de expropiación ante el incumplimiento de leyes de trabajo agrícola.
- El Estado puso a disposición de los agricultores más de 3.000 millones de sucres a través del Banco de Fomento, con el objetivo de potenciar la inversión agrícola.
- Se generaron otros incentivos a la producción: libre importación de semillas certificadas, fertilizantes, pesticidas, y maquinaria agrícola

Ley de Desarrollo Agrario (1994).- La Ley de Desarrollo Agrario (1994), se llevó a cabo en un contexto de privatización del Estado promovido por el Gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996). Los cambios introducidos fueron aprobados en la Ley Reformativa de la ley de Desarrollo Agropecuario expedida el 15 de Agosto de 1994 (Chiriboga y Rodríguez, 1998). En esta línea de

promover la dinamización del mercado de tierras, La Ley de Desarrollo Agrario (1994) estableció la eliminación del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (IERAC) junto con ello se suprime la autorización que concedía el IERAC para la venta de las tierras que habían sido objeto de adjudicación (Andrade,2009).

Paralelamente, la ley considera la creación del Instituto de Desarrollo Agrario (INDA), el mismo que tuvo como finalidad principal; declarar la expropiación de tierras. Las causales de expropiación se limitaron significativamente; a pesar de que se reintrodujo la causal por presión demográfica, la expropiación por este motivo sólo puede hacerse con informes previos favorables tanto del Ministerio de Agricultura, como del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE); en este sentido se determinó que las expropiaciones deben ser pagadas en dinero en efectivo de acuerdo con el avalúo comercial de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC) y se transfiere la resolución de las controversias a los jueces civiles respectivos, la Ley de Desarrollo Agrario pretende dinamizar el mercado de tierras abriendo la posibilidad de que las tierras comunales sean fraccionadas, aunque subsisten algunas limitaciones para ello provenientes de la Ley de Comunas (Chiriboga y Rodríguez, 1998) (Andrade 2009).

El problema de concentración de tierras en Ecuador, se ha caracterizado históricamente por intentos de redistribución de la tierra. Sin embargo, desde La Ley de Desarrollo Agrario (1994) ha sido un tema olvidado por la política pública del país. Con el inicio del Gobierno del Eco. Rafael Correa Delgado (2007-2016), se habló de un cambio de época para el país, caracterizado por un conjunto de profundas transformaciones en el ámbito político, social, económico y ambiental. En este sentido, preocupados por la transformación productiva del agro y en pro de mejorar la calidad de vida de los campesinos de la zona rural, el debate sobre tierras retomó en este gobierno.

Elementos que constituyen el Marco Legal Vigente:

- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Código Civil
- Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización (2010)

- Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017).
- Ley Orgánica de Régimen de la Soberanía Alimentaria (2010); y,
- Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016)

Desde su origen en el 2008, la Constitución de la República del Ecuador estableció a la Soberanía Alimentaria como un eje prioritario para la formulación de políticas públicas. En este aspecto, para garantizar la soberanía alimentaria se necesita garantizar el acceso a los factores de producción agua y tierra. Por lo que desde la formulación de la nueva Constitución se estableció la necesidad de concentrar esfuerzos sobre el tema de Soberanía Alimentaria y redistribución de la tierra. Al analizar el marco constitucional es importante resaltar el Art. 282, el que específicamente se refiere a la concentración de tierras.

El concepto sobre los bienes mostrencos se tiene en las diversas legislaciones latinoamericanas que siguieron la línea del código napoleónico, son los bienes raíces o inmuebles vacantes o carentes de dueño conocido, o abandonados por quien en un momento dado lo fue. En la legislación ecuatoriana, según el Código Civil, Art. 605, son considerados como bienes del Estado y la competencia sobre estos bienes, en el sector rural lo asume el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, (MAGAP), a través de la Subsecretaría de Tierras. En el sector urbano los bienes mostrencos también se encuentran regulados en el COOTAD, como bienes de dominio privado de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, según dispone el Art. 419, literal c, de dicho cuerpo normativo y la competencia sobre estos bienes pertenece a los GADs Municipales y Distritales, organismos que deberán crear la normativa adecuada vía ordenanzas para la tramitación y legalización de los mismos.

El Código Civil en su Artículo 605 define que son bienes del estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño, pero en razón del interés que posee el Estado sobre este tipo de bienes, pasaron por mandato de la constitución y el COOTAD a ser regulados por los GADs Municipales a través de ordenanzas, cuerpos normativos que desarrollan la normativa apropiada, para la titularización de dichos bienes en favor de los administrados; en armonía con los planes de ordenamiento territorial y la

planificación nacional, regional, provincial y rural, para el tratamiento adecuado del uso y ocupación del suelo.

Es de esta forma, que a los GADs se les confiere el manejo y gestión de los bienes mostrencos ubicados en la zona urbana y de expansión urbana de las cabeceras cantonales, para lo cual deberán desarrollar Ordenanzas donde se establecerán los mecanismos y procedimientos para la regularización de los mismos. Por estas razones, el COOTAD regula en el Art. 419 el gestionamiento de estos bienes, siendo así que los mismos se encuentran sujetos al trámite administrativo, desde que la Ordenanza de Titularización, Regularización de la Propiedad, Partición y Adjudicación Administrativa de Predios.

Con los antecedentes antes expuestos la competencia recae en la esfera administrativa Municipal, para lo cual, los interesados vía petición o solicitud administrativa y demás requisitos que la Ordenanza establezca dependiendo de cada GAD municipal, deberán tramitar la legalización y titularización de los bienes mostrencos de los cuales se encontraban en posesión, siendo así que el derecho de adquirir este tipo de bienes no se pierde, se configura en una forma distinta de adquisición, es decir mediante un (ACTO ADMINISTRATIVO), que por supuesto no se haya regulado por normas de derecho privado, (Código Civil), sino por normas de Derecho Público.

Los excedentes o diferencias en los lotes o fajas municipales, se encuentran regulados por parte de Ordenanzas Municipales, a través de los diferentes GADs, que varían de acuerdo a las necesidades de cada cantón, y se legalizan por medio de resoluciones administrativas cuando superan el error técnico de medición, siendo estos excedentes de propiedad de los GADs, una vez realizado el cálculo de medición se procederá con su respectivo pago, a través del título de crédito emitido por parte de la Dirección Financiera (Oficina de rentas).

En cuanto se refiere al procedimiento, la determinación de excedentes surge como consecuencia de un error en la medición de la superficie de un inmueble urbano, que resulte de una diferencia de superficie producto de una medición anterior, respecto de la medición que practique la municipalidad, con el fin de incluir el inmueble en el catastro o actualizar dicho registro.

Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), En el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) se hace referencia a la necesidad de la Revolución Agraria, como parte del proceso de transformación del país. En este sentido, señala que “la Revolución Agraria es un proceso que no puede postergarse y que significa redistribución de la tierra, fomento al crédito, asistencia técnica, comercio justo y acceso al riego” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013 P, 19).

Así también, en la Nueva Agenda Pública del Ecuador que consta en el PNBV, se establece que parte de la transformación del país, comprende un proceso, en el que uno de los sectores centrales para la transformación se enfoca en políticas de redistribución, y menciona específicamente los factores de producción, bajo este marco se establece la necesidad de una Reforma Agraria, debido a que si bien el gobierno ha avanzado con el traspaso y la titularización de las tierras improductivas de propiedad estatal, la mayor parte de la reforma agraria está aún pendiente (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, P 19).

Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, en la Constitución de la República del Ecuador (2008) dentro del título VI. (Art.281) del Régimen de desarrollo, “establece a la soberanía alimentaria como un objeto estratégico y una obligación del Estado” (Asamblea Nacional, 2016), ya que éste debe generar “incentivos a la producción y transformación agroalimentaria; adoptar políticas fiscales de protección al sector agroalimentario; fortalecer uso de tecnologías ecológicas y orgánicas; impulsar políticas redistributivas sobre uso y acceso a las tierras y el uso y manejo de agua de riego para la producción de alimentos” (Flores et al, 2016:38). Se creó la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA), publicada en el Registro Oficial en diciembre del 2010 (Flores, 2016, P. 38).

La ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el acceso equitativo a ésta, privilegiando a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia; constituirá el fondo nacional de tierras; definirá el latifundio, su extensión, el acaparamiento y concentración de tierras, establecerá los procedimientos para su eliminación y determinará los mecanismos para el

cumplimiento de su función social y ambiental. Así mismo, establecerá los mecanismos para fomentar la asociatividad e integración de las pequeñas propiedades. Además, limitará la expansión de áreas urbanas en tierras de uso o vocación agropecuaria o forestal, así como el avance de la frontera agrícola en ecosistemas frágiles o en zonas de patrimonio natural, cultural y arqueológico, de conformidad con lo que establece el Art. 409 de la Constitución de la República. (Asamblea Nacional, 2010)

Efectos jurídicos de la posesión agraria.- La posesión agraria, de acuerdo a lo establecido en el Art. 55 de Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, es la ocupación material de una extensión de tierra rural del Estado y de sus frutos, que ha sido adquirida de buena fe, sin violencia y sin clandestinidad, con el ánimo de que sea reconocida y adjudicada su propiedad. La posesión agraria para ser eficaz deberá ser actual e ininterrumpida por un tiempo no menor de cinco años, puede darse a título individual o familiar de conformidad con la Ley. El reconocimiento de la posesión agraria será solicitado por el posesionario.

La posesión agraria por regla general no constituye título de dominio, pudiendo el posesionario antes de realizar el acto administrativo de adjudicación, transferir su derecho de posesión mediante instrumento público y por causa de muerte transferir la posesión de la tierra rural estatal. De acuerdo al diccionario jurídico de Guillermo Cabanellas, por posesión se entiende al poder de hecho y de derecho sobre una cosa material, constituido por un elemento intencional o *ánimus*(la creencia y el propósito de tener la cosa como propia) y un elemento físico o *corpus*(la tenencia o disposición efectiva de un bien material), mientras que por agrario se entiende lo que pertenece al campo y extensivamente cuando hace relación con la agricultura.

Instrumentos jurídicamente ineficaces.- Las transferencias descritas como instrumentos jurídicamente ineficaces no constituyen título de propiedad por el hecho de haberse inscrito ante el Registro de la Propiedad y catastrado en el municipio, ni aún si han pagado los tributos por el predio, esta prohibición se extiende a los notarios, registradores de la propiedad y funcionarios municipales, y en caso de legalizar los contratos, los mismos serán nulos, es decir, que no

tendrán valor alguno y habrá responsabilidad a los funcionarios que incurrieren en esta prohibición.

Para el análisis de este enunciado se transcribe el Artículo 3 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, establece que: «Para efectos de esta Ley, se entiende por tierra y territorio en posesión y propiedad ancestral, el espacio físico sobre el cual una comunidad, comuna, pueblo o nacionalidad de origen ancestral, ha generado históricamente una identidad a partir de la construcción social, cultural y espiritual, desarrollando actividades económicas y sus propias formas de producción en forma actual e ininterrumpida.

La propiedad de estas tierras y territorios es imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible, su adjudicación es gratuita y está exenta del pago de tasas e impuestos». El uso y usufructo sobre estas tierras no puede modificar las características de la propiedad comunitaria incluida el pago de tasas e impuestos.

Definición y formas de propiedad.- En este apartado se define lo que es propiedad privada en el Ecuador, de acuerdo al diccionario jurídico de Guillermo Cabanellas, por propiedad privada se entiende aquella cuyo titular es una persona física o abstracta, o si pertenece proindiviso a algunas, de una u otra índole, con el ejercicio más completo que las leyes reconocen sobre las cosas, a menos de cesiones temporales de ciertas facultades.

Las adjudicaciones les corresponde realizar prioritariamente a los GADs Municipales, dentro del perímetro urbano y a la Subsecretaria de Tierras en lo que se refiere al perímetro rural, adjudicaciones que se realizan mediante resoluciones administrativas, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, pero que en la mayoría de los casos, no se toman en consideración el historial de dominio del predio a adjudicarse, por tratarse de bienes de dominio privado.

Del patrimonio de tierras rurales del Estado.- Por tierras rurales se entiende el espacio físico de terreno, que pertenece al campo, que son parte del estado ecuatoriano y que carecen de otro dueño, las mismas se encuentran fuera del perímetro urbano, y pueden ser legalizadas únicamente a través de la Subsecretaria de Tierras, previo el cumplimiento de las formalidades establecidas en la ley, siendo uno de los más importantes requisitos la posesión del bien inmueble por más de cinco años.

Metodología

En este apartado se expresan las características del marco metodológico de la investigación que utiliza el enfoque cualitativo que permite indagar aquellas características y detalles, con base en las prácticas llevadas a cabo tanto en los GADs y Subsecretaría de Tierras, como de las personas involucradas en el otorgamiento de títulos de propiedad y los que reciben a nivel personal, comunitario, institucional etc. De la misma forma, el tipo de investigación que se utiliza en el trabajo es la descriptiva, no experimental con métodos teóricos y empíricos concretos ya que detalla la situación actual de los procedimientos en la entrega de títulos de propiedad ya sea por Resoluciones Administrativas o por Procedimiento de Ley. Realiza un análisis documental previo, relacionado con aspectos como: Principio del Tracto Sucesivo, Código Civil, Régimen de la Propiedad de la Tierra, Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y descentralización (COOTAD), Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Ordenanzas y su publicación en el Registro Oficial, Resoluciones Administrativas de los GADs, Casos Prácticos de Acción y Reversión

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo. Su objetivo es el de proporcionar conocimiento más completo de las acciones efectuadas, permite el análisis del objeto y campo de estudio mediante lineamientos expuestos en el marco teórico, mediante la descripción y la identificación de “problemas concretos de coherencia, ambigüedad y vaguedad de las normas establecidas”. Mediante este enfoque se analiza las normas procesales u ordenanzas, resoluciones administrativas, así como demás normativa que guarda injerencia como la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

En la elaboración de este trabajo se proponen dos componentes en la metodología, primeramente, la construcción de un marco conceptual sobre el alcance y límites del COOTAD, la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, el principio del tracto sucesivo el código civil, las resoluciones ministeriales, ordenanzas, resoluciones administrativas y, en segundo lugar se observa la aplicación de las diligencias por parte de las entidades, mediante la realización de entrevistas, un estudio de procedimientos y resoluciones de casos

concretos, para finalmente analizar el contenido de la norma en la legislación ecuatoriana.

