

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derechos Humanos

Mención en Exigibilidad Estratégica

**Aplicación de acciones afirmativas en los servicios que brinda el
Registro de la Propiedad de Cotacachi, para garantizar el derecho a la
propiedad durante los años 2011-2017**

Lilian Fabiola Haro Terán

Tutora: María Gardenia Chávez Núñez

Quito, 2019



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Lilian Fabiola Haro Terán, autora del trabajo Aplicación del principio de discriminación positiva para garantizar el derecho a la propiedad a través del acceso a los servicios que brinda el Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi a las personas que viven en el sector rural durante los años 2011-2017, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derechos Humanos. Mención en Exigibilidad Estratégica, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 17 de Octubre de 2019

Lilian Fabiola Haro Terán

Resumen

La presente tesis resalta la importancia de la aplicación de acciones afirmativas para las personas titulares de bienes inmuebles que en su mayoría viven en los sectores rurales alejados de la cabecera cantonal, a fin de que puedan acceder a los servicios que brinda el Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi y garantizar el derecho al registro de su título de propiedad.

Se busca aportar para que los servicios que brinda este registro cumplan con cuatro características o elementos esenciales que debe tener cualquier servicio público con enfoque en derechos humanos; dichos elementos se retoman de la Observación 13 sobre el derecho a la educación, emitida por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas, y son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. En este caso se aplican al derecho a la propiedad y se relaciona con la promoción del derecho a la igualdad en la diversidad y no discriminación; esto permite identificar la aplicación del principio de discriminación positiva en los servicios registrales y realizar una propuesta de reforma a la Ordenanza de Creación del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi, que establece acciones afirmativas para garantizar el derecho a la propiedad.

El objetivo de este trabajo es hacer una contribución académica para establecer un servicio Registral con enfoque en derechos humanos, que garantice los derechos a la propiedad, a la igualdad y no discriminación, mediante la aplicación de acciones afirmativas.

La aplicación del enfoque de derechos humanos en los servicios registrales permitirá el fortalecimiento de las prácticas de un buen gobierno local y registral, coloca a las políticas institucionales en la combinación de esfuerzos y recursos para hacer efectivos los derechos humanos, tomando en consideración las particularidades de la población y condiciones de las personas que viven en los sectores rurales alejados de las cabecera cantonal, como: género, diversidad cultural, diversidad etaria, discapacidad, entre otras.

Palabras clave: acciones afirmativas, derecho a la propiedad; Registro de la Propiedad; principio de discriminación; estándares de derechos humanos, garantías normativas y de política pública.

Agradecimientos

A Dios, mi mamá, mi papá, mis hijas, mi hijo, hermanas y hermanos, que siempre me han brindado su apoyo incondicional para lograr cumplir mis objetivos y metas. Un agradecimiento especial a mi tutora quien ha sido mi guía para la realización de mi tesis.

Dedicatoria

Este trabajo está dedicado a las personas que viven en los sectores rurales del cantón Cotacachi, en especial para las personas que viven en Intag y Golondrinas, con quienes trabajé juntamente en esta investigación y con los valiosos aportes se realiza la construcción de la propuesta para que los servicios que brinda el Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi tengan enfoque de derechos humanos y se realicen acciones afirmativas para lograr una igualdad real y material.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero	15
Derecho humano a la propiedad, Registro de la Propiedad e igualdad y no discriminación.....	15
1. Antecedentes históricos sobre el derecho a la propiedad de la tierra	15
2. La Propiedad como un derecho humano	19
3. La inscripción en el Registro de la Propiedad y sus efectos	22
4. Igualdad, no discriminación y acciones afirmativas	28
5. Estándares de protección del derecho humano a la propiedad	30
5.1. Sistema universal	30
5.2. Sistema interamericano	35
5.3. Normativa Nacional	38
Capítulo segundo	45
Análisis sobre las características de los servicios que brinda el Registro de la Propiedad	45
1. Análisis socio-cultural del cantón Cotacachi entorno al Registro de la Propiedad.....	45
2. Análisis de las cuatro características del servicio Registral de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi.....	54
2.1 Disponibilidad	57
2.2 Accesibilidad.....	61
2.3 Aceptabilidad	68
2.4 Adaptabilidad	70
2.5 Acciones afirmativas	71
Capítulo Tercero.....	79
Propuesta de normativa y políticas públicas, para garantizar acciones afirmativas en los servicios del Registro de la Propiedad	79
1. Fundamentos	79
2. Propuesta	84
2.1 Estructura preliminar de la Ordenanza.....	84
2.2 Actores y escenarios para la implementación	92

2.2 Estrategias para el proceso de aprobación, adopción, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones afirmativas	94
Conclusiones.....	99
Recomendaciones.....	103
Bibliografía.....	105
Anexos.....	111

Introducción

El presente trabajo de investigación tiene como propósito determinar en qué medida el derecho humano a la propiedad se encuentra garantizado a través de la aplicación del principio de discriminación positiva en los servicios que brinda el Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi; se pretende verificar si existe un enfoque de derechos humanos en los servicios registrales, basado en que el servicio cumpla los estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Conceptualmente se parte de la base de que el derecho a la propiedad es un derecho humano y este debe ser entendido de una manera integral para que pueda ser ejercido plenamente por los titulares del derecho, tomando en consideración que el registro o inscripción constituye un elemento importante dentro del reconocimiento del derecho a la propiedad, por tanto el Registro de la Propiedad como una institución pública tiene la obligación de garantizar las condiciones para que toda la población acceda a los servicios registrales, para ello es necesario establecer un marco normativo y de política que garantice los servicios registrales con enfoque de derechos humanos cumpliendo las cuatro características esenciales de: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Para la recopilación de información se acudió a fuentes primarias y secundarias; los instrumentos principales para la valoración y diagnóstico de la aplicación del principio de discriminación positiva en los servicios que brinda el Registro de la Propiedad para garantizar el derecho de propiedad, fueron entrevistas y talleres en las comunidades de la Zona de Intag: García Moreno, Cuellaje y Nangulvi en donde participaron las Comunidades de Apuela, Plaza Gutierrez, Vacas Galindo, García Moreno, 6 de Julio de Cuellaje y Peñaherrera.

Se realizaron tres talleres en Intag, con la participación de los presidentes de las diferentes comunidades y presidentes de las Juntas de Agua; primeramente se socializó los servicios que brinda el Registro, la importancia de la inscripción, los trámites frecuentes y los requisitos de los mismos, acciones afirmativas, hubo algunas rondas de preguntas sobre los trámites a las cuales se dieron contestación y se entregó a cada presidenta/e una Guía para el usuario que se elaboró expresamente para las comunidades, incluyendo el procedimiento y los tiempos de entrega. Además se analizó la aplicación del principio de discriminación

positiva para las personas que viven en los sectores rurales alejados de la ciudad, así también se informó de la ejecución del proyecto de digitalización incluye que los libros del archivo histórico desde 1871 hasta 1930, mismo que se encuentra en el Archivo Histórico de Ministerio de Patrimonio y Cultura de la ciudad de Ibarra, lo cual ha permitido mejorar los servicios y sobre todo agiliza la entrega de los trámites a dos días hábiles.

Se realizó un total de once entrevistas: tres a funcionarias del Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi con la finalidad de conocer el funcionamiento del registro en los servicios que brinda desde la perspectiva de los funcionarios del Registro, lo que permite realizar una evaluación interna del Registro y a los dos funcionarios que trabajan para el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi y que también brindan de manera desconcentrada los servicios registrales desde Apuela y Golondrinas, se encargan de recibir y entregar documentos y certificaciones de los servicios registrales ya que se encargan de ayudar con los requerimientos de usuarios/as y desde el Registro se realiza el trabajo registral, prácticamente ellos se convierten en otra forma de ser usuarios. De igual manera se efectuó entrevistas al presidente de la Unorcac, presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal, a una concejala del cantón y a tres usuarios que comúnmente realizan trámites en el Registro de la Propiedad.

La presente investigación aborda el paso de la invisibilidad a la visibilidad de sujetos a los propietarios de las tierras, el desarrollo de esta investigación se la realiza desde el enfoque de derechos humanos como una construcción social desde abajo, por lo que la propuesta es construida juntamente con los sujetos de derecho a la propiedad, desde sus necesidades así como con la participación de los funcionarios del Registro, basada en la normativa internacional y nacional para la fundamentación jurídica.

El trabajo se encuentra estructurado en tres capítulos. En el primero, se trata el principio de discriminación positiva en el derecho humano a la propiedad a través de los servicios que brinda el Registro de la Propiedad, su protección y estándares; en el segundo, se realiza una contextualización y análisis sobre el cumplimiento de los estándares para un buen servicio registral, encaminando a garantizar el derecho a la propiedad y finalmente el tercer capítulo desarrolla la propuesta normativa y políticas públicas en los servicios registrales para garantizar el derecho a la propiedad; así como se encuentran las conclusiones, recomendaciones y la bibliografía.

Capítulo primero

Derecho humano a la propiedad, Registro de la Propiedad e igualdad y no discriminación

Este capítulo ubica el alcance y las implicaciones del derecho humano a la propiedad y la importancia del acceso al registro bajo un marco que reconozca el principio de igualdad y no discriminación. Para ello inicia con una breve historia del acceso a la tierra, luego pasa a analizar a la propiedad como un derecho humano y ubica la importancia del registro como un mecanismo que brinda seguridad y certeza jurídica. A continuación, se fija el alcance del derecho a la igualdad y no discriminación, las acciones afirmativas, el principio de discriminación positiva y el test de igualdad; y finalmente, se ubica el marco de protección nacional e internacional del derecho con sus respectivos estándares.

1. Antecedentes históricos sobre el derecho a la propiedad de la tierra

Es de gran importancia conocer la historia de las luchas sociales para obtener el reconocimiento de la propiedad como un derecho humano, mismo que permite el desarrollo personal, cumpliendo de esta manera su finalidad individual, social, comunitaria y ambiental; principalmente tomando en consideración que se trata de un derecho de libertad ya que permite a las personas disponer y decidir de su patrimonio y sus pertenencias, dentro de los límites de las leyes.

En América Latina, históricamente, el derecho a la propiedad ha estado ligado a la lucha por la tierra y su violación ha sido el resultado de la explotación económica, exclusión social y discriminación racial, entre otros aspectos. Frente a ella han surgido las constantes luchas de movimientos indígenas y de otras organizaciones sociales que han logrado reivindicarlo como reconocimiento de la dignidad.

En Ecuador, el proceso de distribución de tierras y su marco legal ha pasado por tres períodos: El primero comprendido entre 1936 y 1963, que se inicia con la expedición de la Ley de Tierras Baldías y Colonización¹ y la creación en 1957 de un Instituto Nacional de

¹ Ecuador, *Ley de Tierras Baldías y Colonización Rurales*, Registro Oficial 187, 12 de mayo de 1936. art. 1.

Colonización.² En este período la forma tradicional de tenencia de la tierra fue la hacienda, que a través del huasipungo utilizaba la fuerza laboral no asalariada, existiendo además otras condiciones precarias que no les permitía a los trabajadores de la hacienda, el derecho a la propiedad sino únicamente un derecho al uso de manera temporal.

El segundo período se inicia en 1964, con la promulgación, mediante el Decreto 1048, la primera Ley de Reforma Agraria y Colonización,³ a ella le sigue el Decreto 17 Complementario que establece la Ley Reformatoria Agraria y Colonización de 1973⁴. En base a ello el Estado creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización IERAC, mediante el cual se trata de que se reconozca el derecho a la propiedad; entregando las tierras a quienes trabajaban como huasipungueros. El objetivo era alcanzar la redistribución de las tierras tratando de incorporar a los campesinos marginados al desarrollo e incidir en la estructura económica, política, cultural y social; sin embargo, este no se logra alcanzar.⁵

El tercer período se inicia en 1990, con el primer levantamiento indígena en el Ecuador, que fue protagonizado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, el cual tuvo como una de sus demandas el acceso efectivo a la tierra. Zamosc conceptualiza a este levantamiento como “un punto de inflexión en la trayectoria, del movimiento indígena llamando la atención sobre las condiciones que están cambiando sus perspectivas y el talante de sus actividades”.⁶ En base a este levantamiento y las luchas sociales posteriores se logra que en 1994, se promulgue la Ley de Desarrollo Agrario,⁷ la cual se permite vender, dividir o cambiar las estructuras comunitarias de las tierras, y propugna la titulación para legalizar la situación de la tenencia de la tierra. Sin embargo, la legalización lleva varios gastos que impiden a las personas que viven en los sectores rurales

² Pierre Gondard, Hubert Mazurek, “30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas especiales”, *Flacsoandes* (Ecuador 2001): 16. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1278018242.gondard_pierremazurekhubert30anosreformaagraria.pdf.

³ Ecuador, *Ley de Reforma Agraria y Colonización*, Decreto 1480, 11 de julio de 1964. art. 1.

⁴ Ecuador, *Ley de Reforma Agraria*, Registro Oficial 410, 15 de octubre de 1973. art. 1.

⁵ Pierre Gondard, Hubert Mazurek, “30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas especiales”, *Flacsoandes* (Ecuador 2001): 15-18. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1278018242.gondard_pierremazurekhubert30anosreformaagraria.pdf.

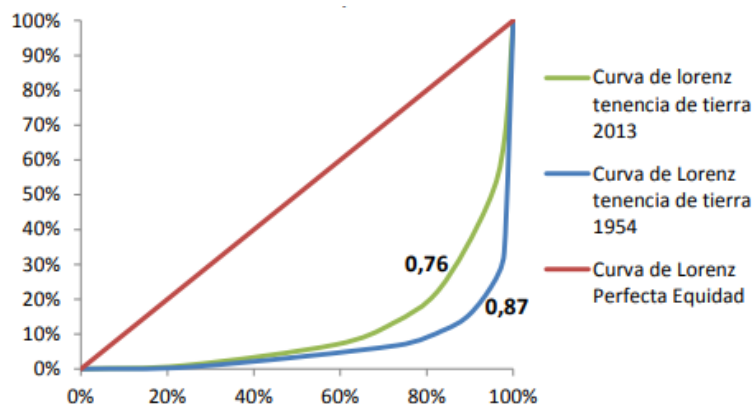
⁶ León Zamosc, “Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra ecuatoriana”, en *Almeida, J., et al. Sismo Étnico en el Ecuador. Varias perspectivas* (Quito: CEDIME / Abya-Yala, 1993), 276.

⁷ Ecuador, *Ley de Desarrollo Agrario*, Registro Oficial 504, Suplemento, 15 de agosto de 1994. art. 1.

el acceder legalmente a sus tierras.⁸ Así a pesar de todas estas reformas y de cierta redistribución, la desigualdad en la tenencia de la tierra ha bajado, pero a pasos muy lentos, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 1

Distribución de la tierra en Ecuador. Curvas Lorenz y Coeficiente Gini (1954-2013)



Fecha: julio-2016

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2001-ESPAC 2013

Elaboración: Ana Belén Sanmartín

En este mismo sentido, la estructura agraria no ha variado en cuanto a la tenencia de la tierra de conformidad con la Unidad de Producción Agropecuaria, lo que denota que no se ha logrado cambiar y distribuir la tierra al sector rural campesino, ya que las agroindustrias y agro negocios son las únicos que se han beneficiado en estos últimos años, como se puede verificar en el siguiente gráfico.

⁸ Hubert Mazurek Pierre Gondard, “30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador”, 15-18.

Tabla 1
Concentración de la tierra en Ecuador según UPAs 2013-2014

Tipo	N° UPAs	Superficie de Tierra/ha	Promedio de ha por productor/a
Pequeñas	425.926	3.462.491	8 ha
Medianas	309.471	5.016.576	16 ha
Empresariales	37.069	2.567.758	60 ha

Fecha: 21-06-2015

Fuente: INEC-ESPAC2013; MAGAP2013-2014

Elaboración: Esteban Daza Cevallos

Las luchas sociales y la necesidad del Gobierno en el cambio de la matriz productiva y el cumplimiento de garantizar la soberanía alimentaria han dado lugar a la formulación de políticas públicas a favor de los poseionarios de las tierras rurales. Así en 2013, mediante medida cautelar, ⁹se estableció que los trámites notariales y registrales se realicen sin costo alguno y se propiciaron procesos de adjudicaciones y legalizaciones masivas tanto en las notarías como en los Registros de la Propiedad en el Ecuador.