Finalmente, también se analiza los criterios de Alcaldes Notarios, Registradores y Responsables de la Autoridad Agraria en las Provincias de Chimborazo y Bolívar, para tener un acercamiento a la realidad de lo que despachan en cada caso, verificando los procedimientos y problemas presentados en la práctica al requerirse la adjudicación de Títulos de Propiedad.

Mediante este diseño de investigación se analiza el objeto de estudio que es la validez jurídica del otorgamiento de títulos de propiedad, con análisis de la norma y marcos conceptuales, para su cumplimiento en el despacho de las resoluciones administrativas y adjudicaciones. Es por ello, que el enfoque metodológico no es estático, sino, que se va alimentando a medida que avanza la investigación, mediante un proceso que se denomina retroducción, que consiste en el dialogo que existe entre la teoría y los datos obtenidos.

Alcance de la investigación

El alcance de la presente investigación es exploratorio, descriptivo y explicativo. Exploratorio porque permite incursionar en un territorio sobre el que desde siempre se han generado ambigüedades, con la aplicación del COOTAD y la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, respecto de las adjudicaciones de predios en sector urbano y rural del país. Es preciso analizar el de la celeridad, la independencia y la naturaleza de los procesos, la razón de ser de las mismas, verificando que en las mismas no se vea afectado la seguridad jurídica, a partir de un análisis conceptual de objeto y campo de estudio.

Para explorar este objeto y campo de estudio, se dispone de un amplio espectro de medios para recolectar datos a partir de la bibliografía especializada, estudios previos, entrevistas y análisis documental de las ordenanzas y resoluciones administrativas y de la norma, para permitirnos evidenciar la existencia de vulneración de los derechos de los solicitantes.

Esta investigación es descriptiva porque se pretende llegar a caracterizar todos los elementos del otorgamiento de títulos de propiedad. La meta no se limita al análisis de documentos y datos obtenidos de entrevistas, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre todas las unidades de análisis. Además, permite la caracterización de los procedimientos, características y demás

particularidades del campo de investigación, que conlleva abstraer todos los aspectos y relaciones del objeto de estudio en la actividad práctica jurídica

Finalmente, la presente investigación tiene un alcance explicativo porque busca encontrar las razones o causas que ocasionan el fenómeno estudiado. Los estudios de este tipo implican esfuerzos de la investigadora y una gran capacidad de análisis, síntesis e interpretación del fenómeno investigado y la realización permite contribuir al desarrollo del conocimiento científico.

Categorías, Dimensiones, Instrumentos y Unidades de Análisis

Para caracterizar y diagnosticar la problemática presentada en el campo de estudio de la presente investigación, se utilizan los métodos de análisis documental, entre los que tenemos: de la normativa relacionada al objeto y campo de estudio, como de Ordenanzas, Resoluciones Administrativas y Adjudicaciones para catastro y registro emitidas por Alcaldes y directores, teniendo como guía la matriz del método empírico que se identifica en el siguiente sentido:

Tabla 1

Cuadro Metodológico

Categorías	Dimensiones	Instrumentos	Unidades de Análisis
Tracto Sucesivo	Transferencia Sin historia de dominio	Análisis Documental	Constitución de la República del Ecuador. Artículos: 82, 282 Código Orgánico Ordenamiento territorial Artículos 57 literal e) y x), 419 letra c) 481 inciso 5 Ley de Tierras Arts. 56, 57, 85, letra b), 87 letra a) Capítulo III Artículos: 3, 70 Código Civil Art. 709
		Entrevista a profundidad	Cinco (05) expertos profesionales en el derecho, área registral 50 Usuarios de Notarías Públicas
		Análisis de transferencia de Dominio	Reforma Agraria en Ecuador. Ordenanzas y Resoluciones Administrativas GADs.

Criterios éticos de la investigación

La presente investigación se ciñe en un criterio ético tanto de la investigadora, como de los entrevistados, para lo que se solicita la autorización respectiva; así como para de la revisión documental de ordenanzas, resoluciones administrativas, procesos de adjudicación, providencias, etc.; quienes actúan en su ejercicio autónomo descentralizado y jurisdiccional con ética en cada uno de sus casos, en tanto que en los resultados se obtienen a través de un razonamiento coherente.

Resultados

El análisis documental y las entrevistas a expertos profesionales en el área de derecho registral, a los usuarios de las notarías públicas, permite conseguir los objetivos proyectados, las disposiciones legales accede a profundizar el alcance del tracto sucesivo como principio registral, previo a la inscripción de adjudicaciones otorgadas por los GADs Municipales y las Subsecretaría de Tierras.- Las entrevistas permitirán tener un criterio de las causas que ocasionan la inscripción de adjudicaciones

Análisis Documental, como análisis documental se presentan artículos de la Constitución, Código Orgánico Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, Código Civil, Ley Orgánica de Tierras rurales y Territorios Ancestrales, Ordenanzas Municipales.

Constitución de la República del Ecuador, Artículo 82.

Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

En la constitución se reconoce la seguridad jurídica, por lo que de acuerdo al estudio realizado no se da seguridad jurídica a las personas que concurren al Registro de la Propiedad, a inscribir actos de transferencia de dominio, ya que todo acto que modifique el dominio debe ser hecho por la persona que tenga registrado a su nombre el bien, lo que jurídicamente es inadmisibles, que se proceda a inscribir actos que son relativamente administrativos, por cuanto no sabemos el historial de dominio del bien que se va inscribir, se desconoce si la

persona es la propietario ya que en el Registro de la Propiedad, se lleva el sistema de folio personal, sistema que determina que los predios se ubican por el nombre de su titular de dominio.

El Art. 282.- El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental, con lo cual, desde la creación de la nueva carta magna del país, se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, lo que confirma la necesidad de leyes conexas que normen lo establecido en la Constitución.

El presente artículo, se lo interpreta como el mecanismo jurídico de evitar la concentración de grandes extensiones de territorio y la distribución equitativa de las propiedades, esto justifica la legalización de la tierra para quienes lo trabajan.

Código Civil en su artículo 709 determina

Para la transferencia, por donación o contrato entre vivos, del dominio de una finca que no ha sido antes inscrita, exigirá el registrador constancia de haberse dado aviso de dicha transferencia al público por un periódico del cantón, si lo hubiere, y por carteles que se hayan fijado en tres de los parajes más frecuentados del cantón. Se sujetarán a la misma regla la constitución o transferencia, por acto entre vivos, de los otros derechos reales mencionados en los artículos precedentes y que se refieran a inmuebles no inscritos.

En consecuencia la aplicación del Art. 709 del Código Civil, que la inscripciones de títulos sobre inmuebles inexistentes o que se practiquen sobre inmuebles de propiedad de otras personas, con la consiguiente inseguridad jurídica, pues se ha dado el caso que los linderos y extensión de un inmueble determinados en el Registro, no son verídicos, e inclusive lo que es más grave,

que consten inmuebles que solo existen en las actas de los libros registrales, mas no físicamente, con todos los efectos que ello implica.

Otro resultado de la aplicación del Art. 709 del C.C., sería la distorsión total del sistema registral, por cuanto no se lograrían los efectos de seguridad jurídica que se persiguen en la Ley de Registro y en el Código Civil, pues con toda claridad el Art. 1 de la Ley de Registro determina: “La inscripción de los instrumentos públicos, títulos y demás documentos que la Ley exige o permite que se inscriban en los registros correspondientes, tiene principalmente los siguientes objetos: ... c) Garantizar la autenticidad y seguridad de los títulos, instrumentos públicos y documentos que deben registrarse”. De igual forma el literal a) del artículo antes señalado expresa “Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos.”

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y descentralización (COOTAD), El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización “COOTAD” establece en su Art. 57., las atribuciones del Concejo Municipal mencionándonos las competencias en cuanto a:

- Plan Cantonal de desarrollo
- Ordenamiento territorial
- Conformación de comisiones permanentes, especiales y técnicas
- Conformación de comisiones ocasionales
- Creación, supresión y fusiones de parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos en el territorio cantonal

Reflejándose principalmente en sus literales e), g), l), r) y v), no estableciendo directamente el procedimiento mediante el cual se tiene que realizar el posicionamiento de tierras, para lo cual establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados GADs se encuentran amparados en los literales a), i), x) y z) que mencionan que son facultados para el establecimiento de normativas, expedición de ordenanzas cantonales y acuerdos y resoluciones en el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia.

Art. 419.- Bienes de dominio privado.- Constituyen bienes de dominio privado los que no están destinados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios de los gobiernos autónomos descentralizados. Estos bienes serán administrados en condiciones económicas de mercado, conforme a los principios de derecho privado.

Constituyen bienes del dominio privado:

c) Los bienes mostrencos situados dentro de las respectivas circunscripciones territoriales;

Se entiende bienes de dominio privado a aquellos que por razón de su existencia carecen de dueño y no están prestando su servicio público y por bienes mostrencos, los que están dentro de la jurisdicción de cada cantón, ubicados dentro del perímetro urbano, y carecen de dueños.

Art. 481.- Compraventa de fajas o lotes.- Para efectos de su enajenación, los terrenos de propiedad de los gobiernos municipales o metropolitanos se considerarán como lotes, o como fajas, o como excedentes o diferencias provenientes de errores de medición.

Por excedentes o diferencias se entenderán todas aquéllas superficies de terreno que excedan de área original que conste en el respectivo título y que se determinen al efectuar una medición municipal por cualquier causa o que resulten como diferencia entre una medición anterior y la última practicada, bien sea por errores de cálculo o de medidas. Estos excedentes o diferencias se adjudicarán al propietario del lote que ha sido mal medido cobrándole el precio de mercado.

Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria; en su artículo 6 que señala

El Artículo 6. Acceso a la tierra: El uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental. La función social de la tierra implica la generación de empleo, la redistribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. La función ambiental de la tierra implica que ésta procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; que permita la conservación y

manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares, que respete los derechos de la naturaleza y del buen vivir; y que contribuya al mantenimiento del entorno y del paisaje. La ley que regule el régimen de propiedad de la tierra permitirá el acceso equitativo a ésta, privilegiando a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia; constituirá el fondo nacional de tierras; definirá el latifundio, su extensión, el acaparamiento y concentración de tierras, establecerá los procedimientos para su eliminación y determinará los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental. Así mismo, establecerá los mecanismos para fomentar la asociatividad e integración de las pequeñas propiedades. Además, limitará la expansión de áreas urbanas en tierras de uso o vocación agropecuaria o forestal, así como el avance de la frontera agrícola en ecosistemas frágiles o en zonas de patrimonio natural, cultural y arqueológico, de conformidad con lo que establece el Art. 409 de la Constitución de la República

El uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental. La función social de la tierra implica la generación de empleo, la redistribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. La función ambiental de la tierra implica que ésta procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; que permita la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares, que respete los derechos de la naturaleza y del buen vivir; y que contribuya al mantenimiento del entorno y del paisaje.

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales; en sus artículos señalan

Artículo 56.- Efectos jurídicos de la posesión agraria. El reconocimiento de la posesión agraria, no constituye título de dominio. Sin embargo, el posesionario por excepción, cuando aún no ha solicitado la adjudicación puede:

a) Transferir su derecho de posesión mediante instrumento público. En dicho acto no se transfiere el tiempo de posesión sino únicamente la posesión del predio de forma pública y pacífica, por lo cual, el nuevo poseionario debe acreditar el tiempo mínimo de cinco años para ser adjudicatario de la tierra rural estatal; y,

b) Por causa de muerte se transmite la posesión agraria de tierra rural estatal. Sin embargo, esta no constituye justo título mientras no es adjudicada. El causante transmitirá a sus herederos el tiempo de posesión agraria del predio.

No tienen validez legal los gravámenes constituidos sobre tierras del Estado por quienes para hacerlo, se han arrogado falsamente la calidad de propietarias o propietarios; así como los actos y contratos otorgados por particulares sobre dichas tierras.

No puede constituirse sobre las tierras rurales estatales ningún derecho real por la sola voluntad de los particulares. Solo mediante acto administrativo que emane de la Autoridad Agraria Nacional se puede constituir título de dominio a favor de los particulares.

Artículo 57.- Instrumentos jurídicamente ineficaces.- Las transferencias de derechos fundados en "posesiones, derechos y acciones de sitio", "derechos y acciones de montaña" y los originados en tales instrumentos y otros similares, como hijuelas, compraventa de derechos y acciones, herencias, donaciones, prescripción adquisitiva de dominio sobre tierras estatales, no constituyen título de propiedad por el hecho de haberse inscrito ante el Registro de la Propiedad y catastrado en el municipio, ni aún si hayan pagado tributos por el predio. Está prohibido a las y los notarios, registradores de la propiedad y funcionarios municipales, protocolizar, certificar, incorporar al catastro, registrar o autorizar particiones, sucesiones, transferencias de dominio y más actos y contratos basados en títulos, instrumentos o "derechos y acciones de sitio", "derechos y acciones de montaña" y otros similares. De hacerlo, no obstante esta prohibición, tales actuaciones, actos y contratos se presumirán legalmente nulos, sin perjuicio de la responsabilidad legal de los responsables y la sanción que corresponda

Las tierras a las cuales se refieren los "derechos y acciones de sitio", "derechos y acciones de montaña" u otros similares, son tierras estatales y deben

adjudicarse a sus legítimos poseionarios de conformidad con esta Ley. En consecuencia, quienes hayan poseído o cultivado aquellas tierras, fundados en tales títulos, están obligados a adquirirlos en la forma y dentro de los límites establecidos en esta Ley; de lo contrario la Autoridad Agraria Nacional dispondrá de ellas.

Art. 70.- Perfeccionamiento. La titulación se realizará mediante acto administrativo de adjudicación de la Autoridad Agraria Nacional en el ámbito de sus competencias y coordinará su perfeccionamiento con los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Los actos de transferencia de dominio de predios adjudicados por la Autoridad Agraria Nacional al amparo de esta Ley, serán considerados de cuantía indeterminada y estarán exentos del pago de tributos correspondientes a la transferencia de dominio. La Autoridad Agraria Nacional remitirá la providencia de adjudicación a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos de los cantones o distritos, donde se encuentra el predio, para su catastro y registro, con cargo al adjudicatario. La inscripción de la adjudicación en el correspondiente Registro de la Propiedad la solicitará la Autoridad Agraria Nacional dentro de los treinta días siguientes a la adjudicación. Su omisión será causal de destitución del funcionario responsable.

Podemos evidenciar que para el perfeccionamiento de la adjudicación de bienes a través de la Subsecretaría de Tierras, la cuantía de este acto es indeterminada, están exentos de pago de tributos en lo que tiene que ver con transferencia de dominio y establece el plazo para inscribir la resolución que emite esta entidad es decir treinta días

Artículo 85.- Definición y formas de propiedad. Para los efectos de esta Ley, la propiedad rural es la titularidad de dominio que da derecho a usar, gozar y disponer, de acuerdo con la Constitución y la Ley, de la tierra que tiene aptitud agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola, de conservación agraria, recreación y ecoturismo. Son formas de propiedad de la tierra, para los efectos de la presente Ley, las siguientes:

b) Propiedad privada. La adquirida por los particulares, personas naturales o jurídicas provenientes de adjudicaciones realizadas por el Estado o adquiridas en la forma prevista en la legislación civil;

De acuerdo al diccionario jurídico de Guillermo Cabanellas, por propiedad privada se entiende aquella cuyo titular es una persona física o abstracta, o si pertenece proindiviso a algunas, de una u otra índole, con el ejercicio más completo que las leyes reconocen sobre las cosas, a menos de cesiones temporales de ciertas facultades.

Artículo 87.- Del patrimonio de tierras rurales del Estado. Son tierras rurales estatales las siguientes:

a) Tierras rurales que formando parte del territorio nacional carecen de otro dueño

Por tierras rurales se entiende el espacio físico de terreno, que pertenece al campo, que son parte del estado ecuatoriano y que carecen de otro dueño, las mismas se encuentran fuera del perímetro urbano, y pueden ser legalizadas únicamente a través de la Subsecretaría de Tierras, previo el cumplimiento de las formalidades establecidas en la ley, siendo uno de los más importantes requisitos la posesión del bien inmueble por más de cinco años.

Analizando a la LOTRYTA, constituye el instrumento determinante para la entrega de títulos de propiedad en el área rural, que empieza con el Registro desde el sistema de información pública agropecuario que precisa en el art. 42 que la Autoridad Agraria Nacional tiene bajo su responsabilidad el registro de la tierra rural que garantiza la seguridad jurídica en materia de tierras rurales en el Registro de Tierra Rural deben constar las tierras rurales privadas, comunitarias y estatales; y de propiedad mixta, asociativa, cooperativa; las tierras transferidas o adjudicadas por el Estado, las tierras que, a cualquier título pasen a ser parte del patrimonio de tierras estatales rurales e información sobre propiedad o posesión, arrendamiento, usufructo o cualquier otra modalidad contractual, ubicación y extensión de los predios rurales.

Forman parte del Registro de Tierras Rurales, la información contenida en los registros de tierras que estuvieron a cargo del ex Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, el ex Instituto de Desarrollo Agraria y toda otra información de tierra rural del Estado. En el reglamento a esta Ley se establecerá

la información que deberá contener el Registro de Tierra Rural. Para los efectos de esta Ley, las autoridades estatales y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como los Registradores de la Propiedad, deberán proporcionar al Sistema de Información Pública Agropecuaria, la información estadística, documental, técnica, catastral y de planificación que este requiera, de manera obligatoria y frecuencia semestral

Finalmente, la autoridad Agraria Nacional remitirá la providencia de adjudicación a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos de los cantones o distritos, donde se encuentra el predio, para su catastro y registro, con cargo al adjudicatario. La inscripción de la adjudicación en el correspondiente Registro de la Propiedad la solicitará la Autoridad Agraria Nacional dentro de los treinta días siguientes a la adjudicación. Su omisión será causal de destitución del funcionario responsable.

Al parecer la Ley es clara y su reglamento de aplicación facilitaría el trámite de los adjudicatarios, sin embargo las estadísticas señalan lo contrario desde el año 2016 de su promulgación los resultados de impacto en cuanto se refiere a regularización, adjudicación, otorgamiento de títulos de propiedad y registro de tierras en el Ecuador hasta la fecha sigue siendo una lucha constante que se conoce el inicio pero no el final, la burocracia termina por el cansancio a quienes aspiran tener su título de propiedad que les permite acceder al crédito a un nuevo y seguro emprendimiento o por lo menos que le dé la tranquilidad de ser propietario de la unidad productiva sobre la que trabaja.

Discusión

En este apartado se exponen los resultados de la investigación, arrojados con la aplicación de los métodos empíricos, especialmente el análisis obtenido a través del proceso de entrevistas a expertos profesionales en el área derecho registral. Los criterios expresados por los Notarios y Registradores de la propiedad en sus diferentes concepciones son variados pero en materia de respeto a leyes y providencias coinciden en su criterio, lo que de manera sistematizada expresamos en este acápite; este análisis se encuentra en correlación con el análisis documental. La tabulación de los resultados se muestra de manera gráfica en el apéndice uno.

- Antes de la promulgación y vigencia de la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales todo acto de adjudicación, venta, traspaso de dominio era protocolizado e incorporado al libro de protocolos en base a lo que determina la Ley de Datos Públicos, Ley Notarial y Registral, acogiendo el principio del tracto sucesivo y el Código Civil en lo que corresponde aunque con este último manifiestan haber contradicciones prevenibles, desde luego para este acto previamente debía estar catastrado.
- En la actualidad dependiendo la Ordenanza Municipal relacionada con legalización de tierras, retazos, excedentes, bienes mostrencos, etc. que cada Gobierno Descentralizado tenga en el modo que se dispone se protocolice o no las Resoluciones Administrativas y posteriormente se inscriba o registre en el Registro de la Propiedad de la respectiva circunscripción cantonal; de acuerdo a la LOTRYTA los tramites son gratuitos por lo que los notarios agrupados en la Federación Ecuatoriana de Notarios solicitaron el cumplimiento de que todo trabajo debe ser remunerado entonces, se deja en libertad que las Resoluciones Administrativas de los GADs, y Autoridad Agraria Nacional pasen directamente a ser inscritas sin protocolización.
- Posterior al registro de una Resolución Administrativa de la Autoridad Agraria Nacional o Gobierno Autónomo Descentralizado el adjudicado puede vender únicamente con el certificado del Registrador de la Propiedad de manera inmediata pese a que la Resolución no es un justo título de propiedad, en la venta posterior necesariamente se protocoliza sin historial de dominio y a partir de este nuevo traspaso de dominio ingresa al libro de propiedades de igual manera ocurre para hipotecas que signifique garantía de créditos de vivienda, producción, micro emprendimientos, etc.
- Los Registradores de la Propiedad se negaban a Inscribir las Resoluciones Administrativas sin protocolización y el pago respectivo ante tal circunstancia se plantea por sectores comunitarios especialmente en la ciudad de Quito una Acción de Protección, pedido que mediante sorteo se destina a un Juzgado de esa Jurisdicción y el Juez en su providencia obliga a inscribir las Resoluciones Administrativas en este caso en énfasis a las de Autoridad Agraria Nacional, puesto que los Registros de la

Propiedad desde el año 2012 son anexos a los GADs, además obliga a que la inscripción sea gratuita.

La entrevista a adjudicatarios de predios urbanos y rurales

Inicialmente se identificó a los usuarios/adjudicatarios que realizan sus trámites en la subsecretaría de tierras y gobiernos autónomos descentralizados de manera indistinta, hombres y mujeres en diferentes etapas del estado de trámite, con las que en días distintos se procede a la entrevista a propósito de conocer su criterio al respecto del otorgamiento de títulos de propiedad por parte de las instituciones nombradas, cuyas opiniones pasamos a desarrollar en base a las respuestas libres y espontáneas, resumiéndose en el siguiente sentido.

Las preguntas planteadas son:

1.- ¿Existe una dependencia de atención específica en el GAD Municipal para legalización de Tierras?

Supieron manifestar 38 de los entrevistados que no, 12 que desconocen.

2.- ¿Conoce usted si el GAD Municipal tiene una ordenanza específica para la legalización de tierras?

15 personas entrevistadas supieron indicar que si conocían, 35 manifestaron desconocer.

3.- ¿Sabe los requisitos para necesarios para su trámite?

Los usuarios indicaron 2 que si conocían y 48 que desconocían.

4.- ¿Sabe el tiempo de demora de su trámite?

Todos los entrevistados manifestaron desconocer el tiempo de demora.

5.- ¿Cómo califica la atención que le han brindado?

2 consultados indicaron que es muy satisfactoria, 20 satisfactoria, 15 regular y 13 malo.

6.- ¿Cree usted que el trámite a realizar tiene algún tipo de vínculo?

Los 50 preguntados indicaron que no.

Como resultado se evidencia la necesidad de regularizar el o los predios sobre los cuales vienen ocupando con ánimo de propietarios y dueños por muchos años y/o décadas sin título de propiedad debido a la falta de recurso para tramites y pago de valores, demasiado tiempo de respuesta y principalmente por el desconocimiento y falta de orientación objetiva de las instituciones encargadas del trámite, tal como se puede evidenciar en las respuestas.

Representantes de organizaciones al pretender la adjudicación de espacio o predios que les permita cumplir sus objetivos sociales o productivos, pero se manifiesta que el trámite es más demorado, mientras tanto se cambian directivos, se caducan documentos habilitantes, costos sin regularización en las certificaciones, ausencia de tablas expuesta al público con valores por categoría o sectores, etc. aspectos que terminan por cansar, quedan tramites a medias con pérdidas de beneficios a los que se puedan acceder desde otras instancias que requieren del título de propiedad para justificar inversiones.

Los GADs, no disponen de dependencias específicas para la atención de estos en particular, todo está centralizado en oficinas de atención al público como direcciones de Obras Públicas, de Planificación, Avalúos y Catastros, etc. lo que retrasa los trámites, se ocurren pérdidas de documentos, exigencia de requisitos en cada una de las dependencias, desconocimiento por parte de los funcionarios de los procesos entre los más frecuentes.

Lamentablemente pesa mucho la inclinación política de las personas encargadas de la atención o de las autoridades, al parecer existe preferencia a la hora de atender o resolver teniendo preferencia y agilidad las personas afines a la tendencia política de turno o de paso, desconociendo la función institucional que por principios no debe discriminar al usuario, tomando literalmente las garantías constitucionales expresadas en la Carta Magna.

Propuesta

Alcance al Código Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización.

Si bien el art. 596 del COOTAD, establece “la Expropiación especial para regularización de asentamientos humanos de interés social en suelo urbano y de

expansión urbana” se vuelve menester analizar si este cumple o refleja los principios de celeridad, seguridad jurídica y simplicidad. Al ser el principio donde se fundamentarán, las ordenanzas que norman de forma directa el ejercicio de dicho derecho. Ya que al querer desarrollar un modelo de procedimiento más eficiente, se debe empezar describiendo en detalle el derecho que garantiza, y el procedimiento específico para ejercerlo de esta manera se evita la contradicción con los demás ordenamientos del mismo nivel jerárquico. En tal virtud se sugiere un alcance en el sentido de definir un acápite específico todo el matriculado del Código precisando la competencia expresa y la existencia de un reglamento de aplicación

Homologación de Ordenanzas participación de la AME y Reglamentación de aplicación con apego a la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos

Dentro del ámbito administrativo existen procedimientos específicos para la tramitación de los derechos que el ordenamiento jurídico garantiza a los ciudadanos, para lo cual se requiere de una moderna Administración Pública, caracterizada fundamentalmente, por los principios de celeridad, simplicidad y por la seguridad que frente a la misma debe existir. En este punto específico concierne validar la necesidad de la simplificación del proceso de legalización de tierras, a través de la homologación de ordenanzas a través del organismo que agrupa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que es la Asociación de Municipalidades del Ecuador AME, con su reglamento de aplicación que considere la orientación expresada en la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, para lo cual se debe considerar los siguientes aspectos:

Considerando lo que hoy establece Art. 596 del Código Orgánico Organización Territorial, establece “la Expropiación especial para regularización de asentamientos humanos de interés social en suelo urbano y de expansión urbana.- Con el objeto de regularizar los asentamientos humanos (...), mediante resolución del órgano legislativo, pueden declarar esos predios de utilidad pública e interés social con el propósito de dotarlos de servicios básicos y definir la situación jurídica de los posesionarios, adjudicándoles los lotes correspondientes”.

Qué el segundo inciso del Art. 596 del Código Orgánico Organización Territorial establece “Cada Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano establecerá mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado o cualquier otra definición que requiera a fin de viabilizar la legalización de asentamientos humanos de interés social en sus circunscripciones territoriales, en atención a sus propias realidades.