Por su parte, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales¹⁰ busca el acceso del campesinado a la tierra y en la protección de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblo afroecuatoriano, montubio y nacionalidades indígenas, concretamente en cuanto a la conservación de las propiedades de sus tierras comunitarias y territorios ancestrales encaminadas a garantizar la propiedad agrícola, soberanía alimentaria y dar seguridad jurídica de la tierra rural y territorios ancestrales. Pero con esta ley y medidas, no se resuelve el problema de fondo, ya que existen varios fenómenos que amenazan a la tierra, al territorio y a los pequeños y medianos agricultores.¹¹

⁹ Ecuador Unidad Judicial de Trabajo con Sede en el Cantón Quito, “Auto”, en *Juicio de Medidas Cautelares* No: 0286-2012, 14 y 17 de agosto de 2012, c.

¹⁰ Ecuador, *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*, Registro Oficial 711, Suplemento, 11 de enero de 2017. art. 1.

¹¹ Ana Belén Sanmartín, “Concentración vs. procesos de Desconcentración en la tenencia de tierra como elemento de desarrollo rural. Caso de estudio: Parroquia de Tixán, Comunidad Cocán San Patricio (1995-2015)” (tesis maestría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Quito, 2016), 49, <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/12615/Disertaci%C3%B3n%20Ana%20Bel%C3%A9n%20Sanmart%C3%ADn.pdf?sequence=1>.

Así, los campesinos y en especial las comunidades indígenas en la actualidad enfrentan nuevos problemas en el acceso y garantía de la tierra por los desplazamientos campo-ciudad, forzados por proyectos extractivistas, mineros y megamineros. El Estado realiza concesiones a empresas con declaratorias de utilidad pública y servidumbres, sin garantizar el derecho a la consulta previa, de esta forma se están violentando derechos colectivos de propiedad de comunidades indígenas y se desconoce el valor espiritual que la tierra tiene en la cosmovisión y cultura indígena.

2. La Propiedad como un derecho humano

Teniendo en consideración el marco histórico previamente señalado se puede establecer que el derecho humano a la propiedad de la tierra ha sido el resultado de procesos de lucha social particularmente de los pobres contra los poderosos, que han permitido conquistas en cuanto al acceso y la tenencia garantizada por un título de propiedad formal que les brinde seguridad y les permita ingresar a la economía y disfrutar de sus beneficios.

Como lo sostiene Herrera Flores “Los derechos humanos, más que derechos “propriadamente dichos” son procesos; es decir, el resultado, siempre provisional, de las luchas que los seres humanos ponen en práctica para poder acceder a los bienes necesarios para la vida”.¹² Y en dicho sentido, las luchas por el derecho humano a la propiedad de la tierra están relacionados con:

Los procesos, las rutinas, y las lógicas conductuales de las instituciones gubernamentales; el orden político y económico, y los procesos de concentración del poder en estos campos; y, con procesos de construcción de la cultura política y de subordinación que posibilitan violaciones a derechos humanos de grupos, o sus miembros, en situación de vulnerabilidad, entre otros.¹³

Ahora bien, para determinar el alcance del derecho a la propiedad es importante diferenciar entre el derecho a la propiedad y derecho de propiedad; el primero hace referencia al derecho de acceder a la tierra; mientras que el derecho de propiedad, hace referencia a ejercer el dominio esto es: usar, gozar y disponer de la propiedad, este derecho se ve

¹² Joaquín Herrera Flores, *La reinvencción de los derechos humanos* (Sevilla: Editorial Atrapasueños, 2008), 22.

¹³ FLACSO, *Violaciones, derechos humanos y contexto: Herramientas propuestas para documentar e investigar. Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones de Derechos Humanos*, (México: FLACSO/International Bar Association's Human Rights Institute, 2007), 48.

garantizado con la inscripción en el Registro de la Propiedad, lo que permite tener la certeza y garantía de la seguridad y autenticidad jurídica, de la titularidad de dominio y los derechos reales que pueda tener la propiedad con la finalidad de publicitarlos.

Esta distinción se la aprecia en la propuesta teórica positivista de Luigi Ferrajoli, para quien ambos corresponden a categorías distintas. El derecho a acceder a un bien, es decir, el derecho a convertirse en poseedor, y de disponer de un bien en referencia con la capacidad de obrar que es un: “derecho de ciudadanía o civil semejante a los derechos de libertad” establecido en la norma, el derecho real de propiedad es el que se encuentra predispuesto en una norma “sobre bienes determinados adquiridos o alienados gracias a ellos”.¹⁴

De acuerdo a lo descrito en líneas anteriores, se hace una separación entre el derecho a acceder a un bien inmueble (posesión) y el poder disponer del mismo (título de propiedad legalmente inscrito). Así el derecho a la propiedad, para que cumpla la categoría de derecho humano debe ser mirado con esta perspectiva integral: garantizar que las personas que las personas no sólo posean un bien, sino que también tenga un título de propiedad que lo acredite como tal.

Bajo este marco, el poseedor también es el titular de este derecho, ya que tiene las facultades para su goce, uso y disposición; por lo que, para lograr el reconocimiento total del derecho a la propiedad, como un medio de perfeccionamiento de la tradición, es la entrega del bien inmueble a través de la inscripción y registro; la que a su vez permite el acceso a créditos y el desarrollo de proyectos.

Por otra parte, es necesario realizar la diferencia entre propiedad individual y propiedad colectiva. En cuanto a la propiedad individual “la titularidad la tiene siempre una sola persona o individuo por patrimonio y se identifica con ella para disponer libremente de la utilización de bienes”.¹⁵ Por su parte, la propiedad colectiva “puede identificarse con el colectivo o bien residir en un individuo por designación de dicho colectivo”;¹⁶ Y frente a esta distinción, cabe considerar como lo señala Mayorga que, “Entre la vertiente individual del

¹⁴ Luigi Ferrajoli, ed., “Derechos Fundamentales”, En *Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. Los fundamentos de los derechos fundamentales* (Madrid: Trotta, 2009), 31.

¹⁵ Miguel Barcenilla, *Propiedades Colectivas, Propiedad Individual y Desamortización de Oarsoaldea*, en *Bilduma: Revista del Servicio de Archivo del Ayuntamiento de Errenteria* N°25, 2013, 107-196, 118.

¹⁶ Ecuador Ministerio de Agricultura y Ganadería, “Propiedad individual-propiedad colectiva”, *Ministerio de Agricultura y Ganadería*, accedido 27 de septiembre de 2018, 300. https://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/fondo/pdf/17718_14.pdf

derecho a la propiedad privada y la vertiente social, figura el fin social de la propiedad, que tiene un rango superior al fin individual”.¹⁷

Bajo este marco, se entiende que la propiedad social y comunitaria es aquella perteneciente a las personas que han vivido en la exclusión y discriminación; radicada en la posesión efectiva de los principales factores de producción, que permita la producción concertada de los bienes y servicios indispensables para la reproducción de la vida, con la finalidad de evitar conducirlos a trabajos precarios, rutinarios y empobrecedores que marginan y discriminan la existencia del trabajador.¹⁸

El acceso a este tipo de propiedad se da a través de la tenencia o posesión de la tierra por personas o grupos de personas (comunidades, pueblos y nacionalidades). La tenencia de la tierra es: “la relación, definida jurídica o consuetudinariamente, entre la población, como individuos o grupos y la tierra (el término «tierra» incluye aquí otros recursos naturales como el agua y los árboles)”.¹⁹ Sin embargo, esta tenencia de la tierra debe ser reconocida por el Estado, otorgando títulos de propiedad con su respectivo registro.

Por ello, para la garantía de la propiedad comunitaria es necesario: “reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; regular la entrega de otras tierras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos”²⁰; esta propiedad permite a las comunidades, pueblos y nacionalidades el conservar su territorio ancestral así también su relación social, cultural y espiritual, lo que a su vez procura una mirada social de bienestar común.

De esta forma, el derecho a la propiedad debe cumplir con los elementos de acceso a la tierra, el derecho a ejercer el derecho de propiedad esto es la facultad de usar, gozar y disponer de la misma, a través del reconocimiento de la titularidad que debe ser registrada,

¹⁷ Andrade Mayorga, “Delimitación de la tutela del derecho de propiedad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana”, (tesis maestría Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016), 60.

¹⁸ Manuel Sutherland, “Propiedad Social vs. Propiedad Privada ¿Por qué es de vida o muerte EXPROPIAR a los empresarios e Instituir el Consejo Socialista de Trabajadores?”, 2009, párr. 8, <https://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article659>.

¹⁹ *Ibíd.*, párr. 2.3.

²⁰ Victoria Chenaut, Magdalena Gómez, Héctor Ortiz y María Teresa Sierra, coord., *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización*, (Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2011), 243.

para garantizar el derecho de propiedad y publicitar los derechos reales contraídos al bien inmueble; misma que debe estar considerada para lograr equidad.

En cuanto a las comunidades el derecho a la propiedad trasciende a lo antes manifestado, ya que la relación que existe entre la tierra y su territorio no solamente es de pertenencia sino una relación cultural y espiritual.

3. La inscripción en el Registro de la Propiedad y sus efectos

Esta investigación profundiza en los servicios que brinda el Registro de la Propiedad, que es un tema poco tratado y que guarda estrecha relación con el derecho a la propiedad; ya que el registro o inscripción de las propiedades o bienes inmuebles y los derechos reales que recaen sobre ellas, es un elemento fundamental para el perfeccionamiento de la entrega de los bienes inmuebles, así como la publicidad de los derechos reales que se contraen en ellos.

La inscripción de las propiedades de bienes inmuebles permite el reconocimiento de la titularidad de los bienes inmuebles y consigo la oportunidad de recibir inversiones propias o ajenas; puesto que las personas que carecen de títulos de propiedad de sus tierras no tienen ningún tipo de garantía legal lo que ocasiona desconfianza; además, no permite la intervención de programas y proyectos de asistencia técnica o crediticias; ocasionando con ello que estas tierras que no tienen título de propiedad sean vendidas en precios irrisorios.

Si bien el derecho a la propiedad consiste en usar, gozar y disponer de la misma, esta es reconocida y ejercida plenamente siempre que se encuentre inscrita en el Registro de la Propiedad, ya que la tradición o la entrega en los bienes inmuebles únicamente se perfecciona con su inscripción.

La acción de registrar o inscribir, constituye un elemento fundamental del derecho a la propiedad; por tanto, la institución encargada de ello es el Registro de la Propiedad, que garantiza la titularidad o el dominio sobre los bienes inmuebles y los derechos reales que sobre estos se inscriban dando publicidad los actos al titular y a terceros.

La inscripción para Gabriel de Reina es “toda clase de asiento registral, aunque en un sentido más estricto se refiera al asiento específico de carácter principal que se practica en el

Registro para constatar la existencia de una mutación jurídico-real producida (constitución, declaración, modificación, transmisión o extinción del dominio o derecho real)”.²¹

En cuanto al Registro de la Propiedad como institución, Zurita manifiesta que es: “un registro público especializado de carácter oficial en el cual se inscriben los derechos de propiedad sobre los bienes inmuebles en general, así como todos los derechos reales que recaigan sobre ellos, destinado a proporcionar información y conocimiento tanto al Estado como a los particulares”.²² Por tanto, es una institución que tutela los derechos inmobiliarios; ya que el registro o inscripción de las propiedades, es un elemento para el perfeccionamiento de la entrega de los bienes inmuebles así como la publicidad de los derechos reales que se contraen en ellos.

En cuanto al Derecho Registral, Zurita menciona que es una rama que encierra al Registro de la Propiedad, con la finalidad de proteger al patrimonio y su circulación;²³ de conformidad con los objetivos del registro que son el perfeccionamiento de la tradición, la publicidad y la garantía de la seguridad jurídica; a su vez, este brinda fe pública de los actos y contratos que se encuentran registrados; ya que garantiza la validez de las disposiciones sobre un derecho real inscrito. Eduardo Caicedo define al Derecho Registral como:

Un conjunto de normas desde el ámbito civil que regulan el nacimiento, modificación, transferencia, extinción, efectos y eficacia de las relaciones jurídicas reales inmobiliarias; y en el ámbito administrativo las normas determinan la organización, funcionamiento, principios y procedimientos del Registro de la Propiedad como instrumento de publicidad.²⁴

Luego de los conceptos revisados en cuanto a la inscripción, el Registro de la Propiedad como institución pública, así como el Derecho Registral, se verifica la importancia que tienen las inscripciones en el Registro de la Propiedad como garantía del derecho a la propiedad, así como, el derecho de usar, gozar y disponer de la propiedad.

Por lo tanto, es importante la inscripción en el Registro de la Propiedad de los títulos y documentos, así como de los actos deben encontrarse inscritos; para que se perfeccione la

²¹ Gabriel de Reina Tartiére, *El Derecho registral inmobiliario y el Registro de la Propiedad*, (España: La Notaria, 2012), 53. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4034057/2.pdf>.

²² Ívole Zurita Zambrano, *Del sistema registral de las propiedades en el Ecuador*, (Guayaquil: Megaley, 2014), 31.

²³ *Ibíd.*, 31.

²⁴ Eduardo Caicedo Escobar, “*Derecho inmobiliario registral y el Registro de la Propiedad inmueble*”, *Facultad de derecho y ciencias políticas*, n. ° 97 (1996): 280. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Xlqo00GNkxhJ:https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/6615+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=ec>.

tradicción y el reconocimiento como titulares del derecho de la propiedad a la persona o comunidad a quien pertenezca, para ellos y frente a terceras personas sobre un determinado bien inmueble a través de la publicidad.

En este sentido es necesario tomar en consideración que el registro tiene por objeto la inscripción de todos los actos y contratos que la ley ordena o permite con la finalidad de garantizar la tradición, la publicidad y la autenticidad y seguridad jurídica.

La finalidad de inscribir los actos y contratos de bienes inmuebles y sus derechos reales es garantizar: la tradición: “en cuanto a bienes raíces los mismos no son aprehensibles ni traspasables por la entrega física, como los muebles”,²⁵ la publicidad “a la situación jurídica respecto a los actos que la ley exige o permite la inscripción”²⁶, finalmente la autenticidad y seguridad jurídica “Si todo cuanto documento ingresa para inscribirse en un Registro Público tiene esas condiciones, los asientos, partidas, actuaciones y certificaciones del funcionario que realice correctamente su labor serán también auténticos”.²⁷

Los bienes inmuebles deben registrarse, con la finalidad de que exista la titularidad, así como una forma de constatación de la entrega del bien inmueble que se verifica con la inscripción del mismo en el Registro, caso contrario carece de validez; así también permite que la inscripción sea pública; sin embargo, deben indicar sus respectivas justificaciones de conformidad con la ley para la petición de la información y finalmente la autenticidad y seguridad jurídica hace referencia a calificar los instrumentos que ingresan para su inscripción, estos deben ser verdaderos, auténticos y otorgados con los requisitos legales de forma y de fondo.

Una vez analizado el objeto de la inscripción, es necesario conocer los principios que rigen los servicios que brinda el Registro de la Propiedad como son: rogación, legalidad, prioridad, publicidad, fe pública y tracto sucesivo.

El principio de rogación refiere a que la inscripción debe ser solicitada por las partes, el registro no puede efectuarse sin el requerimiento de quien tenga derecho de hacerlo.²⁸ Es decir, es practicado mediante solicitud de la persona interesada por sí o mediante mandatario,

²⁵ Rubén Ortega, *Comentarios a la ley de registro*, (Loja: Cosmos, 1999), 2.

²⁶ Jaime Villalba, *Cuestiones Jurídicas Esenciales del Registro de la Propiedad Ecuatoriano sistematizadas en cuadros sinópticos y esquemas según la legislación vigente*, (Quito: Megaleyes, 2017), 29.

²⁷ Ortega, *Comentarios a la ley de registro*, 4.

²⁸ Enrique Urdaneta Fontiveros, *Estudios de derecho inmobiliario-registral*, (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2006), 27.

representante o encargado, teniendo en cuenta la presunción de que quién presenta el documento tiene el poder o encargo para ése efecto, por lo que la actuación del registro es rogada, pedida, solicitada, y de esta forma, si el registrador tuviere conocimiento de que en la realidad jurídica se ha realizado un acto registrable, no puede por solo ello actuar de oficio.

El principio de legalidad menciona que todo título que se trate de inscribir en el Registro está sometido a una calificación previa, con el fin de que los asientos registrales sean los títulos válidos y perfectos en concordancia con la normativa legal y vigente, así como también la certificación registral da fe pública, investida de la presunción de legalidad, el orden secuencial de los registros se mantendrá sin modificación alguna, excepto por orden judicial.²⁹ Este principio regula la importancia de inscribir solamente aquellos instrumentos que cumplan con los requisitos que establece la ley. La función calificadora es realizada conforme a este principio por el estudio que debe efectuar al registrar, para realizar la inscripción de los títulos que le sean presentados, aceptando los que sean válidos y perfectos y negando la inscripción aquellos que no cumplan con las formalidades que exige la ley.