Qué el art 1 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos señala establece “disponer la optimización de trámites administrativos, regular su simplificación y reducir sus costos de gestión, con el fin de facilitar la relación entre las y los administrados y la Administración Pública y entre las entidades que la componen; así como, garantizar el derecho de las personas a contar con una Administración Pública eficiente, eficaz, transparente y de calidad.

Qué el art 2 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos señala establece “Las disposiciones de esta Ley son aplicables a todos los trámites administrativos que se gestionen en (...): 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales.

Qué el art 3 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos señala establece “Principios (...) 1. Celeridad.- Los trámites administrativos se gestionarán de la forma más eficiente y en el menor tiempo posible, sin afectar la calidad de su gestión. (...) 8. Seguridad jurídica.- En la gestión de trámites administrativos, las entidades reguladas por esta Ley únicamente podrán exigir el cumplimiento de los requisitos que estén establecidos en una norma jurídica previa, clara y pública. (...) 11. Simplicidad.- Los trámites serán claros, sencillos, ágiles, racionales, pertinentes, útiles y de fácil entendimiento para los ciudadanos. Debe eliminarse toda complejidad innecesaria. (...) 14. Mejora continua.- Las entidades reguladas por esta Ley deberán implementar procesos de mejoramiento continuo de la gestión de trámites administrativos a su cargo, que impliquen, al menos, un análisis del desempeño real de la gestión del trámite y oportunidades de mejora continua.

Por tanto, se sugiere que se eliminen las autorizaciones innecesarias, solicitudes excesivas; de la misma forma que se incorporen plazos y términos, ya que el trámite se ha vuelto complejo, enrevesado y lento que exige demasiados permisos, solicitudes, autorizaciones y formalidades. En efecto, se ha obligado a los ciudadanos a cumplir “calvarios” y procedimientos administrativos engorrosos, con excesivos requisitos o imponiéndose a los ciudadanos transitar por un “laberinto ineficiente”. Por ello, hay que propender a una Administración más efectiva y hacerla más ágil.

Conclusiones

1.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales son las instituciones que tienen la competencia para regular el uso, ocupación del suelo, planificar el desarrollo y crecimiento de la ciudad, la competencia para el conocimiento de trámites de regularización y titularización de bienes mostrencos ubicados en la zona urbana y de expansión urbana de los Cantones corresponde a actos administrativos de los GADs Municipales, ya que dichas entidades cuentan con la potestad atribuida por la Constitución y la ley, para que mediante Ordenanza establezca los procedimientos y mecanismos adecuados para regularizar los mismos. Los particulares puedan acceder al derecho de titularización sobre los bienes mostrencos de los cuales se encuentran en posesión, a través de una solicitud o petición administrativa dirigida al Director/a de Planificación Municipal, para que de pasó a los trámites administrativos sobre dichos bienes y se otorgue el derecho de titularización sobre los mismos, a través de un acto administrativo (Resolución), siempre que el interesado cumpla los requisitos establecidos en dicho cuerpo normativo. Debiendo indicar que para esta clase de trámites por parte de los GADs Municipales, no exigen como requisito el tracto sucesivo, es decir, el historial de dominio del bien objeto de la adjudicación, para acceder al derecho de titularización mediante resolución administrativa;

2. La Subsecretaria de Tierras es la entidad que tiene a su cargo la competencia para otorgar la titularización y adjudicación de los bienes en lo que se refiere al área rural, entre los requisitos establecidos para esta clase de trámites no exigen el tracto sucesivo, es decir, el historial de dominio del bien, para acceder al derecho de titularización de la adjudicación mediante resolución administrativa;

3.- Las Resoluciones Administrativas de los GADs, y de la Autoridad Agraria Nacional no precisan de protocolización ni registro de protocolización de actos administrativos para su inscripción en el registro de la propiedad, obviando el principio del tracto sucesivo, el código civil y más cuerpos legales y normativos existente e implementados antes de la promulgación de la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Si bien el alcance de la ley es favorecer a los usuarios-adjudicarlos, la regularización necesaria y la adjudicación oportuna; esto no se ha

logrado porque hoy se depende de la coyuntura política, el desconocimiento del personal en las instancias de la Autoridad Agraria Nacional y de los GADs, y del conflicto de intereses sobre tierras sin historial de propiedad y que consecuentemente corresponde al estado.

Recomendaciones

1. Proponer un modelo conceptual de consenso para la elaboración de ordenanzas para la entrega de títulos mediante actos administrativos de los GADs y procedimientos normados mediante reglamentos de aplicación, para las instituciones del régimen dependiente. La homologación de ordenanzas a través del organismo que agrupa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que es la Asociación de Municipalidades del Ecuador AME, con su reglamento de aplicación que considere la orientación expresada en la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos;
2. Que se eliminen las autorizaciones innecesarias, solicitudes excesivas; de la misma forma que se incorporen plazos y términos, ya que el trámite se ha vuelto complejo, enrevesado y lento que exige demasiados permisos, solicitudes, autorizaciones y formalidades. En efecto, se ha obligado a los ciudadanos a cumplir “calvarios” y procedimientos administrativos engorrosos, con excesivos requisitos o imponiéndose a los ciudadanos transitar por un “laberinto ineficiente”. Por ello, hay que propender a una Administración más efectiva y hacerla más ágil;
3. Se sugiere al MAGAP(Subsecretaria de Tierras), la creación de un registro catastral, de los últimos quince años de los bienes inmuebles, que han sido adjudicados a través del acto administrativo;
4. Se sugiere a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, la actualización de sus registros catastrales, de los últimos quince años de los bienes inmuebles (mostrencos), que han sido adjudicados a través de Resoluciones Administrativas

Referencias

Asamblea Constituyente, (2008). Constitución De La Republica. Montecristi: Registro Oficial 449.

Asamblea Constituyente, (2010). Código Orgánico Organización Territorial. Quito: Registro Oficial Suplemento 303.

Asamblea Constituyente, (2016). Ley Orgánica De Tierras Rurales Y Territorios Ancestrales. Quito: Registro Oficial N° 711.

Asamblea Constituyente, (2016). Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, Uso Y Gestión Del Suelo. Quito: Registro Oficial N° 790.

Asamblea Nacional (2010) Ley Orgánica Del Régimen De La Soberanía Alimentaria, Registro Oficial Suplemento 583

Asamblea Nacional (2014) Ley De Registro, Decreto Legislativo No. 000, Registro Oficial No. 136

Congreso Nacional Del Ecuador Código Civil

Asamblea Nacional (2017) Código Orgánico Administrativo Quito: Registro Oficial Suplemento 31.

Barsky, O. (1984) La Reforma Agraria Ecuatoriana. Quito: Trama.

Berry, A. Kay, C., Martínez, L., y North, L. (2015). La Concentración De La Tierra: Un Problema Prioritario En El Ecuador Contemporáneo. Quito: Abya Yala.

Brassel, F, Ruiz, P., y Zapatta, A. (2008). La Estructura Agraria En El Ecuador: Una Aproximación A Su Problemática Y Tendencias. En Brussel, Herrera, Y Laforge, ¿Reforma Agraria En El Ecuador? Viejos Temas, Nuevos Argumentos. Quito: Sipae.

Chiriboga, M., Y Rodríguez, L. (1998) El Sector Agropecuario Ecuatoriano, Tendencias Y Desafíos. Quito: Conam.

Congreso Nacional (2004). Recopilación De Leyes Agrarias. Quito:

Congreso Nacional (2010). Codificación 2 Ley De Desarrollo Agrario.

Diccionario Jurídico Guillermo Cabanellas

Gallegos (1990). Breve Noticia Sobre La Situación Agraria En El Ecuador. Quito.

Herrera, M. (s.f.). El Estado De La Información Sobre Tenencia De La Tierra Para La Formulación De Políticas Públicas En América Latina.

Instituto Nacional De Estadísticas Y Censos. (2010). Resultados Del Censo De Población Y Vivienda 2010 En Ecuador: Fascículo Provincial Chimborazo. Quito: Inec.

Jímenez, P. (2002). Reforma Agraria. Quito.

Kay, C. (2012). Visión De La Concentración De La Tierra En América Latina. La Concentración De La Tierra: Un Problema Prioritario En El Ecuador Contemporáneo. Quito: Flacso.

Laforge, M. (2011). Ecuador: Hacia Una Ley De Administración De Tierras Rurales. Quito: Agter.

Landivar, N. Y Yulán, M. (2011). Monitoreo De Políticas De Redistribución De La Tierra Estatal Y El Derecho A La Alimentación De Los Posesionarios. Quito: Fian.

MAGAP. (2015). La Política Agropecuaria Ecuatoriana: Hacia El Desarrollo Territorial Rural Sostenible: 2015 - 2025. Quito: MAGAP

Martínez, L. (2015). La Concentración De La Tierra: Un Problema Prioritario En El Ecuador Contemporáneo. Quito: Ediciones Abya-Yala.

Ordenanza Que Regula La Adjudicación, Venta Y Titularización De Bienes Inmuebles; Y, Regularización De Asentamientos Humanos Dentro De La Jurisdicción Del Cantón San Miguel De Bolívar. (2016)

Secretaría Nacional De Planificación Y Desarrollo. (2013). Plan Nacional Del Buen Vivir 2013-2017. Quito.

Sipae. (2010). Concentración De La Tierra Y Orientación Productiva: Ejes A Cambiar Para Una Real Política Transformadora En El Ecuador. Quito: Sipae.

Sipae. (2011). Atlas De La Tenencia De Tierra En Ecuador. Quito.

Stédile, J. (2001). Reforma Agraria En El Mundo: Una Necesidad Histórica.
Obtenido De Servicios Koinonia:

Trujillo, J. (2006). Teoría Del Estado En El Ecuador: Estudios De Derecho
Constitucional. Quito: Corporación Editora Nacional.

Villalva, J. (2017) Cuestiones jurídicas esenciales del Registro de la Propiedad
Ecuatoriano

VALIDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA PROPUESTA:

FICHA TÉCNICA DEL VALIDADOR

Nombre: César Armando Quito Pesantez

Cédula N°: 0601627904

Profesión: Doctor en Jurisprudencia

Dirección: Cumandá

ESCALA DE VALORACIÓN ASPECTOS	MUY ADECUADA 5	ADECUADA 4	MEDIANAMENTE ADECUADA 3	POCO ADECUADA 2	NADA ADECUADA 1
Introducción	x				
Objetivos	x				
Pertenecia	x				
Secuencia	x				
Premisa	x				
Profundidad	x				
Coherencia	x				
Comprensión	x				
Creatividad	x				
Beneficiarios	x				
Consistencia lógica	x				
Cánones doctrinales jerarquizados	x				
Objetividad	x				
Universalidad	x				
Moralidad social	X				

Comentario:

.....

Fecha: 16 de enero del 2019

Firma

Apéndices

Apéndice 1

Encuesta

¿Existe una dependencia de atención específica en el GAD Municipal?

Tabla 1

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	0	0
NO	38	76
DESCONOCE	12	24

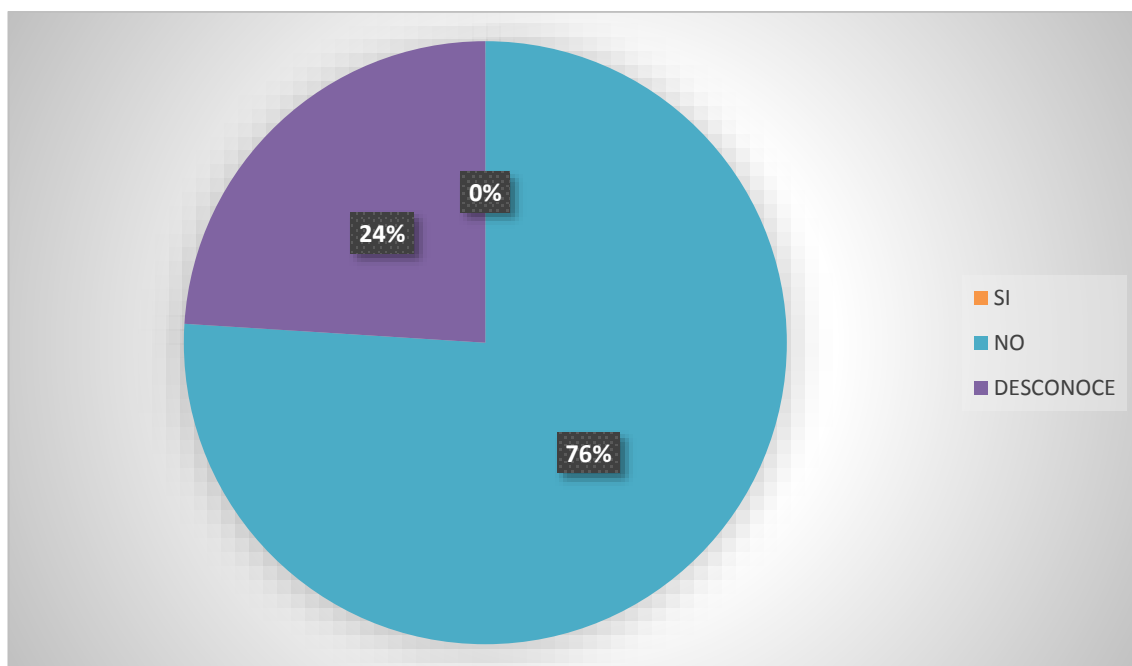


Gráfico 1

Existencia de dependencias especializadas

Análisis de Resultado

El 76% de los encuestados respondieron que no existe una dependencia especializada para la atención de regularización de predios en los GADS, el 24% de los encuestados manifestaron que desconoce si existe o no este tipo de dependencia y ningún encuestado respondió afirmativamente.

¿Conoce usted si el GAD Municipal tiene una ordenanza específica para la legalización de tierras?

Tabla 2

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	15	30
NO	0	0
DESCONOCE	35	70

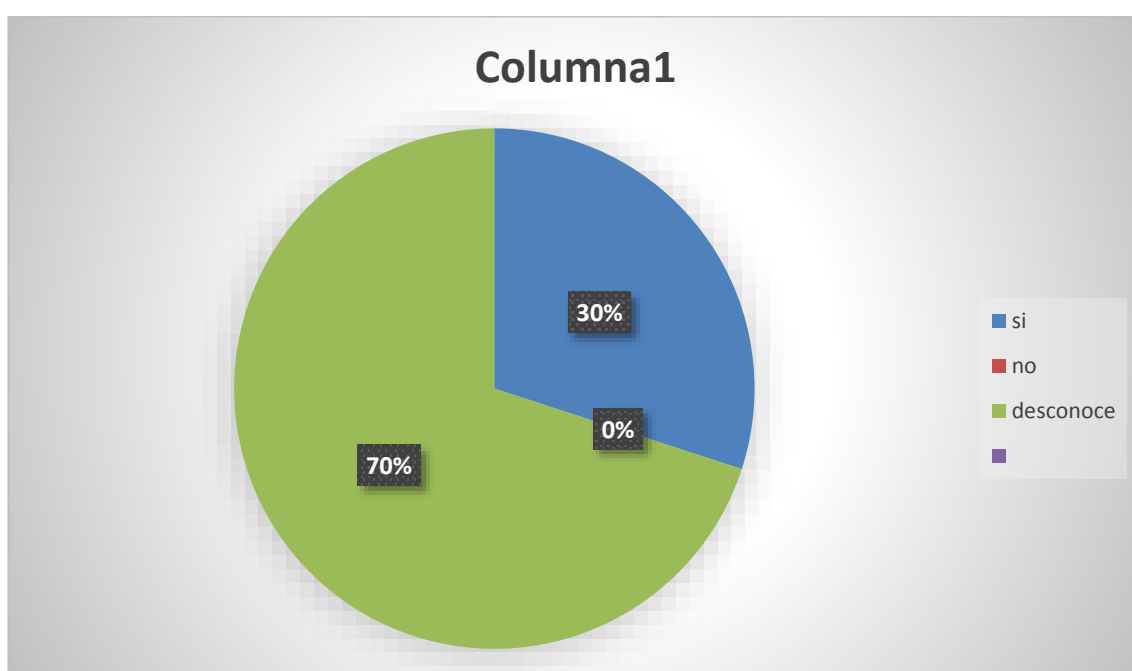


Gráfico 2

Existencia de ordenanza de legalización en el GAD

Análisis de Resultado

El 70% de los encuestados respondieron que desconoce la existencia de la Ordenanza de legalización de predios urbanos que no poseen títulos de propiedad, mientras que el 30% de los encuestados manifestaron que si conoce de la ordenanza.

¿Sabe los requisitos necesarios para su trámite?

Table 3

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	2	4
NO	48	96

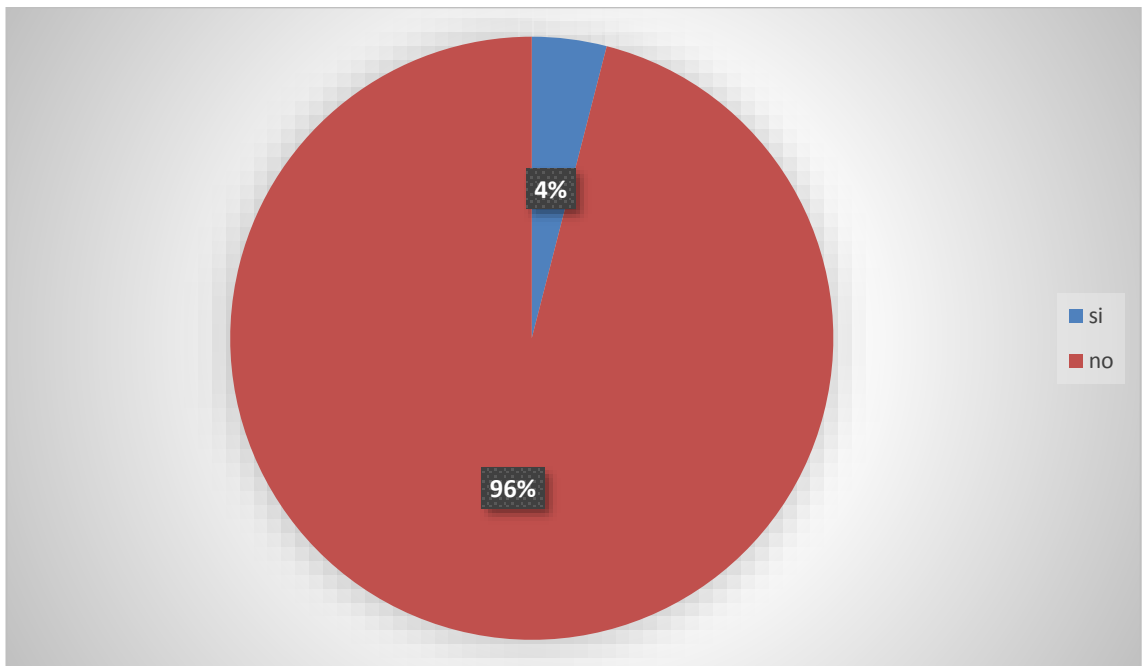


Gráfico 3
Requisitos

Análisis de Resultado

El 96% de los encuestados respondieron que no conoce los requisitos para el trámite de legalización, frente a un mínimo del 4% que manifestó conocer los requisitos para esta clase de trámites.

¿Sabe el tiempo de demora de su trámite?

Tabla 4

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	0	0
NO	50	100

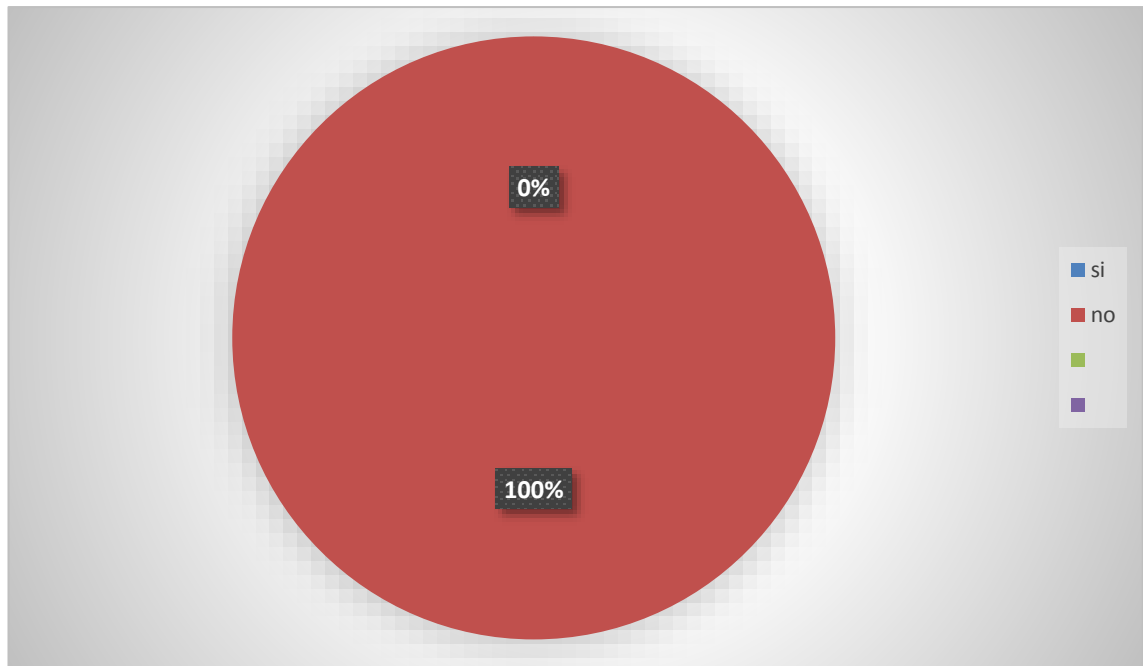


Gráfico 4

Tiempo que demora el trámite

Análisis de Resultado

El 100% de los encuestados respondieron que no sabe que tiempo demora el trámite de legalización de predios.

¿Cómo califica la atención que le han brindado?

Tabla 5

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Muy Satisfactoria	2	4
Satisfactoria	20	40
Regular	15	30
Malo	13	26

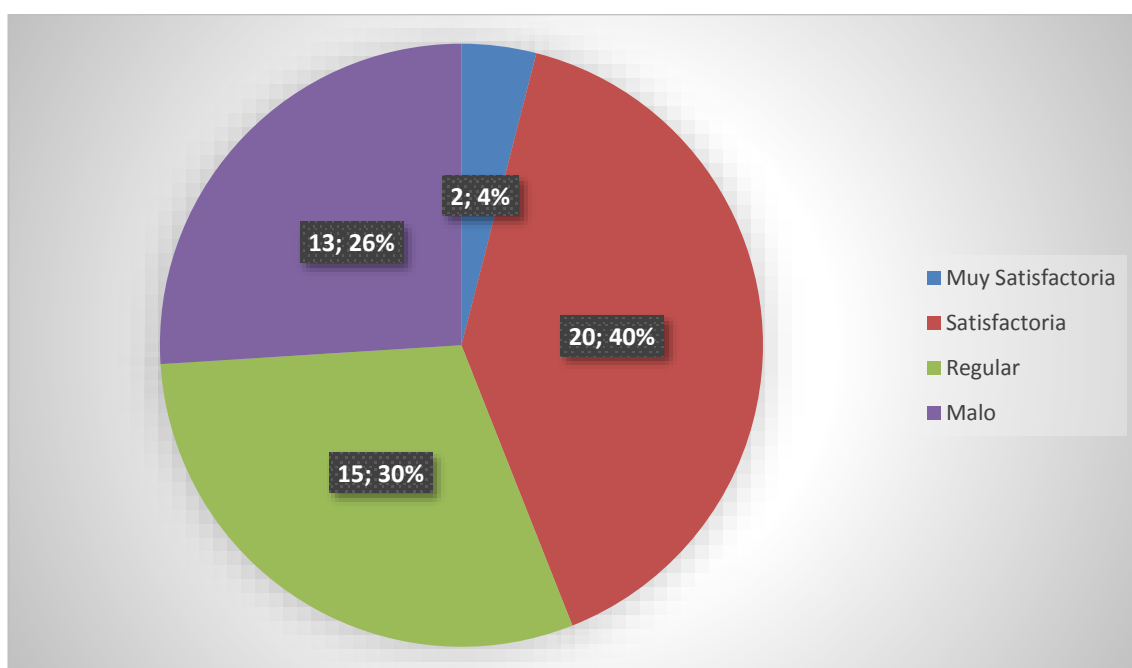


Gráfico 5

Calificación de la atención recibida

Análisis de Resultado

El 40% de los encuestados respondieron que han recibido una atención satisfactoria, mientras que el 26% ha manifestado haber recibido una mala atención en las dependencias del GAD.

¿Cree usted que el trámite a realizar tiene algún tipo de vínculo?

Tabla 6

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
SI	0	0
NO	50	100

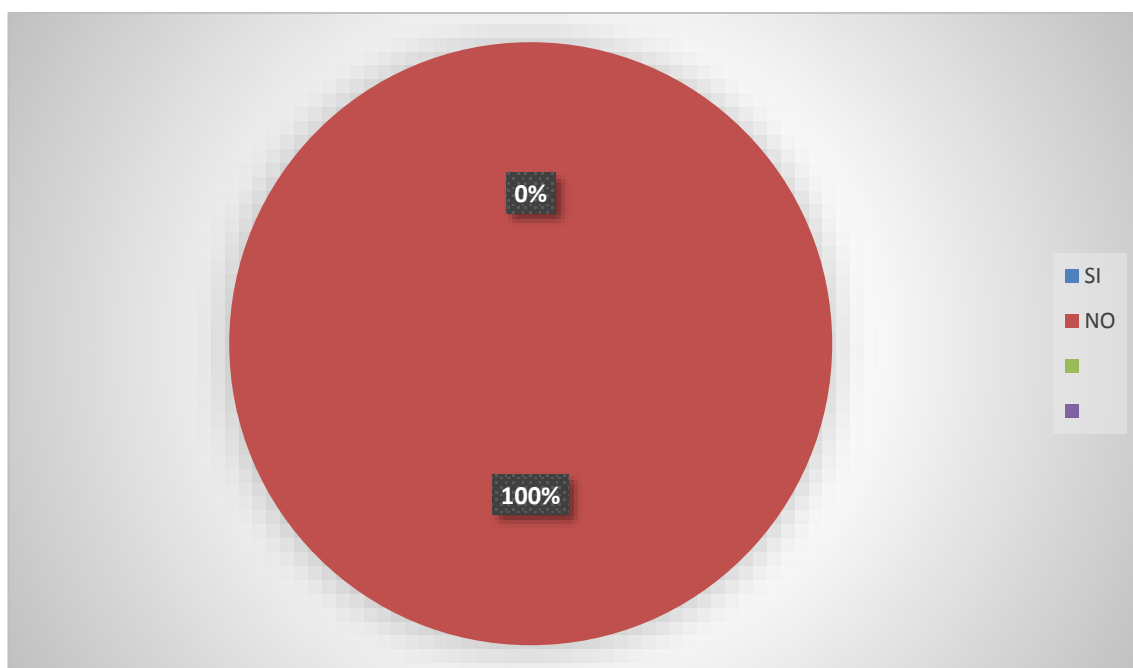


Gráfico 4

Existencia de dependencias especializadas

Análisis de Resultado

El 100% de los encuestados respondieron que no existe ningún vínculo en la realización del trámite.

Apéndice 2.

FORMATO DE ENTREVISTA A USUARIOS

FORMATO DE ENTREVISTA A USUARIOS

Nombre del Usuario:

¿Tipo de trámite realiza?