Por su parte, el principio de prioridad señala el tiempo de presentación de los actos y contratos a inscribirse y se determina por la fecha, día, hora y fracción de hora en que determinado acto o contrato se presenta al registro para su inscripción. Para ello el Registro debe llevar un libro denominado Repertorio para anotar los documentos cuya inscripción se solicite, mismo que será foliado. El Repertorio se cierra diariamente con una razón de la suma de anotaciones hechas en el día y con expresión de los números de la primera y de la última; irá también la firma del Registrador. Lo que representa este principio, es el respeto a la prioridad formal a nivel documental que da la presentación de un instrumento y cuando se haya presentado en la misma fecha uno similar sobre un mismo inmueble, atendiéndose la hora de presentación del título respectivo al registro.³⁰

El principio de publicidad de los contratos y actos que trasladan el dominio de los mismos bienes raíces, imponen gravámenes o limitaciones a dicho dominio; por lo tanto se presume que toda persona conoce del contenido de las inscripciones; por ello nadie puede alegar ignorancia o desconocimiento del contenido de los asientos registrales.³¹ La aplicación

²⁹ Jaime Villalva Plaza, *Manual de Derecho Inmobiliario Registral del Ecuador*, (Quito: Megaleyes, 2011), 34.

³⁰ *Ibíd.*, 35.

³¹ *Ibíd.*, 38.

de este principio permite beneficiar a todo titular que tiene derechos inscritos en el Registro y es por medio de la Fe pública registral, reconoce al acto o contrato realizado, teniéndolo como válido, concretizándose en sus asientos de inscripción, en espera de que el hecho inscrito no reciba impugnaciones basadas en la realidad jurídica que se encuentra al exterior del Registro, no siendo únicamente una verdad que se presume. Por ejemplo, si en el bien que se va a vender se ha inscrito una demanda de prescripción; el certificado de gravamen se emite con demanda, esto pone en conocimiento al comprador de que el bien que está adquiriendo tiene una demanda y que, si fruto de la demanda se emite una sentencia en la que declara la prescripción quedará nula la inscripción de compraventa.

Otro principio, es el de fe pública, que protege a los terceros adquirentes de derechos siendo un instrumento que se tiene como verdad frente a todas las personas, sobre la base de la información contenida en los Registros.³² Según este principio los asientos de inscripción que efectúa el Registro de la Propiedad son presumiblemente válidos, ya que su contenido es entendido como válido y productor de efectos, los cuales se mantienen hasta que sea modificado o anulado judicialmente o mediante acto administrativo pertinente.

Finalmente, el principio de tracto sucesivo indica que toda inscripción de transferencia de dominio se llevará siempre y cuando conste el antecedente de adquisición, es decir, la escritura precedente en la inscripción nueva.³³ Este principio exige un estudio previo, en donde los titulares de un derecho real registrado, debe encontrarse íntimamente relacionado con un asiento de inscripción anterior, debiendo de existir un lazo entre sí, coincidiendo sin ninguna equivocación dicha información; esto tiene su fundamento en la organización de los asientos de manera que reflejen con toda exactitud la sucesión ininterrumpida de los derechos, modificaciones que recaen sobre determinado asiento, estableciendo un enlace entre el titular del derecho inscrito con su causante inmediato; en el caso de no existir antecedente se convierte en una causal para negar la inscripción, ya que se podría afectar el derecho de terceros cuando se trata de una compraventa, donación o renuncia de gananciales; sin embargo, las adjudicaciones que realiza la entidad competente en caso de tierras baldías o bienes mostrencos, son realizadas de manera directa sin antecedente, es decir con la inscripción nace el título y ese constituye un antecedente para futuras ventas.

³² Rubén Ortega, *Comentarios a la ley de registro*, (Loja: Cosmos, 1999), 6.

³³ *Ibíd.*, 7.

La creación de Registros de la Propiedad inició con la propiedad, cuando los seres humanos pasaron de ser nómadas a establecerse en un lugar determinado, de ahí nace el concepto de la propiedad y la necesidad de que exista un instrumento e institución que la garantice “La institución como tal arranca desde los textos bíblicos del Génesis y del Levítico cuando el padre de la raza hebrea realiza compras de inmuebles delante del pueblo”.³⁴

Es así como surge la necesidad de crear instrumentos y mecanismos que permitan garantizar la seguridad jurídica a los sujetos del derecho a la propiedad, para que se respete la posesión del territorio de los asentamientos de grupos humanos, la cual se defendía de diferentes maneras, frente a otros, utilizando en ciertos casos la fuerza y la coerción, lo que permitía publicitar o dar conocer la propiedad sobre dicho territorio.

La importancia del reconocimiento del derecho a la propiedad y su inscripción en el Registro de la Propiedad, permite que se brinde los servicios de certificación e inscripción, a través de estos servicios, se verifica la aplicación de los principios, los cuales rigen a esta institución para garantizar, la tradición, la publicidad y la autenticidad y seguridad jurídica y sobre todo para el reconocimiento a los sujetos del derecho a la propiedad.

Son sujetos de derechos según la Constitución del Ecuador: “las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales”.³⁵ Sin embargo, es transcendental mencionar que más allá del reconocimiento formal de los sujetos de derecho, existen relaciones de poder que impiden el ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones y ha sido el caso en el derecho a la propiedad, a través de la distribución desigual de la tierra. Por tanto, es necesaria la construcción de sujetos de derechos desde sí mismos en relación con las otras personas mediado por un tercero que es el Estado, y este a su vez debe ser reconocido legalmente y legitimado socialmente, ya que es el Estado quien reconoce a los sujetos de derecho y su relación.³⁶

Como se puede verificar, el Registro de la propiedad cumple un papel muy importante en lo que respecta al derecho a la propiedad, ya que garantiza este derecho frente a terceras personas mediante la publicidad de las disposiciones, que el dueño voluntariamente ejerza

³⁴ Ívole Zurita Zambrano, *Del sistema registral de las propiedades en el Ecuador*, (Guayaquil: Megaleyes, 2014), 9.

³⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 10.

³⁶ Paul Ricoeur, *Lo Justo* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1997): 27 -37.

así como la garantía de los derechos reales que recaen sobre la propiedad y la seguridad jurídica de los inmuebles, por lo que surge la imperiosa necesidad de llevar un orden de tal manera que se pueda controlar la titularidad y sobre estos los diferentes actos que se lleven a cabo como resultado de los negocios jurídicos realizados por los propietarios como son los gravámenes y medidas cautelares a fin de evitar un fraude.

4. Igualdad, no discriminación y acciones afirmativas

Luego de haber revisado la importancia de la inscripción de los bienes inmuebles en el Registro de la Propiedad, es necesario analizar el alcance del principio de igualdad y no discriminación y la aplicación de acciones afirmativas, en los servicios que brinda este registro.

La igualdad como principio jurídico es un ideal, pero “la igualdad no existe en una realidad donde la diferencia es la regla. Por tanto, la igualdad no es la eliminación de la diversidad, sino el reconocimiento de las diferencias existentes entre las personas y los grupos sociales”.³⁷

La igualdad ante la ley como igualdad de trato a todas las personas, no debe quedar en la parte formal y considerarla como un principio a cumplir de forma literal únicamente; sino que debe ser complementada con una visión de igualdad sustancial o material, la cual exigen visibilizar las diferencias y determinar a partir de ella la existencia de tratos diferenciados, entendidos como “aquellos que logren establecer una relación de funcionalidad con el fin buscado por la regulación del derecho, tienen por objeto impedir que las decisiones estatales (y, quizás, también algunas decisiones de particulares) se realicen sobre la base de prejuicios y visiones estigmatizantes de grupos de personas”.³⁸

De manera complementaria para llegar a la igualdad sustancial, la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados, es necesario se apliquen medidas afirmativas en favor de personas que no cuentan con las mismas oportunidades. Las mismas ayudan a reducir las brechas de desigualdad y nivelan el acceso a oportunidades entre las personas.

³⁷ Servicio Profesional en Derechos Humanos, *Curso: fundamentos teóricos de los derechos humanos*, 19.

³⁸ Luigi Ferrajoli. “Igualdad y Diferencia: en Danilo Caicedo y Angélica Porras”, edit., *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*, (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010), 71.

Estas acciones como lo sostiene Ferrajoli son “un trato (estatal) diferente” fundado en la identificación de ciertos grupos a cuyos miembros, exclusivamente por su calidad de tales, se les reconocen prerrogativas o tratos especiales que no les son reconocidos a miembros de otros grupos”.³⁹ Y como lo sostiene Urtuaga estas medidas permiten: “garantizar, en nombre de un principio de diversidad, una representación equitativa de los grupos minoritarios”.⁴⁰

Se trata así de la aplicación de medidas preferentes cuyas formas difieren, aunque intervengan en ámbitos similares; sin embargo, estas medidas pueden generar ciertas polémicas para determinar si es una ayuda o un favor, por lo que es necesaria la realización de un test de igualdad que permita contrastar la viabilidad de brindar un trato diferenciado en los servicios que se orientan a la satisfacción de un servicio.

El test de igualdad busca “establecer qué distinciones serían justificables”;⁴¹ es decir, es el examen de una situación para verificar si un tratamiento diferenciado constituye o no un acto discriminatorio. Dicho test demanda considerar si la distinción es razonable, proporcional y necesaria en una sociedad democrática.⁴²

En Ecuador, el desconocimiento de la diferencia y diversidad no ha permitido que se realicen acciones afirmativas en favor de personas que han sido discriminadas históricamente, que han vivido la desvalorización y la exclusión principalmente las comunidades indígenas y personas que viven en sectores rurales.

Dichas situaciones se extienden hasta nuestros días y se ven reflejadas en la supervivencia de hechos, conductas y discursos, que se han mostrado y se han radicado dentro de las relaciones sociales de convivencia, que no se basan en la equidad y el reconocimiento, sino en la exclusión que se ha introducido en nuestra vida cotidiana y que se va presentando de manera normal a través de prejuicios y estereotipos.

Fruto del desconocimiento de la diferencia y diversidad el Ecuador enfrenta la pobreza como consecuencia de las condiciones estructurales de inequidad social, económica y cultural. Pese a los esfuerzos macroeconómicos de los diferentes gobiernos, de lograr

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ Eguzki Urteaga, “Las Políticas de Discriminación Positiva”, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva época, n.º 146, (2009):181, <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/44374/25976>.

⁴¹ Servicio Profesional en Derechos Humanos, *Curso: fundamentos teóricos de los derechos humanos*, 20.

⁴² *Ibíd.*, 32.

condiciones de igualdad y a pesar de constar en la normativa tanto nacional como internacional, no se ha conseguido dicho propósito.

En este contexto, la condición de invisibilidad al que se encuentran sometidas las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, constituye no solo un desafío sino el objetivo principal de este grupo, a fin de no ser considerados como una carga, sino visibilizados como sujetos de derecho y en este sentido conseguir la consideración debida en especial a las personas que viven en los sectores rurales.

Bajo este marco, considerando que la finalidad del Registro de la Propiedad es el reconocimiento de la titularidad de los bienes inmuebles, de dar fe pública y garantizar su publicidad ante terceros sobre la situación jurídica de los bienes inmuebles y sus variaciones; es necesario que sus servicios garanticen la seguridad jurídica tanto en términos de igualdad formal como de igualdad sustancial con el reconocimiento de los diferentes tipos de usuarios de sus servicios y sus particulares condiciones de existencia, aplicando para ello acciones afirmativas a favor de personas que enfrentan especiales situaciones de exclusión y pobreza como las del sector rural. De esta forma se estaría consolidando un servicio registral respetuoso de la igualdad y que garantiza la equidad.

5. Estándares de protección del derecho humano a la propiedad

En cuanto a los estándares de protección al derecho a la propiedad enfocado a los servicios que brinda el Registro de la Propiedad, así como el derecho a la igualdad y no discriminación, a continuación, se ubican los que se desprenden de la normativa internacional hasta llegar a los estándares más altos de la normativa nacional. A partir de los mismos se verifican las obligaciones del Estado frente al derecho, los principios y el alcance de los mismos.

5.1. Sistema universal

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente” y “que nadie será arbitrariamente privado de su propiedad”.⁴³ Se verifica un estándar básico para la relación entre las personas

⁴³ ONU, Asamblea General, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, R 217 A III (10 de diciembre de 1948), art. 17.

y las obligaciones que tiene el Estado centrando su contenido más en los derechos civiles y políticos, que en los derechos económicos, sociales y culturales; reconociendo el derecho a la propiedad individual y colectiva. A pesar de que el derecho a la propiedad fue reconocido en la DUDH como un derecho civil y político, no encontró un desarrollo específico que se adoptado sobre estos derechos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)

De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) no incluye una regulación específica sobre el derecho a la propiedad, pero hace referencia al derecho a la vivienda que es interdependiente con este derecho. Así en el pacto se señala: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.⁴⁴

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial señala que los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho a ser propietario, de forma individual y en asociación con otros; que a su vez garantiza el derecho a la vivienda especialmente en los sectores rurales.⁴⁵

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, establece que los Estados parte deben tomar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación en el sector rural, con la finalidad de crear condiciones de igualdad entre hombres y mujeres en el desarrollo rural y planes de reforma agraria y de reasentamiento.⁴⁶

Así también, el derecho a la propiedad se considera un problema importante en la lucha para eliminar la discriminación contra la mujer, en cuanto al acceso de tierras sin discriminación; siendo una garantía que el Estado debe cumplir; sin embargo, el derecho a la propiedad solo se ve citado al igual que las mencionadas normativas, sin lograr un desarrollo

⁴⁴ ONU, Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, A/RES/21/2200 (aprobado: 16 de diciembre de 1966; en vigor: 3 de enero de 1976; ratificado por Ecuador: 1969), art. 23.

⁴⁵ ONU, Asamblea General, *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*, A/RES/21/2200 (aprobado: 16 de diciembre de 1966; en vigor: 3 de enero de 1976; ratificado por Ecuador: 1969), art. 5, literal d.

⁴⁶ ONU, Asamblea General, *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer*, A/RES/21/2200 (aprobado: 16 de diciembre de 1966; en vigor: 3 de enero de 1976; ratificado por Ecuador: 1969), art. 14, literal g.

amplio y sobre todo en su aplicación con el enfoque de género, ya que al Estado le interesa únicamente el reconocimiento de la titularidad.

En la Observación general N° 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica que el acceso a la tierra para sectores que carecen de tierra o empobrecidos de la sociedad debería ser el centro del objetivo de la política del Estado. Las políticas y la legislación, señaló el Comité, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás. Finalmente manifiesta que las condiciones de acceso a la tierra son decisiones de la política y de las medidas legislativas, que debe cumplir el Estado dentro de sus obligaciones.⁴⁷

Las Observaciones finales del Comité sobre el tercer informe periódico de Ecuador para asegurar el derecho a la propiedad de las personas y comunidades independientemente de su condición, señala que es la obligación del Estado el brindar un sistema de protección a las personas respecto al derecho de propiedad; determinando los niveles esenciales para el cumplimiento del derecho y su respectiva acción; determina la necesidad de que el Estado desarrolle planes de titulación que protejan la propiedad campesina sobre las tierras y establezca mecanismos de prevención de ventas forzadas en zonas rurales; así como, que se tomen las medidas necesarias, para los procesos de adquisición de tierras por empresas y extranjeros; y su impacto sobre la propiedad rural especialmente la campesina, de igual manera, se refiere a las condiciones de vivienda en zonas de riesgo, donde no se garantiza el suministro de servicios básicos y los efectos del “tráfico de tierras” por el Estado parte.⁴⁸

En este sentido, el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, hace mención sobre la protección a dichos pueblos, constituyéndose en el objetivo principal el respeto de sus culturas, formas de vida, tradiciones y costumbres propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos humanos.⁴⁹

El vínculo que establecen las comunidades con su propiedad requiere mecanismos de tutela específicos, puesto que las violaciones a su derecho tienen repercusiones culturales y

⁴⁷ ONU, Asamblea General, Comité de derechos económicos, sociales y culturales. *Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11)*. E/C.13/1991/12. 1991.

⁴⁸ ONU, Asamblea General, Comité de derechos económicos, sociales y culturales. *Observaciones finales del Comité sobre el tercer informe de Ecuador (párrafo 151)*. E/C.12/EQU/CO/3. 2012.

⁴⁹ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio Número 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, A/RES/61/295 (aprobado: 27 de junio de 1989; en vigor: 5 de septiembre de 1991; ratificado por Ecuador: 1998), art. 8.1.

ponen en peligro su supervivencia, ya que su desarrollo económico social y cultural está basado en su relación con la tierra.