Legalización comunitaria _____

Legalización individual _____

¿Existe una dependencia de atención específica en el GAD Municipal?

SI _____

NO _____

DESCONOZCO _____

¿Conoce usted si el GAD Municipal tiene una ordenanza específica para la legalización de tierras?

SI _____

NO _____

¿Sabe los requisitos necesarios para su trámite?

SI _____

NO _____

¿Cómo califica la atención que le han brindado?

MUY SATISFACTORIO _____

SATISFACTORIO _____

REGULAR _____

MALO _____

¿Sabe el tiempo de demora de su trámite?

SI _____

NO _____

¿Cree usted que el trámite a realizar tiene algún tipo de vínculo?

POLÍTICO _____

FAMILIAR _____

ECONÓMICO _____

Apéndice 3

FORMATO DE ENTREVISTA A NOTARIO Y REGISTRADORES

Nombre:

Actividad:

Tiempo en Funciones:

Jurisdicción:

Se protocolizan las Resoluciones Administrativas de los Municipios:

Las Resoluciones Administrativas cuentan con un historial de dominio del predio:

Registra Resoluciones Administrativas sin escritura previa:

Lleva un Registro independiente de control de las Resoluciones Administrativas:

Tiene un costo de protocolización y registro de una Resolución Administrativa:

Ha tenido casos de reversión:

Apéndice 4

EL CONCEJO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL

DE SAN MIGUEL DE BOLÍVAR

Considerando

Que, la Constitución de la República del Ecuador, vigente a partir del mes de octubre de 2008, establece: En el numeral 26 del artículo 66 "El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas". Por lo que corresponde al Gobierno Municipal emitir políticas y acciones que hagan efectivo el acceso a la propiedad de inmuebles ubicados en el sector urbano de su circunscripción.

Que, el artículo 227 señala que: "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación". En el último inciso del artículo 240 dispone que: "Los Gobiernos Municipales en el ámbito de sus competencias y territorio y en uso de sus facultades expedirán ordenanzas, acuerdos y resoluciones".

Que, el artículo 321 de la Constitución determina que: "El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental".

Que, el artículo 324 dispone que "El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a la propiedad y en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal".

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización establece: artículos 5 y 6 garantiza que: "Los gobiernos autónomos descentralizados gozan de autonomía política, administrativa y financiera", en concordancia con el artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador.

Que, el artículo 436 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización faculta a "Los consejos, concejos o juntas, podrán acordar y autorizar la venta, donación, hipoteca y permuta de los bienes inmuebles públicos de uso privado o la venta, donación, trueque y prenda de los bienes muebles, con

el voto de los dos tercios de los integrantes. Para la autorización no se podrá contemplar un valor inferior al de la propiedad, de acuerdo con el registro o catastro municipal actualizado. La donación únicamente procederá entre instituciones del sector público".

Que el artículo 437 determina los casos en los que procede la venta de los bienes de dominio privado municipal.

Que, el artículo 486 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización establece que: "Cuando por resolución del órgano de legislación y fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o metropolitano, se requiera regularizar y legalizar asentamientos humanos consolidados de interés social ubicados en su circunscripción territorial en predios que se encuentren proindiviso, la alcaldesa o el alcalde, a través de los órganos administrativos de la municipalidad, de oficio o a petición de parte, estará facultado para ejercer la partición administrativa".

Que, el artículo 596 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, reconoce la capacidad jurídica de los gobiernos municipales para que: "Con el objeto de regularizar los asentamientos humanos de hecho en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, mediante resolución del órgano legislativo, pueden declarar esos predios de utilidad pública e interés social con el propósito de dotar los de servicios básicos y definir la situación jurídica de los poseedores, adjudicándoles los lotes correspondientes.

Que, cada Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano establecerá mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado o cualquier otra definición que requiera a fin de viabilizar la legalización de asentamientos humanos de interés social en sus circunscripciones territoriales, en atención a sus propias realidades".

Que, en el Cantón San Miguel de Bolívar existen predios urbanos en posesión de vecinos radicados en esta jurisdicción por más de quince años, por lo que es necesario establecer los mecanismos que les permitan hacer efectivo el acceso a la propiedad, mediante la venta de bienes de dominio privado municipal, titularizar la propiedad y regularizar los asentamientos urbanos, en forma ordenada y siguiendo los procedimientos que eviten afectar los intereses municipales o a la propiedad de los particulares; y

En uso de las atribuciones legales que le confiere los artículos 7, literal a del artículo 57 y 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y en pleno goce del derecho de autonomía establecido en la Constitución de la República del Ecuador.

Expide:

La siguiente:

ORDENANZA QUE REGULA LA ADJUDICACIÓN, VENTA Y TITULARIZACIÓN DE BIENES INMUEBLES; Y, REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DEL CANTÓN SAN MIGUEL DE BOLÍVAR.

TÍTULO I

GENERALIDADES

Art. 1.- Ámbito.- La presente ordenanza que regula la adjudicación, regularización, venta y titularización de bienes inmuebles de asentamientos humanos, rige para todo el sector urbano de la cabecera cantonal y de las cabeceras parroquiales y centros poblados de la jurisdicción del cantón San Miguel de Bolívar.

Art. 2.- Objeto.- La presente ordenanza tiene como objetivo principal la titularización administrativa de los bienes inmuebles urbanos de la cabecera cantonal, de las parroquias y asentamientos humanos que se encuentren en posesión de los vecinos dentro del cantón San Miguel de Bolívar, y que no posean título de propiedad global o parcial, de conformidad con los requisitos aquí establecidos.

Art. 3.- Posesión.- La posesión es la tenencia tranquila y pacífica de un bien inmueble con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal tenga el inmueble por sí mismo, o bien por otra persona en su lugar y en su nombre.

Art. 4.- El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Miguel de Bolívar, es propietario de los bienes inmuebles, públicos y de dominio privados municipales, producto de la cesión de diferentes proyectos de urbanizaciones y/o fraccionamientos de suelo, que se contemplan en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y ordenanzas municipales; además, los bienes mostrencos ubicados dentro del Cantón San Miguel de Bolívar.

Art. 5.- Bienes de Dominio Privado Municipal.- Son bienes de dominio privado los que no están destinados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Miguel de Bolívar (GADMSMB) , y que se encuentren registrados en el catastro municipal. Estos bienes serán administrados en condiciones económicas de mercado, conforme a los principios de derecho privado.

Art. 6.- Bienes Mostrencos.- Se denominan bienes mostrencos a aquellos inmuebles abandonados, los que no tienen dueños conocidos y que carecen de historial conforme a derecho, que poseen valor cultural alguno. Para reclamar

como propio un bien declarado mostrenco el que se presume dueño debe demostrarlo judicialmente, tener derecho sobre el bien.

Art. 7.- Bienes no susceptibles de Venta, Titularización o Regularización.- No son susceptibles de venta, permuta, hipoteca, adjudicación, titularización, legalización, donación o comodato de naturaleza alguna, los bienes de dominio público municipal, los bienes de uso público, los bienes afectados al servicio público, de conformidad con lo establecido en los artículos 416, 417, 418 Y 419 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

TÍTULO II

ADJUDICACIÓN, REGULARIZACIÓN, INCORPORACIÓN, VENTA Y TITULARIZACIÓN

CAPÍTULO I

VENTA DE BIENES DE DOMINIO PRIVADO MUNICIPAL

Art. 8.-Casos en los que procede la Venta, Permuta y Comodato de bienes de Dominio Privado Municipal.- La venta, procede en la forma como señalan los artículos 436, 437, 442 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respectivamente, de conformidad con las reglas del Código Civil.

Art. 9.- Informes.- Una vez requerida la venta, y por disposición del Alcalde o Alcaldesa, se presentarán los siguientes informes:

a) La Dirección Administrativa: Certificará que el inmueble consta en el inventario actualizado de los bienes de dominio privado municipal y acreditará motivadamente que el inmueble no es necesario a la administración, o que ha dejado de ser útil o que es más conveniente su enajenación, permuta, hipoteca, comodato o venta. De conformidad con el Art. 442 del COOTAD.

b) La Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial: Presentará el informe que contenga: La ubicación, afectaciones existentes y más condiciones del inmueble, conforme al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y adjuntará un levantamiento planimétrico con determinación de superficie y linderos. Y anexará el certificado en el que se indique que el bien inmueble es o no de propiedad municipal y ni corresponde a áreas verdes o de uso comunitario.

c) La Jefatura de Avalúos y Catastros: Informará si el inmueble se encuentra catastrado como bien de propiedad privada municipal con determinación del valor real de la propiedad, actualizado, considerando los precios de mercado.

d) La Procuraduría Sindica: Informará sobre la legalidad y procedencia de la venta, permuta, hipoteca o comodato; y que se hayan cumplido los requisitos previstos en la ley y esta ordenanza; y,

Para la venta se estará a las solemnidades en la sección sexta del capítulo octavo, del Título sexto del COOTAD.

Art. 10.- Resolución del Concejo del GAD Municipal.- Con los requisitos señalados en el artículo anterior, el Concejo del GAD Municipal, con el voto favorable de los dos tercios de sus integrantes, emitirá la Resolución motivada con la cual acuerde y autorice la venta, permuta, hipoteca o comodato de los bienes inmuebles de dominio privado municipal. De conformidad con el Art. 436 de la COOTAD.

Art. 11.- Precio.- La venta se efectuará tomando como base el valor real de la propiedad, actualizado y calculado al precio de mercado, para lo cual la Jefatura de Avalúos y Catastros Municipales emitirá el informe correspondiente. De conformidad con el Art. 436 de la COOTAD.

Art. 12.- Necesidad de subasta pública.- La venta de bienes inmuebles comprendidos en este capítulo a personas naturales y jurídicas de derecho privado solo procederá en subasta pública, sin embargo cuando se trate de venta a favor de instituciones del Estado, podrá proceder en forma directa. De conformidad con el Art. 444 de la COOTAD.

CAPÍTULO II

ADJUDICACIÓN Y TITULARIZACIÓN

ADMINISTRATIVA DE BIENES EN POSESIÓN

PERMANENTE DE TERCEROS

Art. 13.- Derecho a la Adjudicación y Titularización.- Los posesionados de predios urbanos o de expansión urbana, que carezcan de título inscrito en el Registro de la Propiedad, que no correspondan a los bienes de dominio público o privado municipal y cuya posesión o titularidad de dominio que no se encuentre en disputa tendrán derecho a la titularización administrativa otorgada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Miguel de Bolívar.

Art. 14.- Requisitos.- Presentar la solicitud dirigida al Alcalde o Alcaldesa, en formulario numerado del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Miguel de Bolívar, en el que se adjuntarán los siguientes requisitos.

1. Acreditar con el certificado de la Jefatura de Avalúos y Catastros, que el lote de terreno debidamente singularizado, que no esté inscrito en el Registro de la Propiedad a favor de ninguna persona natural o jurídica;
2. Presentar una confesión judicial realizada ante Juez competente, en el que se señale que la propiedad por la cual ha solicitado titularización administrativa:
 - 2.1. No se encuentra en litigio civil o penal.
 - 2.2. Que no pertenezca a otra persona.
 - 2.3. Que no existe propietario anterior que para que realice el traspaso legal del, bien, y,
 - 2.4. Que se encuentra en posesión por más de cinco años.

3. Acreditar mediante información sumaria, que se encuentran en posesión tranquila, pacífica, ininterrumpida con el ánimo de señor y dueño durante al menos cinco años consecutivos;
4. En el caso que hubiere adquirido el bien inmueble mediante contrato de compraventa, promesa de compraventa o compraventa de acciones y derechos; y, gananciales presentarán debidamente notariada o copia certificada por Notario Público;
5. Para este caso el tiempo mínimo de posesión es de cinco años consecutivos;
6. Croquis de ubicación (sector rural), en el que se hará constar en forma clara los linderos y dimensiones actuales del bien inmueble, sector, parroquia;
7. Línea de fábrica (sector urbano), con determinación precisa de los linderos actuales y superficie;
8. Certificado de inscripción otorgado por el Registrador de la Propiedad, con indicación que el bien inmueble que se trate no está inscrito en dicho registro;
9. Certificado de no adeudar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Miguel de Bolívar y al EP – MAPA San Miguel.

Art. 15.- Procedimiento para la Titularización.- Presentada la solicitud de adjudicación y titularización administrativa con los documentos señalados en el artículo anterior, el Alcalde o Alcaldesa dispondrá que se presenten los siguientes informes:

1. Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial:
 - 1.1. El informe sobre afectaciones o limitaciones previstas por efectos del ordenamiento territorial; o si se encuentra ubicada en una de las zonas no susceptibles de titularización previstas en la ley y esta ordenanza;
 - 1.2. Croquis de ubicación (sector urbano); y,
 - 1.3. Certificado en el que se indique que el bien inmueble es o no de propiedad municipal ni corresponde a áreas verdes o de uso comunitario.
2. Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial a través de la Jefatura de Avalúos y Catastros: Presentará el informe de inspección ocular que para el efecto se realice, a fin de verificar los datos aportados por el solicitante.
3. La Procuraduría Sindica: Emitirá informe sobre la legalidad y procedencia de la resolución de adjudicación y titularización administrativa.
4. Dirección de Infraestructura y Obras Públicas a través de la Unidad de Riesgos: Debe presentar un informe de que el predio no se encuentra en una zona declarada de riesgo; y,
5. Otros que se consideren necesarios, según sea el caso. De conformidad con el Art. 442 de la COOTAD.