Este Convenio reconoce la protección respecto al derecho a la tierra y la garantía de su protección. Avalando la obligación de los gobiernos a respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados tienen su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan.

También menciona los deberes de los gobiernos de respetar la importancia especial de las culturas y valores espirituales que revisten a los pueblos indígenas en la relación con sus tierras y territorios; el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y la garantía efectiva de su protección.⁵⁰

Por tanto, establece los deberes de los gobiernos de respetar la importancia especial y valores espirituales y culturales de los pueblos, respecto de: la relación con sus tierras y territorios; del derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y la garantía de su protección. Establece que el término “tierras” incluye el concepto de “territorio”, para los pueblos indígenas, reconociendo que la propiedad no solo incluye la parte patrimonial, sino que considera el reconocimiento y protección del valor espiritual y cultural de la tierras; así como, refiere a los procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar conflictos y reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados, así como el acceso a las tierras de las mujeres.

Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es únicamente una cuestión de posesión y producción, sino que constituye un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, con la finalidad de preservar sus costumbres y tradiciones culturales ancestrales y transmitir las a las generaciones; y por ello en caso de intervenciones en sus comunidades deben realizar una consulta libre, previa e informada por tema, en caso de aceptar recibir las respectivas indemnizaciones y regalías.

La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas toma en consideración la relación que los pueblos indígenas mantienen con sus territorios, estableciendo una diferencia entre tierras y territorios, haciendo referencia a la tierra como el asentamiento de una comunidad y al territorio como el espacio vital para la manifestación espiritual y cultural comprendiendo los distintos usos relacionados con los espacios. Así

⁵⁰ *Ibíd.*, art. 13, 14, 17, 18 y 19.

también, hace mención a la propiedad colectiva para la supervivencia de un pueblo organizado, la reproducción de su cultura, justicia, así como el disfrute de los recursos naturales necesarios para obtención de agua limpia, alimentos y para la práctica de la medicina tradicional preventiva y de cura de enfermedades. En sí: autodeterminación, propiedad de territorios y recursos naturales, consulta y consentimiento, desarrollo propio, pluralismo jurídico fortalecido con autodeterminación.⁵¹

Por último, la Observación 13, emitida por El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, habla sobre el derecho a la educación y ordena a los Estados partes la obligación de velar que la educación se adecue a los propósitos y objetivos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13 del PIDESC. Sin embargo, esta observación, establece cuatro características del derecho, que son aplicables a los servicios que brinda el Registro de la Propiedad, que constituye el objeto de este estudio, para que todas las personas puedan acceder a un servicio sin barreras, ni prejuicios; sino a un servicio registral con igualdad y no discriminación, no solamente una igualdad formal sino la igualdad material. Dichas características son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.⁵²

La Disponibilidad indica la suficiencia de instituciones y programas de servicios en cantidad suficiente en el ámbito del Estado parte; ya que se refiere a la existencia efectiva del servicio, y a las condiciones mínimas para que éste pueda operar; es decir, se describe las condiciones previas (instituciones, normas, políticas, equipos, personal calificado y capacitado) que debe contar la institución, en este caso el Registro de la Propiedad, para garantizar el derecho a la propiedad.

La siguiente característica, la Accesibilidad, hace referencia a que las instituciones y los servicios han de ser accesibles a todos y todas, sin discriminación, tomando en cuenta los diferentes contextos de la población. No todo lo disponible es accesible, por lo que es necesario que esta se considere en tres dimensiones que coinciden parcialmente:

- Accesibilidad material: ya sea por su localización geográfica de acceso razonable; horario adecuado, así como la posibilidad de acceder al lugar donde se realiza la

⁵¹ ONU, Asamblea General, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, A/RES/61/295 (aprobado: 13 de diciembre de 2007), art. 10-26.

⁵² ONU, Asamblea General, Comité de derechos económicos, sociales y culturales, *Observación general N° 13: El derecho a la educación (artículo 13)*, E/C.12/1999/10 (8 de diciembre de 1999), párr. 6. La explicación siguiente se basa en este documento.

actividad. La distancia puede ser un obstáculo insuperable para personas adultas mayores o personas con problemas de movilidad.

- Accesibilidad económica: asequible a todos con un valor que puedan pagar y que para las personas que viven lejos en los sectores rurales, no les ocasione un costo adicional.
- No discriminación: en consideración de que los servicios registrales deben ser accesibles a todos, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho.

La característica de la Aceptabilidad se remite a la forma y el fondo del servicio, los mismos que han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados y de buena calidad) para las personas usuarias que viven en los sectores rurales; y que requiere incorporar mecanismos confiables para evaluar la satisfacción y para que se construya la política desde los sujetos de derechos.

Por su parte, la Adaptabilidad está en relación a la flexibilidad necesaria para responder a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y a las necesidades de las personas usuarias del Registro de la Propiedad que viven en los sectores rurales, en contextos culturales y sociales variados; lo que representa un buen servicio registral, pertinente, relevante, de calidad y en horarios adaptables. Esto supone empatía con la gente, conocimiento de las realidades locales, capacidad para anticipar y rectificar oportunamente; así como, de la consulta y participación de los sujetos directamente involucrados. Los retos más grandes de la adaptabilidad están en las zonas rurales, donde la población se encuentra dispersa, hay grandes distancias, pobreza, precariedad, mujeres jefas de hogar y una fuerte subordinación de la mujer en muchas comunidades y culturas; quienes requieren de una atención diferenciada.

5.2. Sistema interamericano

De igual manera, en la Declaración de los derechos y deberes del hombre, se hace referencia a la importancia del derecho a la propiedad privada como un medio para contar con un nivel de vida adecuado; por tanto, manifiesta que "Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar".⁵³

⁵³ CIDH, Comisión Interamericana de Derechos humanos, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, R 217 A III (10 de diciembre de 1948), art. 17.

El derecho de propiedad también se encuentra reconocido en la Convención Americana donde establece que: el uso y goce de los bienes se subordina al interés social o utilidad pública con el pago de una indemnización justa.⁵⁴ En general se refiere al derecho de la propiedad privada, pero se ve ampliada a la propiedad comunal indígena por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), como bien jurídicamente protegido; ya que ha manifestado que entre los pueblos indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, por lo tanto la tierra pertenece a un grupo de personas y a su comunidad, que merece igual protección y por ello la Corte IDH ha extendido la protección mediante Jurisprudencia. Es así que, en su Sentencia sobre el Caso de la Comunidad Mayagna, ha sostenido que: en el caso de comunidades indígenas que han ocupado sus tierras ancestrales de acuerdo con sus prácticas tradicionales, pero que carecen de un título formal de pertenencia de la posesión de la tierra, correspondería que obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el derivado *Registro*.⁵⁵

Los pueblos indígenas y tribales son titulares de derechos de propiedad y dominio sobre las tierras, así como los recursos que han ocupado históricamente; por lo tanto, tienen derecho a ser reconocidos jurídicamente como los dueños y propietarios de sus territorios, es decir, a obtener un título jurídico formal de propiedad de sus tierras y que estos títulos sean debidamente registrados, para su reconocimiento como tal, con ello se garantiza el derecho a la propiedad de forma integral para que sea ejercido por los titulares.⁵⁶

También, hace un reconocimiento extensivo del derecho colectivo a la propiedad, para cuando los titulares carecen de un título de propiedad formal. Así mismo, sobre la relación que tienen los indígenas y las personas de las diferentes comunidades con su territorio; ya que existe una tradición de la propiedad comunal o colectiva de la tierra; es decir, la propiedad no es individual sino colectiva y a ello se suma la relación espiritual y cultural, lo que tiene que ver con su integridad y su vida económica, desde sus ancestros. Por

⁵⁴ Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, *Convención Americana de Derechos Humanos*, (22 de noviembre de 1969), art. 21.

⁵⁵ Corte IDH. “Sentencia de 31 de agosto de 2001 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (31 de agosto de 2001), párr. 149 y 151 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf.

⁵⁶ *Ibíd.*

consiguiente, esta estrecha relación y tradición debe ser reconocida y entendida como la base fundamental de sus culturas.⁵⁷

Desde el marco de protección la sentencia de la Comunidad Mayagna o Awas Tingni (2001) permite un avance significativo al reconocer que el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas; permitiendo así que la Corte IDH haya emitido varias sentencias en referencia a los derechos territoriales indígenas incluyendo la propiedad comunitaria, desarrollando garantías frente a estos derechos y deberes y obligaciones a los Estados para hacer efectivos aquellos derechos.⁵⁸

De esta forma, el sistema universal de protección de los derechos humanos así como el sistema interamericano, han emitido varios tratados, convenciones, declaraciones, mismos que han sido ratificados en su mayoría por el Ecuador, y que contemplan el derecho a la propiedad, el derecho a la tierra, a la vivienda, al territorio ancestral, a la igualdad y no discriminación; estableciendo varias obligaciones y estándares para: reconocer jurídicamente la posesión y propiedad individual y comunitaria, la restitución de tierras tradicionales, adecuar el marco legal relacionado con la tierra y el territorio, protección de la tierra y el territorio, reparar las lesiones a la integridad del territorio, otorgar garantías para la tierra y el territorio, e instituir procedimientos de delimitación y titulación con la fianlidad de lograr la igualdad real material, inmaterial y económica.

Además, conforme lo establece Tara Melish, el reconocimiento de los derechos impone las obligaciones al Estado que son las de respetar, proteger, garantizar y promover el logro progresivo de los derechos humanos,⁵⁹ lo cual involucra que el Estado, a través de sus funcionarios/as, no puede privar o limitar el derecho de las personas al registro (respeto); por otro lado debe evitar que terceros priven o limiten este derecho (protección); y concomitante a ello debe promover medidas efectivas de prevención para evitar que este derecho se viole y de ser violado debe tomar medidas para investigar, sancionar y reparar las violaciones cometidas (garantía); todo ello bajo un marco de la adopción de planes, que de manera progresiva e integral, concreten la efectiva realización del derecho.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ Tara, Melish. *“Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la Presentación de Casos. Centro de Derechos Económicos y Sociales”* (CDES), 177.

5.3. Normativa Nacional

El Estado ecuatoriano ha ratificado y reconocido con jerarquía constitucional los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos relativos al derecho a la propiedad y ha determinado que los derechos y obligaciones contemplados en ellos se aplicarán de manera directa; y de contener una mayor protección estarán por sobre la Constitución.⁶⁰

El sistema jurídico ecuatoriano no ha sido ajeno a los cambios producidos a nivel internacional en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas así como el derecho a la igualdad y no discriminación, de ahí que la Constitución del 2008 consagra y reconoce que el Estado ecuatoriano como un Estado de derechos plurinacional e intercultural (art. 1),⁶¹ reconociendo la diversidad de pueblos y nacionalidades así como la diversidad cultural; este reconocimiento está también vinculado con el derecho a la igualdad y no discriminación que trasciende a la igualdad formal buscando una igualdad material de oportunidades para alcanzar la igualdad real en el reconocimiento de la diferencia en sus etnias, nacionalidades y culturas.

En referencia expresa al derecho a la propiedad, la Constitución establece el reconocimiento y garantía dentro de los derechos de libertad, indicando que se reconoce: "El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental [...] De igual manera garantiza que el Estado normará el uso y acceso a la tierra, que deberá cumplir la función social y ambiental; regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra".⁶²

Así mismo, estipula que el Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, reconociendo la propiedad intelectual, como un derecho que permite la organización de la economía, no únicamente reconociéndole como un derecho individual, garantizando igualdad de condiciones entre hombres y mujeres para el acceso a la misma; que garantice el

⁶⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, art. 324.

⁶¹ *Ibíd.*, art. 1.

⁶² *Ibíd.*, art. 66 num. 26 y 282.

derecho a su libertad y trabajo que le permita contar con bienes que satisfagan sus necesidades en busca de una vida digna.⁶³

El derecho a la propiedad debe cumplir la función social y ambiental, lo que implica el procurar el incremento y la redistribución de los ingresos, y de permitir el camino de la población a los favores de la riqueza y el desarrollo; así también, reconoce a la expropiación para ejecutar planes de desarrollo social por razones de utilidad pública o interés social, previa justa valoración y pago; prohibiendo a su vez todo tipo de confiscación.⁶⁴

En cuanto al derecho de los pueblos indígenas a la propiedad de sus territorios, debe tener certeza jurídica, el marco jurídico debe proveer a las comunidades indígenas la seguridad efectiva y la estabilidad jurídica de sus tierras; asegura que el título jurídico de propiedad de las comunidades, pueblos y nacionalidades, sobre la tierra debe ser reconocido y respetado, no sólo en los principios constitucionales, sino que se reconozca el derecho a la propiedad con la titularidad y que este sea inscrito en el respectivo Registro de la Propiedad, con la finalidad de salvaguardar su certeza y seguridad jurídica.

Por ello, el reconocimiento y la titularidad es una obligación del Estado, así como los servicios que brinda el Registro deben cumplir las cuatro características como son la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad, para que se pueda garantizar el derecho a la propiedad.

En cuanto a la seguridad jurídica, se requiere que los títulos de propiedad territorial de los pueblos indígenas sean protegidos frente a las apropiaciones arbitrarias de los derechos de propiedad de las comunidades, pueblos y nacionalidades, por el Estado o por terceras personas, en el caso de los proyectos extractivistas; se exige la consulta previa y la obtención del consentimiento del pueblo respectivo para adoptar cualquier decisión del Estado.

Corresponde al Estado Constitucional de derechos y justicia, según la Constitución, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los colectivos sean reales y efectivas;⁶⁵ para lo cual, debe eliminar los obstáculos que impidan o disminuyan su ejercicio y basarse en la participación social; esto es, cumplir con la obligación de garantizar, proteger, respetar y promover condiciones de igualdad y no discriminación en todo el Ecuador, principalmente en la instituciones públicas que violan estos derechos.

⁶³ *Ibíd.*, art. 321.

⁶⁴ *Ibíd.*, art. 321-324.

⁶⁵ *Ibíd.*, art. 1.

La igualdad y no discriminación se trata de uno de los principios sobre los que se sustentan los derechos humanos; la Constitución del 2008 del Ecuador lo reconoce como un derecho; por tanto, entre los derechos no existe jerarquía entre ellos, ya que todos deben ser ejercidos en condiciones de igualdad; “la igualdad no es la eliminación de la diversidad, sino el reconocimiento de las diferencias existentes entre las personas y los grupos sociales”.⁶⁶

De esta manera, se reconoce y garantiza el derecho a conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, declarándolas como inalienables, inembargables e indivisibles. Se considera el carácter ancestral de los territorios de propiedad comunitaria y el derecho a mantener su posesión y a obtener su adjudicación gratuita de parte del Estado, ponderando el derecho a conservar y promover sus prácticas culturales y ancestrales del cuidado y de manejo de su territorio en armonía con el entorno natural.

La conservación de las tierras garantiza la permanencia de los pueblos en sus tierras ancestrales, sin que puedan ser desplazados por ninguna causa, en virtud de la cual las comunidades en cuyos territorios se encontraren recursos no renovables cuya prospección, explotación y comercialización puedan afectarles ambiental y culturalmente, deben ser previamente consultadas, en forma libre, previa e informada, con el consiguiente derecho a participar en los beneficios de esos proyectos y ser indemnizados por el daño social, ambiental y cultural causado.⁶⁷

En esa línea, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales define a la tierra y al territorio en posesión y propiedad ancestral como “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”.⁶⁸

De igual manera, define a la posesión ancestral como “la ocupación actual e inmemorial de un territorio, en donde se da la reproducción de la identidad, cultura, formas

⁶⁶ Servicio Profesional en Derechos Humanos, *Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación*, (México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011), 11.

⁶⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art.398.

⁶⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*, art. 3.

de producción y vida de varias generaciones de personas miembros de comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades que sustentan su continuidad histórica”.⁶⁹

El derecho de propiedad es definido por el Código Civil manifestando “El dominio, que se llama también propiedad, es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad”.⁷⁰ Por tanto el derecho de propiedad es una facultad que se la ejerce en concreto sobre un bien específico sin respecto de persona determinada.

Entre los modos de adquirir el dominio son: la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción; definiendo a la tradición como un modo de adquirir el dominio de las cosas que consiste en: “la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo, por una parte, la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra, la capacidad e intención de adquirirlo”.⁷¹

Así mismo, indica que la tradición del dominio de los bienes raíces o inmuebles se efectuará con la inscripción del título en el Registro de la Propiedad correspondiente, al igual que la tradición de los derechos reales; es decir, el derecho de usufructo o de uso, de habitación o de servidumbre constituidos en bienes raíces, y del derecho de hipoteca.⁷²

El Registro de la Propiedad constituye un elemento fundamental del derecho humano a la propiedad puesto que la tradición de bienes inmuebles se perfecciona únicamente con la inscripción en esta entidad, ya que garantiza la seguridad jurídica que otorga a través de la publicidad de ciertos derechos reales que recaen sobre los inmuebles; la situación jurídica de los bienes garantiza la titularidad y su reconocimiento como tal.

La Ley de Registro, señala que el objeto del Registro es:

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: a) Servir de medio de tradición del dominio de bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos; b) Dar publicidad a los contratos y actos que trasladan el dominio de los mismos bienes raíces o imponen gravámenes o limitaciones a dicho dominio; y, c) Garantizar la autenticidad y seguridad de los títulos, instrumentos públicos y documentos que deben registrarse.⁷³

⁶⁹ *Ibíd.*, art. 77.

⁷⁰ Ecuador, *Código Civil*. Registro Oficial 46, Suplemento, (10 de mayo de 2005), art. 599.

⁷¹ *Ibíd.*, art. 686.

⁷² *Ibíd.*, art. 702.

⁷³ Ecuador, *Ley de Registro*. Registro Oficial 150, Suplemento, (28 de octubre de 1966), Art.1.

En ese sentido, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro Datos Públicos del Ecuador; expresa que las registradoras y registradores públicos –en este caso los Registros de la Propiedad y Mercantil– están obligados cuando certifican a garantizar la seguridad y publicidad de los datos registrados, que además gozan de presunción de legalidad sobre la historia de los bienes inmobiliarios y otros actos y contratos inscribibles.”⁷⁴

Sin embargo, no solo basta la positivación de la norma tanto internacional como nacional, es necesario la creación y aplicación de políticas que permitan el reconocimiento y garantía del derecho a la propiedad con igualdad y no discriminación, ya que se ha verificado que hasta los días de hoy no hay una redistribución justa de la tierra, pues la concentración de ella y de la riqueza se encuentra en pocas personas, mientras que la mayoría sigue en la pobreza sin tierras y otros que cuentan con tierras no logran garantizar la soberanía alimentaria, que también garantiza la Constitución, así como la normativa secundaria.

El desarrollo social inclusivo, se fundamenta en el diseño e implementación de acciones y políticas públicas para las y los ecuatorianos, en especial para las personas que han vivido en la exclusión y pobreza, con la finalidad de que puedan acceder a la igualdad de oportunidades y acceso a la titularidad de las tierras, que finalmente se garantizan con la inscripción en el Registro de la Propiedad.⁷⁵

En este contexto los Planes Nacionales de Desarrollo 2009-2013, 2013-2017 y 2017-2021, en referencia a la distribución de la tierra y el reconocimiento de su titularidad se encuentran encauzadas las políticas y metas; sin embargo, se verifica que en los tres planes se considera lo mismo, lo que quiere decir que no existe equidad en la distribución de la tierra; por tanto, existe pobreza y desigualdad. (Ver Anexo 1)

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, señala que el reconocimiento igualitario de los derechos a todos los individuos, implica la consolidación de políticas de igualdad que eviten la exclusión y fomenten la convivencia social y política; para alcanzar la igualdad plena en la diversidad. Así mismo, que el Estado como ente garante de derechos cumpla con sus obligaciones principales que son: respetar, proteger y garantizar y el logro progresivo de

⁷⁴ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos*, Registro Oficial Suplemento 162, (31 de marzo del 2010), art. 3 y 13.

⁷⁵ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021*, (Quito: SENPLADES, 2017).

los derechos, mediante políticas públicas y servicios que aseguren asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad y de los mismos, en particular para los grupos de atención prioritaria y los grupos históricamente excluidos.⁷⁶

A pesar de las políticas de distribución y redistribución de la tierra y del reconocimiento de la titularidad de la tierra, no se logra el cumplimiento de la normativa tanto nacional como internacional, puesto que no basta únicamente el reconocimiento con igualdad sino la implementación y aplicación de políticas reales que permitan la producción agrícola sustentable y sostenible a los pequeños y medianos productores sin que exista la intermediación para la comercialización de los productos; así también la capacitación en la agricultura y la provisión de insumos para lograr el fortalecimiento de la soberanía alimentaria y la igualdad y no discriminación.

Después de revisar el marco conceptual y marco normativo del derecho a la propiedad y el derecho a la igualdad y no discriminación en Ecuador, se entiende que la distribución de tierra y desarrollo, en su estructura histórica hasta la actualidad, responde a varios factores de la época colonial, republicana y actual, por lo que revisando brevemente la historia, se verifica que con las reformas agrarias se buscaba la distribución de la tierra de manera equitativa; sin embargo, hasta la actualidad no se logra consolidar.

Corresponde al Estado, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los colectivos sean reales y efectivas; por tanto, el Estado debe remover los obstáculos que impidan o disminuyan su ejercicio y facilitar la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social; siendo esta una obligación de garantizar, proteger, respetar y promover condiciones de igualdad y no discriminación en todo el Ecuador, principalmente en la instituciones públicas que violan estos derechos.

Así también, se encuentra el reconocimiento del pluralismo jurídico; pero no se han creado las condiciones para su aplicación, sin contraponerse al sistema ordinario; se garantiza la consulta previa, libre e informada a las comunidades cuando se trate de realizar proyectos que afecten a sus comunidades, pero no es real, pues existen concesiones realizadas sin consulta a los pueblos y comunidades involucrados en proyectos extractivistas.

⁷⁶ Plan Nacional Ecuador. SENPLADES. “Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021, 36.

Para concluir este capítulo, es importante destacar que para lograr la igualdad y no discriminación es importante el reconocimiento de la titularidad de la propiedad y la distribución de la tierra que a su vez permite la disminución de la pobreza. Para ello, la inscripción de las propiedades en el Registro de la Propiedad es importante y por ende el brindar servicios cumpliendo los cuatro elementos para un buen servicio como son: Disponibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad.

El derecho a la propiedad se encuentra reconocido en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, el mismo que tiene una estrecha interrelación con otros derechos para lograr el goce efectivo y un nivel de vida adecuado a los sujetos de derechos que viven en las zonas rurales como es el derecho a la vivienda, derecho al trabajo, soberanía alimentaria y a una vida digna.

De estos estándares internacionales, los cuatro elementos o características que plantea la Observación General 13 del Comité DESC, disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; se asumirán como parámetros de análisis del servicio registral, en el capítulo siguiente.

Capítulo segundo

Análisis sobre las características de los servicios que brinda el Registro de la Propiedad

En este capítulo se inicia ubicando el contexto del cantón Santa Ana de Cotacachi, en el ámbito geográfico, social, cultural y económico. Para pasar a analizar las cuatro características que debe cumplir los servicios que brinda el Registro de la Propiedad y finalmente de las acciones afirmativas, tomando en consideración el marco conceptual y de protección planteado en el primer capítulo y el diagnóstico empírico realizado a través de entrevistas y talleres realizados en las parroquias rurales de este cantón.

1. Análisis socio-cultural del cantón Cotacachi entorno al Registro de la Propiedad

El cantón Santa Ana de Cotacachi, está ubicado en el suroccidente de la provincia de Imbabura y al norte de la ciudad de Quito, tiene una superficie de 1.725,7 km², las distancias entre las comunidades y comunas dispersas para llegar a la cabecera cantonal son las que marcan en este cantón,⁷⁷ El cantón presenta una población concentrada en las parroquias de Quiroga, Imantag y la periferia de la cabecera cantonal hasta una altura de 3.000 msnm aproximadamente.

El cantón cuenta con una población de 40.036 habitantes. El 50.18% son hombres y el 49.82% mujeres. El 77,90% de la población vive en la zona rural y el 22.10% en la zona urbana. El 53,53% de la población se auto identifica como mestiza/o y el 40,56% como indígena; un 2,46% que se auto identifica como blanco/a y el resto se distribuye en pequeñas representaciones de mulatos, negras/os, afrodescendientes, montubios y otro/as.⁷⁸

La población de 65 años y más, adultos/as mayores, representa el 8.86% de la población del Cantón Cotacachi. El 52% son mujeres y el 48% son hombres. Existen 2496 personas con discapacidad permanente por más de un año en el Cantón Cotacachi, el 52,56% Hombres y el 47,44% Mujeres.⁷⁹

⁷⁷ Ecuador, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo de Población y vivienda (2010), <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/imbabura.pdf>.

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ *Ibíd.*

El cantón Santa Ana de Cotacachi es un territorio extenso, diverso en culturas, formas de vida y costumbres, este cantón está compuesto por ocho parroquias rurales y dos urbanas. Las dos parroquias urbanas El Sagrario y San Francisco a su vez también contienen a cuarenta y cinco comunidades andinas que se encuentran en la parte rural, pese a formar parte de las 2 parroquias urbanas. Mientras que de las ocho parroquias rurales dos parroquias pertenecen a la zona andina como son Quiroga e Imantag y las seis restantes pertenecen a la zona de Intag y estas son: Apuela, 6 de Julio de Cuellaje, Plaza Gutiérrez, Peñaherrera, Vacas Galindo y García Moreno a esta última parroquia se suma desde el año 2017 Las Golondrinas. Estas seis parroquias se encuentran en la zona subtropical y tropical. Las parroquias rurales a su vez también cuentan con sus cabeceras que son declaradas urbanas.⁸⁰

La mayor parte de la población viven en las diferentes comunidades rurales, las mismas que no tienen acceso a caminos buenos que permitan el tránsito de buses y carros, por ello que el transporte se ve limitado y encarecido; ya que la población se encuentra dispersa y distante unas de otras así lo determina en el gráfico que se muestra a continuación con la tabla de transporte Intag; “la población concentrada corresponde al 38.52%, 15.421 habitantes localizados en las cabeceras cantonal y parroquiales; mientras que la población dispersa es el 61.48%, 24.615 habitantes”.⁸¹

Las Golondrinas, cuenta con 5.032 habitantes y está ubicado entre los cantones Eloy Alfaro (Esmeraldas) y Cotacachi (Imbabura).⁸² Este recinto pasa a formar parte del cantón Cotacachi luego de que a través de la consulta popular las personas que viven en Golondrinas deciden pertenecer a la provincia Imbabura, cantón Cotacachi, parroquia García Moreno, desde el principio de la autodeterminación, reconocida legalmente mediante Registro Oficial 999 de 2017.⁸³

Gráfico 1

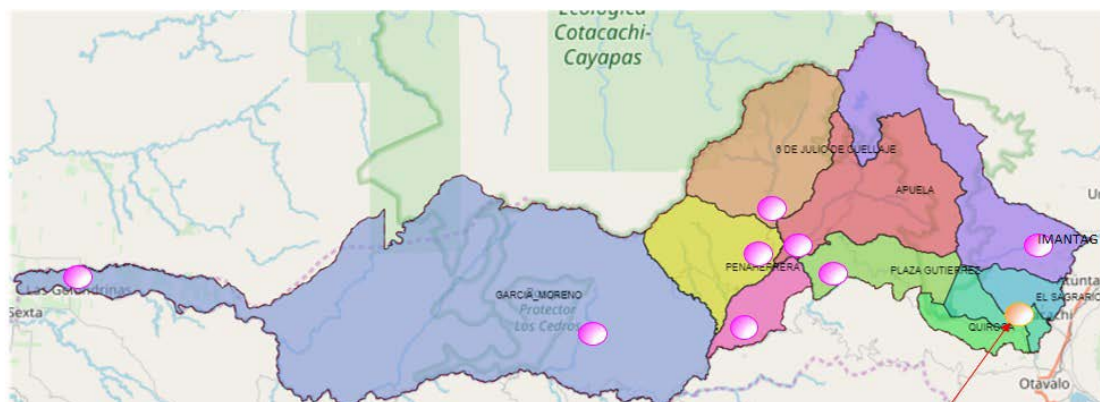
⁸⁰ Ecuador, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, *Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: 2015-2038*, 16.

⁸¹ *Ibíd.*, 252.

⁸² Ecuador, Gobierno Autónomo Descentralizado de Santa Ana de Cotacachi, *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Organización territorial 2015-2035*. Cotacachi: Cantón Santa Ana de Cotacachi, 2015. (92 y 158) <http://www.cotacachi.gob.ec/index.php/component/phocadownload/category/61-actualizacion-pdot-2015-2035>.

⁸³ Ecuador, *Ley que fija el límite entre Esmeraldas e Imbabura*, Registro Oficial 999, Suplemento, 08 de mayo de 2017, art. 1.

Mapa del cantón Cotacachi con sus parroquias



Fecha: 29-10-2015

Fuente: Municipio de Cotacachi

Elaboración: Municipio de Cotacachi

Las personas en la zona de Intag viven en varias comunidades, las cuales se encuentran distantes una de otra y a su vez dispersas, por lo que el acceso a buenos caminos y transporte se ve obstaculizado, lo que también se refleja en el acceso a los servicios registrales; “Aproximadamente 17.000 personas viven en Intag en las comunidades que están dispersas entre bosques nublados y las tierras agrícolas.”⁸⁴ En base a la información del INEC, la composición social de las diferentes comunidades y organizaciones se encuentra en el sector de campesino que se localizan en la zona andina y la zona de Intag, en su mayoría son dueños de pequeños terrenos y en general ellos comparten la actividad agrícola y ganadera, así como, en otras tales como la construcción, artesanías y comercio informal.⁸⁵

En la zona de Intag existen varios tipos de productores: minifundistas que cuentan con tres hectáreas más o menos y se dedican al huerto de frutales, café y yuca; pequeños productores que cuentan con un promedio de dieciocho hectáreas más o menos, se dedican a la producción de tomate de árbol, maíz, fréjol; medianos productores que cuentan con una extensión de treinta y siete a cuarenta y tres hectáreas, también su actividad principal es la producción de tomate de árbol, maíz y fréjol; grandes ganaderos extensivos, cuentan con

⁸⁴ <http://codelcoecuador.com/acerca-de-intag/>.

⁸⁵ Ecuador, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. “Encuesta Población y vivienda: 2010”, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 19 <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/imbabura.pdf>.

superficies promedio de ciento sesenta y siete hectáreas, complementan sus ingresos con siembra de tomate de árbol en especial.⁸⁶

Las parroquias de Intag no cuentan con vías en buenas condiciones, por lo que el acceso se ve limitado, a su vez, el transporte resulta también una barrera económica y social.

Tabla 1
Transporte a Intag, turnos, rutas y costos

TRANSPORTE	TURNOS	RUTA	COSTOS
COOP. OTAVALO	4 turnos diarios	Otavallo – Apuela – Peñaherrera – Cuellaje.	USD 3.5
COOP. 6 DE JULIO	4 turnos diarios	Otavallo – Apuela - García Moreno- Cielo Verde	USD 3.75
COOP. 6 DE JULIO	2 turnos diarios lunes-viernes	Otavallo – Peñaherrera - El Cristal.	USD 3.00
COOPERATIVA IMBABURAPAK	2 turnos por semana	Otavallo para Irubí	USD 2.75
COOPERATIVA KENNEDY	1 turno cada hora	Pedro Vicente Maldonado - Salto del Tigre – Naranjito - Santa Rosa - Buena Fe - La Rumiñahui - El Tortugo.	USD 3.00

Fecha: 20-02-2018

Fuente: Municipio de Cotacachi, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Care⁸⁷

Elaboración: Lilian Haro

De la tabla antes detallada se verifica que existen escasas rutas para el transporte y que las Cooperativas no llegan a todas las comunidades de la zona de Intag; las parroquias cuentan con una cabecera parroquial que viene a ser la parte urbana y es a donde llegan las Cooperativas de Transporte; mientras que las comunidades se encuentran distantes, se transportan en chivas, motos y también caminando. Además, se puede verificar que la periodicidad con la que existe transporte es poco frecuente, lo que ahonda el problema de acceso.

Mientras que para Golondrinas no existe transporte directo, por lo cual, si se sale desde Cotacachi se debe tomar un bus a Quito terminal Carcelén, con un valor de USD 2.75 toma dos horas, luego un bus hasta Puerto Quito, con un valor de USD 2.75 con un tiempo

⁸⁶ Ecuador, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, *Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: 2015-2038*, 196.