Art. 16.- Pago de Derechos de Titularización.- Con el informe de la Procuraduría Sindica se le notificará al solicitante, a fin de que en caso de ser negativo dentro de los siguientes cinco días, adjunte documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos, en cuyo caso el Procurador Síndico podrá

modificar su informe, caso contrario se archivará el expediente. Si el informe fuere favorable, el solicitante pagará en la Tesorería Municipal, por concepto de derecho de adjudicación y titularización, el porcentaje que se indica, tomando como base el salario básico unificado del trabajador en general, equivalente al:

- a) 0.06% en sector urbano cantonal, área consolidada.
- b) 0.03% en el sector urbano marginal.
- e) 0.02% en las cabeceras parroquiales.
- d) 0.01% en los asentamientos humanos de los centros poblados rurales.

Cuando uno de los cónyuges adquirentes pertenezca a los grupos de atención prioritaria o adolezca de una enfermedad catastrófica o uno o más de sus hijos o hijas adolezcan de discapacidad permanente o enfermedad catastrófica, según la gravedad, el Concejo del GAD Municipal, podrá reducir hasta el 90% del valor a pagar por el derecho de tierra. De conformidad con el Art. 3.- de la Ley de discapacidades.

Para las personas adultos mayores el cálculo de la exoneración será de acuerdo al puntaje definido por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

Para este efecto, la discapacidad se acreditará mediante el sistema del CONADIS, y en caso de enfermedad catastrófica con el certificado médico de Hospital Público o Seguro Social y, que será solicitado por el Procurador Síndico Municipal.

Art. 17.- Resolución Administrativa.- Con la resolución del Órgano Legislativo y Fiscalización del GAD Municipal, el informe técnico; y, el pago por concepto de derecho de titularización, y otros que correspondan establecidos en esta ordenanza, el Alcalde o Alcaldesa o su delegado expedirá la resolución administrativa de regularización de la propiedad sobre el inmueble, y el respectivo traspaso del bien, y, a su vez ordenará la protocolización y su respectiva inscripción en el Registro de la Propiedad.

En la Resolución Administrativa de regularización de la propiedad, constarán entre otros los siguientes datos:

- a) Nombres y apellidos completos, número de cédula y estado civil del titular de dominio del bien inmueble.
- b) Ubicación geo-referenciada, linderos, dimensiones y superficie del bien inmueble.
- c) Indicación clara de prohibición de enajenar del bien inmueble hasta que se cubra la totalidad del pago establecido, en los casos que se hubiere pactado formas de pago.

En todo lo que no esté considerado en este artículo se observara lo estipulado en el Art. 486 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Art. 18.- Protocolización y registro.- La Resolución Administrativa de Regularización de la Propiedad será protocolizada ante Notario Público e inscrita en el Registro de la Propiedad.

Art. 19.- Gastos de titularización.- Los gastos administrativos que demande la escrituración y registro del bien inmueble, correrán de cuenta del beneficiario o beneficiaria.

Art. 20.- Incumplimiento en el pago de cuotas.- Cuando el comprador a plazos tanto en el caso de venta de bienes de dominio privado municipal como en los casos de titularización administrativa de bienes en posesión permanente de terceros, no pague tres cuotas de amortización continuas, el inmueble se revertirá al GAD Municipal, por el precio que hubiese pagado su titular, en cuyo caso los intereses se entenderán compensados con el uso o usufructo del mismo inmueble.

Previo informe del Director Financiero, el Alcalde o Alcaldesa o su delegado mediante resolución motivada ordenará la reversión, la misma que se inscribirá en el Registro de la Propiedad para los efectos legales. El propietario podrá apelar ante el Concejo del GAD Municipal, dentro del término de ocho días contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución, siempre que acompañe la certificación de pago de la totalidad de la obligación liquidada a esa fecha.

Si persiste el incumplimiento o no se presentare la apelación en el término de los ocho días, el bien inmueble pasara a ser parte de los bienes de uso privado del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Miguel de Bolívar.

CAPITULO III

DE LA INCORPORACIÓN DE LOS BIENES VACANTES O MOSTRENCOS AL

PATRIMONIO MUNICIPAL

Art. 21.- Casos en los que procede la incorporación: La incorporación procede para los bienes señalados en el Art. 419 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y definidos en el Artículo 42.- de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, de conformidad con las reglas del Código Civil.

Art. 22.- Procedimiento para la Incorporación.- El Alcalde o Alcaldesa o su delegado dispondrá que se presenten los siguientes informes:

1. Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial:

1.1.El informe sobre afectaciones o limitaciones previstas por efectos del ordenamiento territorial; o si se encuentra ubicada en una de las zonas no susceptibles de titularización previstas en la ley y esta ordenanza;

- 1.2. Croquis de ubicación (sector urbano); y,
- 1.3. Anexará el certificado en el que se indique que el bien inmueble es o no de propiedad municipal.
2. Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial a través de la Jefatura de Avalúos y Catastros: Presentará el informe de inspección ocular que para el efecto se realice.
3. La Procuraduría Sindica: Emitirá informe sobre la legalidad y procedencia de la resolución de adjudicación y titularización administrativa, previa la incorporación del bien al patrimonio Municipal.
4. Dirección de Infraestructura y Obras Públicas a través de la Unidad de Riesgos: Debe presentar un informe de que el predio no se encuentra en una zona declarada de riesgo; y,
5. Otros que se consideren necesarios, según sea el caso. De conformidad con el Art. 442 del COOTAD.

Art. 23.- De la publicación.- En el bien mostrenco declarado por el Concejo Cantonal del GAD Municipal San Miguel de Bolívar, se ubicará carteles indicando "BIEN MOSTRENCO"; además se publicará la resolución del Concejo de declaratoria de bien mostrenco en un medio de comunicación escrito de circulación provincial, durante tres días consecutivos.

Art. 24.- De las reclamaciones.- Quienes se consideren afectados por la declaratoria del bien mostrenco efectuada por el Concejo cantonal, en un plazo de quince días, después de la última publicación, tendrán derecho a presentar reclamos, para lo cual Secretaria General de la Municipalidad, recibirá la documentación de reclamo y lo trasladará a la Comisión de Obras Públicas, Procuraduría Sindica y demás áreas afines a fin de que emitan informes al Concejo en pleno para conocimiento y resolución.

Art. 26.- De la inclusión.- luego de transcurrido el plazo de la reclamación conforme lo determina el Art 24 de esta ordenanza, la resolución emitida por el Concejo Municipal de bien mostrenco será protocolizada en una notaría pública; luego de lo cual se inscribirá en el registro de la propiedad; para finalizar el proceso la máxima Autoridad Administrativa del GAD Municipal, dispondrá la incorporación al catastro municipal

TITULO III

PERMUTA, HIPOTECA, COMODATO y FAJAS DE

TERRENOS

CAPÍTULO I

PERMUTA, HIPOTECA Y COMODATO

Art. 27.- Permuta, Hipoteca y Comodato de bienes de dominio privado municipal.- La permuta, hipoteca y el comodato procede en los casos previstos en

los artículos 438, 439, 440 Y 441 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización respectivamente, de conformidad con las reglas del Código Civil.

Art. 28.- Permuta.- Los terrenos de propiedad del GAD Municipal de San Miguel podrán ser permutados con los de propiedad de otras instituciones públicas o de los particulares, tomando en cuenta el valor real de los predios urbanos objeto de permuta. Si existiera diferencia en el valor real, a favor de una de las partes, la otra cubrirá el valor hasta completar esa diferencia. De conformidad con el Art. 1837 del código civil.

Art. 29.- Precio.- La permuta se efectuará tomando como base el valor real de la propiedad, actualizado y calculado al precio de mercado.

Art. 30.- Comodato.- El contrato de comodato procederá con instituciones del Estado, garantizando que transcurrido el plazo de uso, el GAD Municipal de San Miguel de Bolívar recupere la posesión de todos los bienes, servicios, obras u otros similares que se hubieren agregado al inmueble. Se observará lo dispuesto en el artículo 440 del COOTAD.

Art. 31.- Hipoteca.- Para hipotecar los bienes del dominio privado, se observara lo dispuesto en el artículo 440 del COOTAD.

Art. 32.- Requisitos.- Para la permuta, hipoteca y comodato de los bienes inmuebles, se observarán los mismos requisitos establecidos en el artículo 9 de esta ordenanza y se estará a las solemnidades establecidas en el COOTAD y el código civil, y en el caso de donación en lo que señale el artículo 57 del reglamento general sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público.

CAPÍTULO II

FAJAS, LOTES O EXCEDENTES DE TERRENO

Art. 33.- Compraventa de Fajas, Lotes o Excedentes.- De conformidad con lo que señala el artículo 42.- de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se consideran:

- a) **Lotes de terreno municipal:** Aquellos en los cuales, de acuerdo con las ordenanzas, es posible levantar una construcción independiente de las ya existentes o por levantarse en los terrenos vecinos. La Ordenanza aprobatoria del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón San Miguel de Bolívar, contempla los parámetros a utilizarse.
- b) **Fajas de terreno municipal:** Aquellas porciones de terreno que por sus reducidas dimensiones o por ser provenientes de rellenos no pueden soportar una construcción independiente de las construcciones de los inmuebles vecinos, ni es conveniente, de acuerdo con las ordenanzas municipales, mantenerlas como espacios verdes o comunitarios.
- c) **Excedentes o diferencias en los lotes o fajas de terreno municipal:** Aquellas superficies de terreno que superen el error técnico aceptable de medición del área original que conste en el respectivo título y que se

determinen al efectuar una medición municipal por cualquier causa o que resulten como diferencia entre una medición anterior y la última practicada, bien sea por errores de cálculo o de medidas.

- d) Excedentes o diferencias de terrenos de propiedad privada:** Aquellas superficies que forman parte de terrenos con linderos consolidados, que superan el área original que conste en el respectivo título de dominio al efectuar una medición municipal por cualquier causa, o resulten como diferencia entre una medición anterior y la última practicada, por errores de cálculo o de medidas. En ambos casos su titularidad no debe estar en disputa.

Art. 34.- Del error técnico aceptable de medición: Es el porcentaje que se determina para establecer los márgenes a partir de los cuales el propietario está obligado a pagar el precio por excedentes. Se considera error técnico aceptable de medición ETAM, los siguientes:

- a) Para el sector urbano del cantón San Miguel de Bolívar y dentro de las cabeceras parroquiales rurales:**

Desde	Hasta	Porcentaje de error técnico aceptable de medición ETAM
De 1 m2	200 m2	3,0%
De 201 m2	1.000 m2	2,5%
De 1.001 m2	En adelante	2,0%

- b) Para el sector rural del cantón San Miguel de Bolívar:**

Desde	Hasta	Porcentaje de error técnico aceptable de medición ETAM
De 1 m2	10.000 m2	7,0%
De 10.001 m2	50.000 m2	6,0%
De 50.001 m2	En adelante	3,0%

Art. 35.- Propiedad Municipal.- Las fajas, lotes y los excedentes de terreno de propiedad municipal, serán considerados como "bienes de uso privado municipal", y enajenados de conformidad con las siguientes reglas:

- a)** Los excedentes de terreno municipal, se adjudicarán tomando como base el valor real de la propiedad, actualizado y calculado al precio de mercado. Para el efecto, precio de mercado es igual al avalúo municipal.

- b) Las fajas de terreno municipal solo podrán ser adquiridas por los propietarios de los predios colindantes. Si de hecho llegaren a adjudicarse a personas que no lo fueren, dichas adjudicaciones y consiguiente inscripción en el registro de la propiedad serán nulas. Si para la venta de una faja de terreno no hubieren colindantes oferentes y por ello no se hubiere realizado la venta, se estará a lo que señala el artículo 482 del COOTAD, para lo cual se adjudicará la faja de terreno al colindante que a juicio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Miguel de Bolívar le resulte más conveniente.
- c) Los lotes de terreno municipal solo podrán ser adquiridas mediante el procedimiento de pública subasta. Si convocada la subasta pública para la venta de un lote de terreno no hubieren colindantes oferentes y por ello no se hubiere realizado la venta, se adjudicará el lote de terreno al oferente que a juicio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Miguel de Bolívar le resulte más conveniente.

Art. 36.- Procedimiento.- Para la enajenación de fajas, lotes o excedentes de terreno será necesaria la presentación de los siguientes informes motivados de las direcciones de:

a) Dirección Administrativa:

Certificará que el inmueble consta en el inventario actualizado de los bienes de dominio privado del GAD Municipal San Miguel de Bolívar y acreditará motivadamente que el inmueble no es necesario a la administración, o que ha dejado de ser útil o que es más conveniente su enajenación, permuta, hipoteca, comodato o venta. De conformidad a lo establecido en el literal a, del Art. 442 del COOTAD.

b) Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial:

Presentará el informe que contenga: La ubicación geo-referenciada, afectaciones existentes y más condiciones del inmueble, conforme al Plan de Ordenamiento Territorial, adjuntará un levantamiento planimétrico con determinación de superficie y linderos, propietarios colindantes, propietario más opcionado en caso de adjudicación forzosa.

c) Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial a través de la Jefatura de Avalúos y Catastro:

Informará si la faja, lote o excedente de terreno se encuentra registrado en el catastro municipal, además determinará el valor real de la propiedad, actualizado y calculado al precio de mercado, en los términos establecidos en el literal a) del artículo 35. Si la faja, lote o excedente de terreno, no se encuentra registrada en el catastro municipal, procederá a hacerlo, tomando como base el informe que se indica en el literal a) de este artículo 36.

d) La Procuraduría Sindica:

Informará sobre la legalidad y procedencia de la venta, y que se hayan cumplido los requisitos previstos en la ley y esta ordenanza.

e) Informe de Riesgos:

Dirección de Infraestructura y Obras Públicas a través de la Unidad de Riesgos debe presentar un informe de que el predio no se encuentra en una zona declarada de riesgo; y,

f) Otros que se consideren necesarios, según sea el caso.