⁸⁷ Ecuador, Gobierno Autónomo Descentralizado de Santa Ana de Cotacachi, *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Organización territorial 2015-2035*. Cotacachi: Cantón Santa Ana de Cotacachi, 2015. (286) <http://www.cotacachi.gob.ec/index.php/component/phocadownload/category/61-actualizacion-pdot-2015-2035>.

de dos horas y finalmente puede tomar tres tipos de Cooperativas de transporte que llegan a Golondrinas a la parte urbana en aproximadamente una hora, con un valor de USD 2.75. Se debe tomar en consideración el tiempo de los trasbordos y la espera, al igual que el transporte a Golondrinas desde Pedro Moncayo, el servicio no es frecuente, es más o menos cada hora en caso de las Cooperativas de Transporte Kennedy y Quinindé. Por tanto, el acceso a Golondrinas es mucho más limitado inclusive que Intag, sumándose a eso la distancia en territorio para llegar a la cabecera cantonal y finalmente el costo. (Ver Anexo 2)

Uno de los problemas principales de Intag ha sido la amenaza de la minería, ante ello, en 1997 se declara a Cotacachi un cantón ecológico, luego, en 2000 esto se plasma en la Ordenanza que declara a Cotacachi “Cantón Ecológico”; sin embargo, en 2012, sin consultar a las comunidades locales, los gobiernos de Chile y Ecuador firmaron un contrato con la finalidad de reabrir proyecto minero de Intag Junín, comenzando ya en el segundo semestre de 2013. Con la fase de exploración a ser llevado a cabo por la Corporación Chilena, CODELCO, el más grande productor de cobre en el mundo, y el ecuatoriano empresa estatal de minería, ENAMI.⁸⁸

El tema minero justamente sigue latente, el Gobierno de Moreno mira al igual que el presidente anterior, creen que la única manera de salir de la crisis económica es la extracción minera y de petróleo; sin permitir o buscar alternativas suficientes que favorezcan al turismo, la agricultura, ganadería y artesanía. Es importante conocer que el dinero que se puede obtener con la extracción será una solución momentánea, ya que se generan impactos naturales y un cúmulo de impactos y más al futuro, ya que tras de una actividad minera se van a ver desplazamientos forzados, muertes, enfermedades nuevas, deformaciones, contaminación, falta de trabajo, migración entre otros.

Actualmente, en 2019, en vista del inicio de la exploración del bosque protector los Cedros, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, interpone una acción de protección, como garantía constitucional alegando que el Estado violó el numeral 1 del art. 86, el inciso segundo del art. 71 y el numeral 7 del art. 57 de la Constitución de la República del Ecuador, al afectar al derecho de la naturaleza o Pachamama por cuanto se está intersectando en un área protegida, lo que afecta directamente, y en

⁸⁸ Grupo de trabajo en Páramos del Ecuador, *La lucha contra la contaminación por minería en la zona Intag, Cotacachi* (Ecuador: ABYA AYALA, 2005), loc. 33-50, edición para Kindle.

gravedad, a la biodiversidad que habita en esta área. De igual manera, estas concesiones amenazan los derechos humanos a la salud, al agua y un ambiente sano, además, el otorgar las concesiones mineras sin contar con el criterio de las comunidades como garantiza la Constitución es violatoria de esta. Finalmente, dicha acción de protección no fue aceptada, por lo cual el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cotacachi apeló la decisión judicial del juez de primera instancia para defender los derechos de la Pachamama, la decisión fue resuelta a favor del Bosque Protector, disponiendo la reparación integral.⁸⁹

Es necesario aclarar que existen personas que están a favor de la minería justamente en Intag; ya que han sido contratadas y reciben un mensual seguro; cabe tener presente que la agricultura es incierta y es por temporadas, por lo que los ingresos no son mensuales y nunca ha existido una política pública real en favor de la agricultura; por ello, una opción de trabajo es la minería, a pesar de que el trabajo que realizan es de carga, pues miran que la agricultura, ganadería incluso el turismo no permiten obtener un recurso económico mensual para su sustento. Esta situación desestabiliza a las personas y provoca la división entre familias y amigos; sin tomar en cuenta que ese trabajo solo será temporal y que después de unos años, habrá desempleo, muertes, enfermedades y migración forzada; así como los impactos ambientales; es decir, una serie de violaciones a los derechos humanos, así como la violación de los derechos a la naturaleza, en un futuro será un fuerte problema en el cantón.

Con lo anteriormente revisado se verifica la existencia de la violación al derecho humano de la propiedad a las personas que viven en la zona de Intag, pues ha sido el resultado de la explotación económica, discriminación racial y desigualdad principalmente por la falta de acceso.

Si bien, en la realidad, este reconocimiento del derecho a la propiedad ha sido conseguido y reconocido gracias a las luchas de los movimientos y organizaciones indígenas principalmente, así como con el protagonismo de otras organizaciones sociales, estas se han basado en la lucha por la tierra y la consecución de la justicia social “la lucha por la tierra,

⁸⁹ Ecuador Unidad Judicial Multicompetente con Sede en el Cantón Cotacachi, “Sentencia”, en *Juicio* No: 10332201800640, 13 de noviembre de 2018, 1-4.

contra la discriminación y por el respeto fueron la estructura sobre las cuales se fundamentaron las movilizaciones y los levantamientos”.⁹⁰

Varias organizaciones sociales del cantón, se encuentran pendientes de las decisiones y políticas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, así como de las gestiones en favor de los grupos a los que representan y en general a toda la ciudadanía; la población se asocia y se organiza en las tres zonas ubicadas: la zona subtropical y tropical en Intag, zona Andina las Comunidades Andinas de las parroquias de El Sagrario y San Francisco y la zona urbana del cantón, y estas a su vez se ven unidas a la Asamblea de Unidad Cantonal, que es el órgano principal de la representación de la sociedad civil, que la conforman todas las organizaciones sociales del cantón Cotacachi, tales como: la Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi (UNORCAC), en la zona Andina, la Coordinadora de Mujeres y Jóvenes, Federación de Barrios, la Sociedad de Artesanos, en la zona urbana; las Comunas y Comunidades también son representadas también por las Juntas de Agua en la zona de Intag y zona Andina. Se suman a estas organizaciones agrupaciones de jóvenes, clubes deportivos, asociaciones de discapacidad y otras.⁹¹

Santa Ana de Cotacachi es un cantón con personas y organizaciones que defienden sus derechos, pero uno de los inconvenientes que ha existido es con el derecho a la propiedad puesto que varias personas que viven en los sectores rurales carecen de títulos de propiedad y en otros casos las personas han ido heredando y vendiendo de manera verbal sin inscribir dichas ventas en el Registro de la Propiedad. “En la zona andina, de acuerdo al III Censo Agropecuario, el 16% de las familias no disponen de tierra; y de las familias que disponen de tierra el 65% dispone de escrituras de sus terrenos”.⁹²

En este aspecto se puede verificar que para acceder a las tierras las personas que viven en los sectores rurales han realizado fuertes luchas logrando reivindicar sus derechos; sin embargo, este reconocimiento es válido cuando las propiedades se encuentran inscritas o registradas en el Registro de la Propiedad; ya que de esta manera se reconoce la titularidad y el dominio de una persona sobre las tierras, mismas que son utilizadas en su gran mayoría

⁹⁰ Santiago Ortiz C., “¿Comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos?: La ciudadanía étnica y los derechos políticos de los indígenas de Otavalo y Cotacachi, 1990 –2009”, (tesis doctoral, Flacso sede Ecuador, 2011), 201.

⁹¹ Ecuador, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, *Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: 2015-2038*, 134-139.

⁹² *Ibíd.*, 195.

para la agricultura y ganadería, es decir las personas que viven en el sector rural son quienes producen los alimentos para las personas de la ciudad.

Existen varias formas de propiedad en la zona de Intag y Golondrinas, tanto individual, colectiva y comunitaria; y sus propietarios reconocen la importancia de la inscripción en el Registro de la Propiedad; para su garantía y seguridad.

2. Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi

Este estudio se enfoca en el período 2011-2017, ya que el 14 de julio del año 2011, los servicios registrales se transformaron en públicos, de manera que el Registro pasa a ser Municipal a través de la Ordenanza de Creación del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi,⁹³ dotándolo de autonomía registral; es un departamento del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, ya que en la parte financiera depende del mismo, por lo que todo el dinero que ingresa por los servicios registrales pasa a formar parte directamente de la municipalidad y se los va gastando de conformidad a una planificación anual para satisfacer las necesidades del Registro y el remanente forma parte del presupuesto municipal.

En sí, el Registro presta servicios de inscripción y de certificación, tanto para lo que respecta propiedad individual, colectiva y comunitaria; así como para la parte mercantil, en la Ordenanza antes dicha, se establecen los valores a cobrar por los actos y contratos, y certificaciones respecto a la función de Propiedad, pero no establece exoneraciones para las personas adultas mayores ni rebajas para las personas que tienen discapacidad, siendo un mandato constitucional que beneficia y hace económicamente accesibles a los servicios que brinda el Registro de la Propiedad.⁹⁴

El personal con el que contaba el Registro ya Municipal, no se abastecía para la atención y despacho de los servicios registrales para los usuarios se llevaba hasta dos meses durante los años 2011 y 2012; en el año 2013 mejoran los servicios ya que bajan los tiempos de entrega a ocho días inscripciones y las certificaciones a quince días; pero al iniciar con la inscripción de adjudicaciones masivas que inicia a realizar el Ministerio de Ganadería, Agricultura, Acuicultura y Pesca (MAGAP), a través de la Subsecretaría de Tierras, se

⁹³ Ecuador, *Ordenanza de Creación del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi*, Registro Oficial 505, Segundo Suplemento, 06 de junio de 2011, art. 22.

⁹⁴ *Ibíd.*, 54.

atrasan los servicios registrales, no se contaba con el personal suficiente, para mejorar los tiempos de entrega de los servicios registrales.⁹⁵

En 2013 el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP, a través del Proyecto masivo de adjudicación de tierras baldías, impone una medida cautelar para que las adjudicaciones realizadas por la Subsecretaría de Tierras, sean inscritas sin cobro alguno por inscripción; es así que se logra el reconocimiento a muchas personas de ser propietarios de sus bienes inmuebles ubicados en los sectores rurales; “para la legalización de tierras el Municipio con el MAGAP a través de SIGTIERRAS han firmado un convenio en donde se pretende legalizar aproximadamente 20.000 predios los cuales aún no tenían escrituras en la Zona rural”.⁹⁶ Aún continúa en ejecución el proyecto de adjudicaciones masivas.

Los tiempos de entrega de los servicios registrales, en los años antes dichos se verifican a tiempos bastante extensos, lo que ocasionó principalmente para las personas que viven en Intag y Golondrinas que no realicen las inscripciones, ya que los otros documentos para inscripción caducan lo que implica gastos, además, que el usuario tendría que incurrir en varios gastos por transporte, alimentación y estadía. A pesar de que las tablas de aranceles sean bajas en comparación con otros cantones respecto de las inscripciones, se genera un alto costo sumando los otros pagos señalados.

En vista de ello, el Registro ha venido trabajando para mejorar los servicios registrales y haciéndolos más accesibles, desde el mismo hecho de contar con el personal necesario, una estructura funcional para la realización de trabajo registral, materiales, mobiliario de archivo acorde a la norma de archivos, la atención de los servicios registrales con un trato preferencial y prioritario a las personas que viven en Intag y Golondrinas. Esto se ha trabajado desde 2015 hasta la actualidad, en miras a mejorar los servicios y a accesibilidad especialmente para las personas que viven en Intag y Golondrinas y otros sectores rurales alejados del cantón.

Puesto que, se ha considerado que para llegar a la cabecera de Cotacachi, donde está ubicado el Registro de la Propiedad y Mercantil, las personas tienen que viajar por varias horas, caminando partes y otras en bus; a esto se suma el gasto que les conlleva y las consecuencias que pueden acarrear en sus hogares y trabajo; precisamente a las personas que

⁹⁵ Marcela Guadalupe Haro, entrevistada por la autora, 06 de junio de 2018.

⁹⁶ Ecuador, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, *Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: 2015-2038*, 195.

viven en Intag y Golondrinas, por las grandes distancias y la dificultad en el acceso por las vías en mal estado y los diferentes deslizamientos que obstruyen el paso.⁹⁷ Mientras que para las parroquias rurales de Imantag y Quiroga, si bien es cierto no se encuentran muy cercanas, pero de cierta forma tienen mayor acceso a los servicios registrales, al igual que las comunidades rurales de la parte andina. Por ello es necesario la aplicación de acciones afirmativas que permitan lograr una igualdad real.

Con la actual administración, encabezada por el Alcalde Magister Jomar Cevallos en vista de la problemática de los servicios registrales, apoya al Registro con personal; así también es una propuesta de su plan de trabajo, sobre la necesidad de desconcentrar los servicios municipales y entre ellos los servicios registrales considerando la lejanía y los gastos para acceder a los servicios; por lo que se crea la Administración zonal de Intag, la oficina que funciona en Apuela y la oficina satélite en Golondrinas.⁹⁸

De acuerdo el diario la hora: “Según explicó Alfaro Vallejos, coordinador general del Municipio de Cotacachi, debido a la extensión del cantón, y en vista de que a los pobladores de la zona se les dificultaba emprender trámites o pagos debido a la distancia, se ejecutó este proyecto. «Lo que queremos es acercar los servicios del Municipio a la gente de esta zona».”⁹⁹

Por lo que existiendo la voluntad política es necesario, hacer realidad la aplicación de acciones afirmativas y para que estas sean exigibles de manera permanente, a más de ser una política del Gobierno Autónomo Descentralizado y del Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi a través de sus autoridades, es necesario que estas medidas se plasmen a través de una garantía normativa, que permita la efectivización y exigibilidad de los sujetos del derecho de propiedad.

3. Análisis de las cuatro características del servicio Registral de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi

⁹⁷ Ecuador, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, *Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: 2015-2038*, 78.

⁹⁸ Vivir Bien - Ally Kawsay, “Plan de trabajo 2014-2019”, 2014, párr. 6, <https://vivir-bien-cotacachi.blogspot.com/search?q=plan>.

⁹⁹ CFDA, “Íntag cuenta con administración zonal”, *La Hora*, 18 de julio de 2016, 6, <https://lahora.com.ec/noticia/1101964647/c38dntag-cuenta-con-administracion3b3n-zonal->.

Una vez conocido el contexto del cantón es necesario realizar el análisis de los cuatro elementos: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad a partir de la fuente de información, es decir, de los instrumentos aplicados que son: las entrevistas y talleres realizados.

Para el análisis de las cuatro características antes señaladas, se diseñó una metodología cualitativa que permite obtener información desde los diferentes contextos de los sujetos del derecho a la propiedad, es así que se realizó entrevistas y talleres para el diagnóstico y conocer de manera directa la información sobre los servicios que brinda el Registro y con ello construir las vías para mejorar los servicios registrales y que estos cumplan las cuatro características mencionadas, desde un enfoque integral de derechos humanos, tomando como base los criterios teóricos expuestos en el primer capítulo del documento y sobre todo los estándares mínimos para un buen servicio. (Ver Anexo 2)

De igual manera se trabajó con tres talleres con los presidentes de las comunidades y presidentes de las juntas de agua de la zona de Intag de sus parroquias: Apuela, Plaza Gutiérrez, Vacas Galindo, Cuellaje y García Moreno, la concentración se realizó en García Moreno la primera, en Cuellaje la segunda y en Nangulví la tercera, con el objetivo de conocer el criterio de los mismos, sobre la efectividad de la garantía del derecho a la propiedad en los servicios que brinda el Registro, para esto se elaboró en primer lugar la guía básica para el taller, en la cual se establecieron los objetivos del mismo, se identificó a la moderadora, a las y los participantes; y se realizó primeramente la socialización de los servicios que brinda el Registro para luego formular preguntas y pautas de evaluación. Al igual que en las entrevistas, la base para la enunciación de las interrogantes y pautas fue el marco teórico y los estándares del derecho a la propiedad, encaminada a un buen servicio del Registro; es necesario hacer hincapié que a los participantes se brindó toda la información relevante y práctica del Registro, así como se fomentó la participación activa donde los partícipes pudieron expresar todo tipo de experiencias, opiniones y perspectivas referentes al tema. Así como también en todo el proceso se solicitó el consentimiento previo, libre e informado. (Ver Anexo 3)

Las entrevistas se realizaron: al representante de la Unión de Organizaciones de Comunidades del cantón Cotacachi (UNORCAC), al representante de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, al personal de la oficina del Municipio que trabaja en Apuela

y en Golondrinas; así también a las tres funcionarias que trabajan en el Registro desde 2011, una concejala del Municipio y tres usuarios del Registro.

De manera posterior a la recolección, los datos fueron organizados en una matriz compuesta por las cuatro variables: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; cada una fue desagregada en dimensiones e indicadores asociados a las conceptos y estándares del capítulo primero por con la finalidad de poder establecer relaciones entre los resultados obtenidos, buscar puntos de coincidencia y también opiniones diversas. Los datos fueron revisados de conformidad con el planteamiento conceptual, las percepciones y situaciones individuales de cada entrevistada/o. (ver Anexo 2).

Por ello, en cuanto al derecho de la propiedad las personas participantes tanto de las entrevistas como de los talleres, manifiestan que la inscripción de los bienes inmuebles en el Registro de la Propiedad es necesaria para garantizar el derecho a la propiedad y ser titular o dueño de los bienes inmuebles que se encuentran en el sector rural, así como también se garantiza la seguridad jurídica y ello permite realizar otras transacciones o actividades comerciales en su beneficio, así lo indican al decir que “El registro permite salvaguardar nuestra propiedad en vista de que la inscripción es el único título que nos garantiza que somos dueños de un bien y nadie podrá despojarnos de nuestras propiedades, también es importante la inscripción para que puedan realizar créditos, vender y realizar créditos de vivienda etc.”.¹⁰⁰

De lo anteriormente manifestado se verifica el reconocimiento de la importancia del Registro como un elemento para el derecho de la propiedad en caso de los bienes inmuebles, ya que se perfecciona la tradición o la entrega únicamente con la inscripción en el Registro de la Propiedad del cantón correspondiente.

De las técnicas aplicadas para esta investigación se logra verificar que en general desde el 2011 hasta el 2017, más razón y cuenta del trabajo registral dan las tres funcionarias mientras que los dos funcionarios que trabajan el uno en Golondrinas y la funcionaria que trabaja en Apuela su conocimiento es más reciente ya que inician a trabajar en 2017, de igual manera los tres usuarios entrevistados, dos representantes de las organizaciones sociales, la concejala y los talleres realizados en la zona de Intag.

¹⁰⁰ Olga Marisol Muriel, entrevistada por la autora, 05 de junio de 2018.

Es así que manifiestan, que las personas que viven en el sector rural por lo general conocen que la inscripción es un acto que permite la tradición de los bienes inmuebles y que es necesario para el reconocimiento de la titularidad, por ende la seguridad jurídica; sin embargo, por el costo, la distancia del sector rural ha incidido para que las inscripciones no se realicen y queden algunas únicamente elevadas a escritura pública llegando únicamente hasta la notaría, ya que indican que cuando el Registro era privado los costos eran muy elevados, de igual forma por el desconocimiento y el elevado valor a pagar por inscripción cuando el Registro pertenecía al sector privado, no les ha permitido realizar las inscripciones respectivas.

Actualmente quieren legalizar sus propiedades, pero se encuentran con algunos inconvenientes para registrar y por ello dejan pasar el tiempo sin registrar; otras personas no tienen la costumbre de registrar sus propiedades y van heredando los diferentes linajes esta falta de legalización de las escrituras.

Las personas participantes en este análisis han brindado un aporte de mucha relevancia en esta investigación, ya que ofrecen información necesaria para la realización de la propuesta; por lo cual se trabajó con entrevistas abiertas así como en los talleres, en los cuales se valora el cumplimiento o no con las cuatro características de los servicios y principalmente con el objetivo de evaluar si los estándares internacionales del derecho a la educación que en este trabajo se les ha adaptado para los servicios que brinda el Registro de la Propiedad, con la finalidad de verificar si el derecho a la propiedad cumple con los estándares a valorar; así también como la aplicación de acciones afirmativas en los servicios que brinda el Registro.

3.1 Disponibilidad

La disponibilidad hace referencia a la existencia de instituciones y programas de servicios en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte,¹⁰¹ además impone las obligaciones al Estado que son las de respetar, proteger, garantizar y promover el logro

¹⁰¹ ONU, Asamblea General, Comité de derechos económicos, sociales y culturales, *Observación general N° 13: El derecho a la educación (artículo 13)*, E/C.12/1999/10 (8 de diciembre de 1999), párr. 6.

progresivo de los derechos humanos, de acuerdo a Tara Melish,¹⁰² por lo que dentro de las obligaciones de respetar se debe considerar el respeto a la normativa en relación de la entrega de buenos servicios y que estos servicios sean conocidos por las personas que viven en Cotacachi.

La obligación de garantizar y promover el derecho a la propiedad a través de la socialización de los servicios Registrales, así como también dotando de personal suficiente, con conocimientos y experiencia necesaria para realizar el trabajo registral; al igual que capacitaciones constantes en el ámbito registral con enfoque de derechos humanos; material e infraestructura necesaria y adecuada para brindar un buen servicio; de igual manera el número de oficinas necesarias para la atención; para con ello sea factible garantizar el derecho a la propiedad.

Así también la obligación de promover el logro progresivo de derechos, es decir, el Estado a través de quien representa al Registro, así como de las autoridades Municipales no debe permitir que los servicios vayan en retroceso, sino más bien generar mayores condiciones para lograr la disponibilidad de los servicios registrales. Para ello también es necesario se cuente con el presupuesto respectivo, que en la actualidad se ha ido trabajando para mejorar los servicios en tiempos de entrega, así como también en garantizar la seguridad jurídica.

En lo que respecta a la autonomía registral, las funcionarias del Registro indican, que no existe injerencia en el trabajo registral; sin embargo, las personas entrevistados y participantes de los talleres señalan que si bien es cierto el Registrador o Registradora tienen autonomía, esta debe ser utilizada en mejora de los servicios; es decir se apliquen políticas públicas en favor de usuarios y usuarias, sin que queden a discrecionalidad del Registrador o Registradora de turno.

El funcionario del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal que atiende en Golondrinas manifiesta que: “la Ab. Samantha desde que ingresa como registradora titular en 2017, quitó los rótulos de atención prioritaria a personas que viven en Intag y Golondrinas; incluso puse una denuncia por escrito al alcalde, no quería atender ni llamadas”.¹⁰³

¹⁰² Tara, Melish. *“Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la Presentación de Casos. Centro de Derechos Económicos y Sociales”* (CDES). 177.

¹⁰³ Marlon Velasquez, entrevistado por la autora, 13 de junio de 2018.

También ha existido deficiencias en cuanto al personal del Registro, por una parte, la falta de personal y por la otra que el personal que se asignado al Registro, no contaba con experiencia necesaria; principalmente que no existe personal permanente, lo que ocasiona atraso al trabajo registral y que este en ocasiones salga con errores, lo que conlleva a que no se garantice la seguridad jurídica, por ello una funcionaria del Registro señala:

Es necesario entregar los trámites de manera inmediata a las personas que viven en los sectores alejados de la cabecera cantonal y que la falta de personal, también ha sido uno de los problemas para que el trabajo registral se vea atrasado principalmente en los años 2011, 2012, 2013 y parte del 2014 y cuando mandaban funcionarios de otras dependencias no tenían conocimiento del trabajo registral y tampoco había tiempo para realizar inducción por lo que se entregaba mal, y el trabajo estaba muy atrasado. Actualmente con la digitalización en el sistema, se ve muchas mejoras en el servicio ¹⁰⁴

Desde el 23 de septiembre del 2013, asume como Registrador Titular el Dr. Ramiro Quelal, al verificar las condiciones del Registro decide cambiar de sistema, sin migrar la información que se contaba en el sistema que se utilizaba; esta decisión si bien es cierto era buena, pero no la más adecuada, pues retrasó el trabajo más de lo que se encontraba atrasado. El Registrador titular a finales de agosto de 2014 pone la renuncia. Se encarga el Registro a la persona que en ese entonces se encontraba trabajando de Abogada, pero enseguida pone la renuncia estando en el cargo un mes. ¹⁰⁵

Por tanto, se encarga el Registro desde Octubre del 2014 a una abogada que había trabajado en el Registro hasta abril de 2017, en este tiempo mejoran los servicios, se cuenta con personal necesario, se adecua un lugar para el trabajo registral, se adquiere: mobiliario, estanterías para el archivo, un sistema de climatización, una impresora multifunción, un emisor de turnos para usuarios; se realiza un mantenimiento al sistema registral y capacitaciones a los funcionarios del Registro tanto en la normativa como en el sistema registral; así también se realiza el proyecto de digitalización de los libros para agilizar los trámites. Se brinda atención preferencial a las personas que viven en Intag y Golondrinas. Los tiempos de entrega se encontraban para dos días en todos los trámites. Se mejora la institucionalidad. ¹⁰⁶

¹⁰⁴ Marcela Guadalupe Haro, entrevistada por la autora, 06 de junio de 2018.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ *Ibíd.*

De lo anteriormente manifestado se desprende que desde 2011 hasta 2014 el registro no cuenta con una infraestructura adecuada, personal suficiente y capacitado para realizar el trabajo registral; sin embargo, a partir de 2015 hasta la presente fecha, se ha brindado mejoras al Registro, por lo se podría decirse que la responsabilidad gubernamental de poner a disposición de la población los servicios registrales, así como el que se cuente con funcionarios del Registro se está cumpliendo actualmente, aunque no en su totalidad, ya que al no contar con personal permanente para trabajar en el Registro se pueden ver afectados los servicios registrales; y en cuanto a la infraestructura en la actualidad es buena y cumple con los estándares requeridos; así como también el Registro cuenta con los materiales necesarios para brindar el servicio registral.

Actualmente el Registro ha elaborado una guía para usuarios, así como trípticos y volantes para brindar información del Registro; además se verifica la atención preferencial para las personas que viven en Intag y Las Golondrinas; se han realizado socializaciones y atención itinerante en García Moreno, Cuellaje, Apuela y Peñaherrera.

En 2015, 2016, 2018 y actualmente se han implementado políticas para mejorar el acceso de las personas que viven en Intag y Golondrinas, por lo que en los servicios registrales se brinda un trato preferencial y prioritario para las personas que viven en Intag y Golondrinas.

Se ha realizado la socialización de los servicios que brinda el Registro en la zona de Intag, así como también en Imantag; sin embargo, el cantón es extenso, por lo tanto es necesario seguir organizando grupos de funcionarios del Registro para realizar la socialización en todo el cantón, a pesar de que en rendición de cuentas también se lo hace y el Gobierno Autónomo Descentralizado de Santa Ana de Cotacachi, convoca a toda la ciudadanía Cotacacheña a la rendición de cuentas y se da la apertura para organizar mesa de trabajo por temática, para ser expuesta en el pleno y quede por escrito en resolución, siendo los encargados de dar seguimiento, la Asamblea de Unidad Cantonal, como la máxima representación de la sociedad civil con sus organizaciones sociales.¹⁰⁷

¹⁰⁷ AUCC, “Sistematización II Cumbre Cantonal de Cotacachi y XXI Asamblea De Participación Con Autonomía, Identidad y Libertad”, *Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi*, 2015, num. 20, <https://cotacachi.gob.ec/index.php/component/phocadownload/category/68-rendicion-de-cuentas-2015?download=370:3-sistematizacion-ii-cumbre-cantonal.pdf>.

En general, tanto de las personas entrevistadas como de las personas con quienes se realizó los talleres, mencionan que la mayoría de personas que viven en los sectores rurales desconocen los servicios que brinda el Registro; lo que si saben es que deben llevar al Registro a inscribir sus escrituras porque aseguran su titularidad. El presidente de la Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi, menciona: “Antes la palabra se respetaba en la venta de terrenos, entre las partes y así se ha vendido a las generaciones, cuando se quería registrar costaba mucho y se dejaba pasar el tiempo, los papeles caducaban y se dejaba ahí”¹⁰⁸

Por lo tanto, es necesario seguir trabajando en el tema de socialización de los servicios registrales a todas las comunidades de cada parroquia rural del cantón Cotacachi, así como también en la parte urbana, de igual forma es indispensable que el personal del Registro sea capacitado constantemente.

3.2 Accesibilidad

En lo referente a la accesibilidad, se evalúa que los servicios registrales cumplan con tres niveles: accesibilidad material, accesibilidad económica y no discriminación. Estos tres puntos se trataron tanto en las entrevistas como en los talleres.

En referencia a la accesibilidad material-geográfica desde el año 2015, se desconcentran los servicios municipales y entre ellos los servicios registrales considerando la lejanía y los gastos para acceder a los mismos; se crea la Administración zonal de Intag, la oficina de atención funciona en Apuela y la oficina satélite en Golondrinas, con la finalidad de acercar los servicios municipales y registrales, así mismo los tiempos de entrega se mejoran y se encontraron a dos días.

Desde 2015 recién empiezan a funcionar la oficina de Apuela y Golondrinas, con la finalidad de desconcentrar los servicios municipales y de entre ellos el servicio registral, así también que en 2015 hasta inicios de 2017 se utiliza la firma electrónica para la emisión de certificaciones a través de un correo electrónico; así como se han establecido horarios adecuados de atención “Actualmente a la hora que todos salen al almuerzo, en el Registro

¹⁰⁸ Marcela Guadalupe Haro, entrevistada por la autora, 06 de junio de 2018.

siempre queda una persona atendiendo.”¹⁰⁹ Esto actualmente se cumple y es necesario continuar así como también ir mejorando.

En cuanto a la localización geográfica del Registro, existe un criterio generalizado de todos los participantes tanto de entrevistas como de los talleres; coinciden en que la localización del Registro está dada de acuerdo a la normativa legal, esto es que debe encontrarse en la cabecera cantonal de cada cantón, y es accesible, ya que permite que las personas de la localidad y de otras provincias accedan sin mayor dificultad a dicha dependencia; sin embargo, de los talleres realizados en la zona de Intag principalmente, así como de los demás entrevistados manifestaron que para las personas que viven en los sectores rurales lejos de la cabecera cantonal, se les hace difícil el acceso también que muchos de ellos deben viajar, por más de una hora para poder llegar al Registro, tomando en consideración que el cantón es extenso y que principalmente para las personas que viven en Intag y Golondrinas se le dificulta más el acceso geográfico, lo que además les implica costo alto haciendo referencia a la accesibilidad económica.

En este sentido, las funcionarias que trabajan en el Registro señalan que: existen trámites que necesariamente deben ser realizarlos personalmente en el Registro, lo cual requiere se realicen alternativas de acción mirando la lejanía, las horas de viaje y los gastos que conlleva el trámite en el Registro, justamente para las personas que viven en los sectores rurales alejados de la cabecera cantonal, para mejorar los servicios registrales.

Los funcionarios del Municipio, así como las funcionarias del Registro señalan que a pesar de que existen las oficinas en Apuela y el Golondrinas que atienden los servicios registrales, igual el acceso se ve limitado por las distancias y el costo que les representa a las personas usuarias.

La distancia puede ser un obstáculo insuperable para personas adultas mayores o personas con problemas de movilidad. En este aspecto es necesario señalar que en cuanto a la atención es prioritaria e inmediata, pero en cuanto a la entrega del servicio la demora depende de la dificultad o asientos registrales que se presenten al momento de la búsqueda y verificación.

El abogado Santiago Andrade, usuario del registro al respecto manifiesta: “no es lo mismo una persona que vive a cinco minutos que una persona que le queda medio día de

¹⁰⁹ Olga Marisol Muriel, entrevistada por la autora, 05 de junio de 2018.

distancia; por lo que hay que considerar también a las personas que vienen de otras provincias”¹¹⁰

Respecto de la no discriminación, en general quienes participaron en los talleres, usuarios/as, representantes de organizaciones y funcionarias del Registro, indican que en general los servicios no han sido accesibles a todos y tampoco se ha dado un trato preferencial a las personas que son de los grupos prioritarios y a las personas que viven en Golondrinas e Intag, en algunas ocasiones se ha brindado un trato prioritario y preferencial y en 2018 se ha trabajado de manera más puntual en estos aspectos, “actualmente se brinda un preferencial a las personas que pertenecen a los grupos de atención prioritaria, así como las personas que viven en Intag y Golondrinas”¹¹¹

No todos quienes son Registradores tienen un enfoque de derechos para brindar los servicios del Registro, no se toma la consideración de brindar un trato diferenciado y prioritario a las personas que viven en los sectores rurales alejados de la cabecera cantonal, y menos reconocerles como sujetos de derechos; las personas exigen y se movilizan para que los servicios mejoren y también en las cumbres cantonales donde se realizan resoluciones, de las cuales se realiza el respectivo seguimiento y evaluación.

Es necesario precisar que el Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi, brinda sus servicios a todas las personas que lo requieran sin discriminación alguna; sin embargo, dadas las circunstancias de no contar con el personal suficiente e idóneo, no se ha brindado un trato prioritario.

En cuanto a la accesibilidad económica, el concejo de la judicatura establecía una tabla de aranceles, en 2011 al pasar el Registro a ser Municipal se establecen nuevas tablas para que estas sean accesibles económicamente a todas las personas. Sin embargo, para las personas que viven en los sectores rurales alejados de la cabecera cantonal, especialmente a las personas que viven en Intag y Golondrinas les representa un costo adicional en el caso de transporte, alimentación y estadía.

En cuanto a la accesibilidad económica se realiza un análisis de las tablas de aranceles establecidas por el Consejo de la Judicatura cuando el Registro era privado, con relación a las tablas actuales.