Art. 37.- Resolución de adjudicación de fajas, lotes o excedentes de terreno municipal.- Cumplidos los requisitos establecidos, y verificado que la o el adjudicatario haya cumplido con los pagos por concepto del traspaso del bien, la Alcaldesa o Alcalde o su delegado mediante acto resolutivo motivado procederá a la adjudicación mediante escritura pública de la faja, lote o excedente de terreno, al ganador de la subasta o al colindante más opcionado, en el cual constarán entre otros los siguientes datos:

- a) Nombres y apellidos completos, número de cédula, estado civil del adjudicatario favorecido.
- b) Ubicación geo-referenciada, linderos, dimensiones y superficie.
- d) Valor del bien adjudicado.

Art. 38.- Resolución de rectificación y regularización de excedentes de terrenos de propiedad privada.

Para la aplicación de la presente normativa, se entiende por excedente, aquellas superficies que forman parte de terrenos con linderos consolidados, que superan el área original que conste en el respectivo título de dominio al efectuar una medición municipal por cualquier causa. La Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial a través de la Jefatura de Avalúos y Catastro, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Miguel de Bolívar, de oficio o a petición de parte realizará la rectificación y regularización correspondiente, dejando a salvo las acciones legales que puedan tener los particulares. Para el efecto en la determinación del valor del precio de adjudicación del excedente se aplicará la siguiente fórmula: precio de mercado es igual al valor del precio de adjudicación del excedente, multiplicado por el coeficiente de adjudicación, acorde a la tabla adjunta.

Rango	Valor del precio de adjudicación del excedente (\$ USA)		Coeficiente de adjudicación
	Desde	Hasta	
1	1,00	5.000,00	\$ 50,00 USA
2	5.001,00	10.000,00	0,012
3	10.001,00	50.000,00	0,014
4	50.001,00	100.000,00	0,016

5	100.001,00	En adelante	0,018
---	------------	-------------	-------

Art. 39.- Resolución de rectificación y regularización de diferencias de terrenos de propiedad privada.-

Para la aplicación de la presente normativa, se entiende por diferencias el faltante entre la superficie constante en el título de propiedad y la última medición realizada. La Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial a través de la Jefatura de Avalúos y Catastro, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Miguel de Bolívar, de oficio o a petición de parte realizará la rectificación y regularización correspondiente, dejando a salvo las acciones legales que puedan tener los particulares.

CAPÍTULO III

REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS RURALES

Art. 40.- CONCEPTO.- Para efectos de la aplicación de la presente ordenanza, se considera asentamiento humano rural, al grupo de personas mayores de edad que han establecido su vivienda fuera de la cabecera parroquial; y/o los menores de edad por ella o él constituido.

Art. 41.- Consideraciones para que exista el asentamiento humano.- Para que un asentamiento humano rural, sea considerado como tal, cumplirá los siguientes requisitos:

1. Censo poblacional, realizado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural respectiva.
2. Que la población o el número de habitantes sea de al menos cincuenta (50) habitantes.
3. Que las viviendas estén ubicadas dentro de los linderos y dimensiones del asentamiento rural, que para el efecto realice el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural.

Art. 42.- Requisitos de titularización.- Los requisitos para acceder a la titularización administrativa, a más de los que constan el artículo 14 de esta ordenanza, los siguientes:

- a) Certificación otorgada por el Presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural, con indicación que el bien inmueble se encuentra ubicado dentro del área del asentamiento humano rural.
- b) Certificación otorgada por el Presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural, con indicación que cumple con los requisitos establecidos en el artículo anterior.

Art. 43.- Forma de Pago.- El valor de los inmuebles adjudicados mediante regularización de asentamientos humanos, podrán ser cubiertos de contado o dentro del plazo de cinco años, en cuyo caso se aplicarán los intereses legales.

Art. 44.- Corresponde a la o el Secretario General del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Miguel Bolívar, la organización del expediente que corresponda de conformidad para la titularización de los bienes de conformidad con esta ordenanza.

Art. 45 .- Del trámite.- Recibida la solicitud, el Alcalde o Alcaldesa dispondrá a la Secretaría o Secretario General del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Miguel Bolívar, solicite a los departamentos que correspondan, entreguen las certificaciones e informes que correspondan según esta ordenanza.

Con los documentos reunidos, enviará al Departamento Jurídico, para que emita el criterio jurídico que corresponda. Reunidos los requisitos, se presentará el expediente para conocimiento, análisis y resolución del Concejo del GAD Municipal de San Miguel, el mismo que mediante resolución dispondrá si procede o no la adjudicación, venta, permuta o comodato del bien inmueble solicitado.

De proceder, se dispondrá para que el Ejecutivo ordene su protocolización, e inscripción en el Registro de la propiedad, y se entregue la respectiva escritura pública.

DISPOSICIONES ESPECIALES

Artículo primero.- En caso excepcional de escuelas, colegios, centros de enseñanza, centros y sub-centros de atención de salud pública, gobiernos autónomos y locales parroquiales en todo el cantón y más instituciones del sector público, que no hayan legalizado la posesión de sus bienes inmuebles, haciendo constar este antecedente, podrán realizar el trámite de legalización al amparo de la presente ordenanza.

Artículo segundo.- Están exentas del pago del valor de la tierra las entidades educativas del Sector Público, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, Centros y Sub-centros de atención de salud pública, excepto de aquellos valores que correspondan a gastos administrativos y de escrituración, que serán de responsabilidad de la entidad beneficiaria.

Artículo tercero.- En los casos de legalización de bienes inmuebles, cuyo poseionario es el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Miguel de Bolívar, este estará exento del pago de cualquier valor que corresponda por concepto de especies valoradas municipales y otros pagos de carácter interno que correspondan.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Los contratos de venta, permuta, comodato, hipoteca, arrendamiento, titularización o regularización de bienes raíces se hará por escritura pública, en la que constarán las condiciones previstas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, esta ordenanza y las que consten en la autorización correspondiente, a fin de garantizar su efectividad y cumplimiento.

SEGUNDA.- La Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial a través de la Jefatura de Avalúos y Catastros, mantendrá actualizado el catastro de bienes inmuebles de propiedad pública y privada municipal, así como las fajas, lotes y excedentes de terreno propiedad del GAD Municipal del Cantón San Miguel de Bolívar.

TERCERA.- Los informes que deben ser presentados por las direcciones del GAD Municipal correspondientes, deberán presentarse hasta un máximo de quince días, el incumplimiento de este plazo, será sancionado administrativamente.

CUARTA.- Los pagos por concepto de enajenación de fajas, lotes y excedentes de terreno, podrán ser cubiertas de contado o pactadas hasta cinco años plazo, en cuyo caso se aplicará los intereses legales y será gravada con hipoteca y prohibición de enajenar, hasta que se cubra la totalidad de la obligación.

QUINTA.- Los gastos de inspección y de elaboración de información adicional son de responsabilidad del solicitante, que se cancelará al mismo momento con el pago de derecho de tierra.

SEXTA.- Los gastos que por concepto de escrituración e inscripción en el Registro de la Propiedad deban realizarse, serán de responsabilidad del adjudicatario, de acuerdo a lo estipulado en la ordenanza del Registro de la Propiedad.

SEPTIMA.- Para la creación de nuevos centros poblados, el área que se destine para dicho efecto, deberá contar con la aprobación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Miguel de Bolívar y la desmembración del territorio se realizará de conformidad con la ley.

OCTAVA.- En todo lo no previsto en la presente ordenanza, se estará a lo que establezca el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y en lo que fuere aplicable al Código Civil y otras leyes.

NOVENA.- Se fija el 5% de la remuneración básica unificada, por concepto de gastos administrativos de los trámites relacionados con la presente ordenanza.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Dentro del plazo de ciento veinte días contados a partir de la vigencia de la presente ordenanza, la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial a través de la Jefatura de Avalúos y Catastros, de conformidad con el artículo 426 del COOTAD, actualizará el catastro de bienes de dominio privado y

de los afectos al servicio público y determinará las áreas no susceptibles de venta, titularización y regularización previstas en esta ordenanza.

Así mismo se levantará el catastro de los bienes inmuebles donados al GAD Municipal San Miguel de Bolívar, mediante escritura pública, a fin de establecer a sus beneficiarios para la respectiva entrega de las escrituras públicas individuales.

SEGUNDA.- Dentro del plazo de 30 días la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial elaborará los formularios necesarios de la presente ordenanza.

TERCERA.- Establecerse el plazo de 24 meses contadas desde la vigencia efectiva de esta Ordenanza para que se legalice la posesión de los bienes inmuebles que carecen de escritura, de conformidad con esta ordenanza. Vencido este plazo los pagos referidos en el artículo 16 de esta Ordenanza, se incrementarán en el 25% del costo establecido por cada seis meses de retardo.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

DISPOSICIÓN ÚNICA: Quedan derogadas las resoluciones u ordenanzas que se opongan a la presente Ordenanza.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Ordenanza entrará en vigencia una vez aprobada por el Concejo del GAD Municipal San Miguel de Bolívar y sancionada por la primera Autoridad Administrativa del Cantón, publicada en el Registro Oficial, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial del GAD Municipal.

Dada en la sala de sesiones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Miguel de Bolívar a los diecinueve del mes de septiembre de dos mil dieciséis.

Dr. Simón Yánez Olalla

Abg. Landeline E. Gaibor A

**ALCALDE DEL CANTÓN
(E)**

SECRETARIA GENERAL

CERTIFICADO DE DISCUSIÓN: La infrascrita Secretaria General, encargada del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Miguel de Bolívar, certifica que la **ORDENANZA QUE REGULA LA ADJUDICACIÓN, VENTA Y TITULARIZACIÓN DE BIENES INMUEBLES; Y, REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DEL CANTÓN SAN MIGUEL DE BOLÍVAR**, fue conocida, discutida, y aprobada en sesiones ordinarias celebradas el 25 de abril del 2016 y 19 de septiembre de 2016.

Abg. Landeline E. Gaibor A

SECRETARIA GENERAL (E)

SECRETARIA GENERAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL SAN MIGUEL DE BOLÍVAR.- San Miguel de Bolívar, 21 de septiembre de 2016.- De conformidad con la razón que antecede y en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso cuarto del Art. 322 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, remítase el presente cuerpo normativo al señor Alcalde para su sanción y promulgación.- Cúmplase.

Abg. Landeline E. Gaibor A

SECRETARIA GENERAL (E)

ALCALDIA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL SAN MIGUEL DE BOLÍVAR.- San Miguel de Bolívar 21 de septiembre de 2016.- De conformidad con las disposiciones contenidas en el Art 322, inciso cuarto del código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, habiéndose observado el trámite legal y por cuanto la presente ordenanza guarda concordancia con la Constitución y las Leyes de la república .- SANCIONO, la **ORDENANZA QUE REGULA LA ADJUDICACIÓN, VENTA Y TITULARIZACIÓN DE BIENES INMUEBLES; Y, REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DEL CANTÓN SAN MIGUEL DE BOLÍVAR**”, para su promulgación y entre en vigencia a partir de la aprobación de Concejo.

DR. SIMÓN YÁNEZ OLALLA

ALCALDE DEL CANTÓN

Proveyó y firmó la presente ordenanza el Dr. Simón Yánez Olalla, Alcalde del Cantón San Miguel de Bolívar, el 21 de septiembre de 2016.

Abg. Landeline E. Gaibor Albán

SECRETARIA GENERAL (E)



Presidencia
de la República
del Ecuador



Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes



SENESCYT
Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Patricia Elizabeth García Arellano, con C.C. # 060288876-0 autora del trabajo de examen complejo: **“ANÁLISIS DEL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE PROPIEDAD POR LOS GADs, Y SUBSECRETARIA DE TIERRAS”**, previo a la obtención del título de **Magister en Derecho Mención Derecho Notarial y Registral** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de Educación Superior, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio de democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 16 enero del 2020

f. _____

Dra. Patricia Elizabeth García Arellano

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	Análisis Del Otorgamiento De Títulos De Propiedad Por Los GADs, y Subsecretaria De Tierras.	
AUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Dra. Patricia Elizabeth García Arellano	
REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Abg. Jaime Villalva PlazaMgs. Dr. Francisco Obando Freire Ph.D.	
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil	
UNIDAD/FACULTAD:	Sistema de Posgrado	
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:	Maestría en Derecho Mención Derecho Notarial y Registral	
GRADO OBTENIDO:	Magíster en Derecho Mención Derecho Notarial y Registral	
FECHA DE PUBLICACIÓN:	16 de enero del 2020	No. DE PÁGINAS: 72
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Notarial y Registral	
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Tracto sucesivo, Transferencia de dominio, Resolución Administrativa	
RESUMEN/ABSTRACT:	<p>La Autoridad Agraria Nacional en el ámbito de sus competencias es la encargada de legalizar actos posesorios en el área rural, en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados para su perfeccionamiento y/o registro catastral y su posterior inscripción y los GADS por competencia dada por el COOTAD tienen ésta facultada en predios del área urbana. Para inscribir o negar la inscripción de un acto que se refiera al traspaso de los derechos reales de un bien inmueble, por principio la propiedad que va a ser enajenada debe tener su historial de dominio, el Registrador de la Propiedad, al momento de calificar el acto constata si el mismo se encuentra inscrito en los protocolos a su cargo. Se plantea como objetivo: Determinar si en los procesos que llevan a cabo los GADs y la Subsecretaría de Tierras en la entrega de títulos de propiedad se observa el principio del tracto sucesivo. La metodología manejada comprende al: método Histórico-Lógico, Sistematización Jurídico-doctrinal y Análisis – Síntesis, adicionalmente como métodos empíricos el análisis documental, entrevista y encuestas. Como resultado</p>	
ADJUNTO PDF:	SI X	NO
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: 0987948354	Kquito_pg@hotmail.com
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:	Nombre: María Auxiliadora Blum Moarry	
	Teléfono: 0969158429	
	E-mail: mariuxiblum@gmail.com	