¹¹⁰ Santiago Andrade, entrevistada por la autora, 11 de julio de 2018.

¹¹¹ Sonia Cecilia Muriel, entrevistada por la autora, 04 de junio de 2018.

Hasta junio del 2011, el Registro de la Propiedad era privado, bajo la supervisión y establecimiento de aranceles del Consejo de la Judicatura.

Tabla 2
Aranceles del Consejo de la judicatura Registro Privado vigente hasta el 2011

Categoría	Valor inicial	Valor final	Derecho Total de Inscripción
1	\$ 0,01	\$ 1,60	\$ 1,60
2	\$ 1,61	\$ 3,00	\$ 1,80
3	\$ 3,01	\$ 4,00	\$ 2,25
4	\$ 4,01	\$ 6,00	\$ 2,80
5	\$ 6,01	\$ 10,00	\$ 3,75
6	\$ 10,01	\$ 14,00	\$ 4,50
7	\$ 14,01	\$ 20,00	\$ 5,25
8	\$ 20,01	\$ 30,00	\$ 6,50
9	\$ 30,01	\$ 40,00	\$ 8,20
10	\$ 40,01	\$ 80,00	\$ 11,25
11	\$ 80,01	\$ 120,00	\$ 12,50
12	\$ 120,01	\$ 200,00	\$ 17,25
13	\$ 200,01	\$ 280,00	\$ 22,30
14	\$ 280,01	\$ 400,00	\$ 26,00
15	\$ 400,01	\$ 600,00	\$ 33,70
16	\$ 600,01	\$ 800,00	\$ 37,00
17	\$ 800,01	\$ 1.200,00	\$ 44,25
18	\$ 1.200,01	\$ 1.600,00	\$ 58,90
19	\$ 1.600,01	\$ 2.000,00	\$ 74,55
20	\$ 2.000,01	\$ 2.400,00	\$ 80,00
21	\$ 2.400,01	\$ 2.800,00	\$ 85,00
22	\$ 2.800,01	\$ 3.200,00	\$ 90,00
23	\$ 3.200,01	\$ 3.600,00	\$ 95,00
24	\$ 3.600,01	\$10.000,00	\$ 100,00
25	\$ 10.000,00 en adelante se cobrará \$ 100,00 mas el 0,5% por el exceso de este valor		

Fecha: 26-10-1966

Fuente: Consejo de la Judicatura

Elaboración: Consejo de la Judicatura

Tabla 3
Aranceles vigente 2019

RANGO	DESDE (Val. Min.)	HASTA (Val. Max.)	Tarifa Base	% Excedente
1	0,01	1.500,00	10,00	0,0000
2	1.500,01	3.000,00	15,00	0,1500
3	3.000,01	6.000,00	22,50	0,1595
4	6.000,01	10.000,00	33,75	0,1690
5	10.000,01	15.000,00	50,63	0,1785
6	15.000,01	20.000,00	70,88	0,1880
7	20.000,01	25.000,00	99,23	0,1975
8	25.000,01	30.000,00	138,92	0,2070
9	30.000,01	40.000,00	194,48	0,2165
10	40.000,01	60.000,00	272,27	0,2260
11	60.000,01	100.000,00	353,96	0,2355
12	100.000,01	150.000,00	460,14	0,2450
13	150.000,01	200.000,00	598,18	0,2545
14	200.000,01	250.000,00	777,64	0,2640
15	250.000,01	500.000,00	1.010,93	0,2735
16	500.000,01	999.999,00	1.314,21	0,2830
Factor crecimiento por rango		0,0095		
Valor del arancel = Tarifa Base + (avalúo-Val.Min)*Excedente%				

Fecha: 05-08-2011

Fuente: Ordenanza de Creación del Registro

Elaboración: Municipio de Cotacachi

Como se puede verificar, entre las tablas de aranceles establecidas para el cobro de inscripciones registrales de 2001, emitida por el Consejo de la Judicatura misma que estuvo vigente hasta julio de 2011, el cobro por aranceles registrales era más alto en relación con la tabla de aranceles vigente desde el año 2011 constante en la Ordenanza de Creación del Registro cuando pasa a ser municipal; por lo que se puede verificar en las cuantías del numeral 20 de la tabla 2, que van de USD 2000 a USD 2400 el valor a cobrar es de USD 80 por el registro; mientras que las cuantías del numeral 2 en la tabla 3, que van de USD 1500 a USD 3000 el valor a cobrar es de USD 15 más el respectivo porcentaje de recargo, verificándose entre estos valores que el Registro actualmente cobra el 18.75% de lo que se cobraba con la tabla cuando era privado, por lo que la parte económica para inscripción también ha sido una causa para que las personas de los sectores rurales no registren sus tierras cuando el Registro era privado.

Por este motivo, las personas preferían venderse los bienes inmuebles de palabra y respetar la palabra; sin embargo, desde que el Registro de la Propiedad pasa a ser Municipal desde julio de 2011, las tablas de aranceles varían a valores más bajos, por lo que la gran

mayoría de personas empieza a inscribir sus propiedades; desde 2011, lo cual les facilita además de garantizar su titularidad como dueños para usar, gozar y disponer de sus bienes inmuebles.

Por lo general las personas que viven en el sector rural de Cotacachi, no tenían la costumbre de registrar sus tierras, uno de los factores que incidieron fueron los valores a pagar por el registro de la propiedad era demasiado alto y como antes de 2011, el Registro de la Propiedad era manejado de manera privada, pese a que el Consejo de la Judicatura establecía las tarifas de cobros, las personas de los sectores rurales al desconocer se veían obligadas a cancelar o no registrar las propiedades, de acuerdo a lo manifestado por varias personas en los talleres realizados en Intag. El presidente de la Unorcac al respecto indica: “cuando era privado los cobros eran demasiado altos”.¹¹²

En referencia a la posibilidad de acceder al lugar donde se realiza la actividad, en cuanto a las personas pertenecientes a los grupos prioritarios, así como a las personas que viven en Intag y Golondrinas, para el Registro representa un reto importante para lograr una accesibilidad real, con la finalidad de eliminar todo tipo de barreras y pueda ser real el ejercicio del derecho a la propiedad. Es necesario entregar los trámites de manera inmediata a las personas que viven en los sectores alejados y que la falta de personal, también ha sido uno de los problemas para que el trabajo registral se vea atrasado principalmente en los años 2011, 2012, 2013, 2014 y cuando la Ab. Samantha fue Registradora por la falta de personal en junio del 2017 y cuando mandaban funcionarios de otras dependencias no tenían conocimiento del trabajo registral y tampoco había tiempo para realizar inducción y el trabajo estaba muy atrasado.¹¹³

De la misma manera en cuanto a las rebajas y exoneraciones a las personas con discapacidad y personas adultas mayores, la Constitución garantiza estos beneficios; sin embargo, en la Ordenanza de Creación del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del Cantón Cotacachi, no se establecen dichas garantías. Por tal razón es necesario que la normativa de menor jerarquía deba mantener conformidad con las disposiciones constitucionales.

La accesibilidad al servicio registral debe ser a todas las personas, especialmente a quienes pertenecen a los grupos de atención prioritaria, así como la accesibilidad material el acceso geográfico y económico del costo que les representa es muy alto para las personas que viven en las zonas rurales, ya que en mucho de los casos no tienen acceso ni a caminos

¹¹² Alfonso Morales, entrevistado por la autora, 22 de junio de 2018.

¹¹³ Sonia Cecilia Muriel, entrevistada por la autora, 04 de junio de 2018.

carrozables, ni a transporte, lo que implica una barrera de acceso de ubicación geográfica y también económica porque implica incluso gastos de alimentación, estadía y transporte.

La accesibilidad es punto central, en el cual se debe poner énfasis y trabajar con los funcionarios y con los sujetos del derecho a garantizar, pues se verifica un avance significativo en mejorar, por lo que si bien es cierto los indígenas han sufrido discriminación justamente en el acceso respecto a la tierra y su territorio, en este aspecto con una forma de garantizar el acceso a la tierra a nivel nacional se ha venido realizando adjudicaciones mismas que no han tenido costo en cuanto a la notarización y el pago de aranceles registrales; así como el reconocimiento de que el cantón Cotacachi cuenta con mayor número de habitantes indígenas la Ordenanza del Registro contempla que la atención de ventanillas debe ser realizada por una persona que también sea kichwa hablante, esto permite entender al usuarios así como saber llegar al mismo brindando un servicio con valor agregado.

Es necesario reconocer que un tema álgido que ha limitado el goce del derecho a la propiedad han sido las limitaciones geográficas; por lo que para algunas comunidades es muy difícil salir a la cabecera cantonal, a lo que se suma la falta de transporte necesario ya que como se encuentran dispersa las familias no siempre salen por lo que no existe suficiente transporte y agrava también el que no se cuente con vías y caminos en buen estado y esta limitación se ve desencadenada en la parte económica, contribuyendo a la poca probabilidad de que las personas que viven en Intag y Golondrinas puedan legalizar sus tierras.

Otro tema es que Golondrinas era una zona no delimitada, por lo que sus habitantes no sabían a dónde pertenecían y quién solicitar obras, por lo que prácticamente se encontraba abandonado, reciente en el año 2017, La Golondrinas se anexan al Cantón Cotacachi, por lo que un problema para varias personas es que inscribían sus bienes inmuebles en Quinindé, y ahora que pertenecen a Cotacachi, todas esas propiedades deben ser dadas de baja del cantón Quinindé para actualizar la inscripción en el Registro de la Propiedad de Cotacachi para su seguridad jurídica, es decir para garantizar el derecho a la propiedad, lo que conlleva realizar el trámite de baja en el Municipio de Quinindé así como la cancelación de la inscripción en el Registro de Quinindé, para luego realizar el trámite de catastro en el Municipio de Cotacachi y la inscripción con la actualización de la propiedad que conlleva un costo por inscripción, certificación y servicios administrativos.

En referencia a la accesibilidad es el punto más álgido falta de acceso material, económico y geográfico así como el logro de la igualdad real y no discriminación; por lo que es necesario la aplicación de acciones afirmativas que permitan el ejercicio pleno del derecho a la propiedad de aquellas personas que tienen registrados sus predios en el cantón Quinindé, ya que sin querer han sido víctimas de una doble vulnerabilidad, marcada por el trámite que deben volverá a realizar en el Registro de la Propiedad así como la distancia y la parte económica por los gastos. De igual manera es necesario la aplicación de políticas públicas para ampliar la vigencia de las certificaciones, de acuerdo a las condiciones y contextos del cantón.

3.3 Aceptabilidad

La aceptabilidad se ha evaluado en dos dimensiones: calidad del servicio registral y medidas que se han tomado para garantizar la seguridad jurídica.

Los participantes de las entrevistas y talleres manifiestan que en general los servicios del Registro son aceptables, buenos; por lo que se concluye que se cumplen parcialmente con estos estándares; ya que indican que aunque si han existido errores, pero ahora que se está digitalizando y digitando la información en el sistema y va mejorando la calidad del servicio registrales desde 2015 hasta inicios de 2017, en tiempos de entrega en dos días en general, atención preferencial a personas que viven en Intag y Golondrinas; así también se indica que es necesario que los servicios siempre deben estar en mejora continua y actualización con las nuevas tecnologías que se implementan para la facilitación de los servicios tanto de inscripción como de certificación.

El funcionario que trabaja en la oficina satélite de las Golondrinas dice que: “en general los servicios son buenos y nos comunicamos a través de correo electrónico y WhatsApp para que nos den verificando que se cumplan con los requisitos para el servicio”;¹¹⁴ la persona que atiende en Apuela en ese sentido manifiesta que: “los servicios son buenos en general, hay que ir mejorando, pero si tenemos la ayuda del Registro”.¹¹⁵

¹¹⁴ Marlon Velasquez, entrevistado por la autora, 13 de junio de 2018.

¹¹⁵ María Augusta Días, entrevistada por la autora, 14 de junio de 2018.

Mencionan que es necesario incorporar mecanismos confiables para evaluar la satisfacción de usuarios/as y se construya la política desde los sujetos de los derechos, “aunque el año 2016 se implementó luego en el año 2017 ya no”.¹¹⁶

De igual manera las funcionarias del Registro manifiestan que el servicio registral, desde 2015, es puesto en la Mesa de discusión de los sujetos de derecho es decir de las personas usuarias, en la XXI Asamblea Cantonal Anual y II Cumbre Cantonal realizada los días 24 y 25 de octubre de 2015, se formulan algunas resoluciones las cuales en 2016 en la cual algunas resoluciones se establecen para mejora continua de los servicios registrales con la finalidad de que se tomen las acciones pertinentes.

Resolución dos: “Velar que los costos de aranceles de registro suban paulatinamente de acuerdo a la ley y que exista una comisión de seguimiento, no se han modificado las tablas de aranceles”¹¹⁷

A la cuarta resolución: Apoyar al proceso de otorgación de escrituras a quienes no la tengan en el sector rural, agilizando los trámites de cada sector público, Municipio y Registro de Propiedad; El Registro no se encarga del otorgamiento de adjudicaciones y escrituras.

Como Registro solo hacemos calificación de actos a inscribirse en vista que la Sub secretaria de Tierras se encarga de la adjudicación de tierras rurales y en la notaría respectiva se realiza la celebración y otorgamiento de la adjudicación; a diario de parte del Registro se apoya al sector rural mediante atención personalizada.¹¹⁸

Se ve una mejora en los servicios ya que el Registro cuenta con mayor información para acceder a los mismos, así como formularios; de igual manera se ha agilizado los trámites reduciendo los tiempos de un mes a dos y tres días, lo que permite un trato más justo ya que se brinda un trato preferencial a las personas que viven en Intag y Las Golondrinas, eso lo ven el personal institucional y quienes utilizan el servicio. Sin embargo, es necesario seguir formulando políticas públicas que permitan la mejora de los servicios registrales y principalmente garantizar la seguridad jurídica.

En lo que respecta a la aceptabilidad en general los servicios son buenos, ya que la entrega se encuentra para dos días a tres, que se encuentra en un rango aceptable, así mismo

¹¹⁶ Sonia Cecilia Muriel, entrevistada por la autora, 04 de junio de 2018.

¹¹⁷ Ecuador Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del catón Cotacachi, *Documento de trabajo*, (Cotacachi: Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del catón Cotacachi, 2016).

¹¹⁸ *Ibíd.*

se pueden mejorar los tiempos de entrega con la indexación de la digitalización de la información en el sistema registral, garantizando así la seguridad jurídica de los servicios que brinda el Registro.

3.4 Adaptabilidad

En cuanto las características que deben cumplir los servicios del Registro para garantizar el principio de la igualdad y no discriminación, los once entrevistados y las personas que participaron en los talleres, aunque no los reconocen directamente como disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; si los reconocen que deben existir en su propia y empírica manera de entenderlos.

Sin embargo, en cuanto a la adaptabilidad, el Registro cumple parcialmente con este estándar ya que los servicios se van adaptando a las necesidades locales; así también, las tecnologías informáticas responden a las necesidades de quienes viven en los sectores rurales en contextos culturales y sociales variados, en la actualidad, la información se va digitalizando y permite mayor agilidad y seguridad en los servicios registrales, principalmente para las personas que viven en Intag y Golondrinas; pero esto debe llevar una continuidad y mejora: “desde que se crea la administración zonal de Intag en Apuela y Golondrinas y también desde que se está digitalizando la información en el Registro ha permitido una mejora y rapidez en el servicio registral”,¹¹⁹ se trata de hacer que estos estén al alcance de la población: “es más, la Registradora (e) actual como conoce y ha llegado hasta Las Golondrinas y la zona de Intag conoce los contextos y nos ayuda en cualquier consulta a cualquier hora no solo en horas de trabajo”.¹²⁰

En cuanto al período 2011-2014, no se cumple ya que los horarios de atención a la hora de almuerzo se cerraba el Registro, lo que no permitía a mujeres jefas de hogar, pertenecientes a los grupos de atención prioritaria y otras personas acceder a los servicios registrales en la hora que de alguna manera se hace posible acceder a los servicios. A partir de 2015 la atención es ininterrumpida.

¹¹⁹ Diego Terán, entrevistado por la autora, 13 de junio de 2018.

¹²⁰ *Ibíd.*, María.

Por cuanto el cantón Cotacachi cuenta con un 40,56% de población indígena, la atención directa con el público, en general, ha sido realizada por una persona bilingüe castellano y kichwa, para lograr una mejor comunicación y entendimiento de servicios.

Finalmente, la adaptabilidad, los servicios registrales tienen que ir adecuando a la normativa que se va actualizando, a la tecnología y a las diferentes necesidades y demandas de la población, desde los diferentes contextos del cantón, que requiere los servicios. Inclusive se puede realizar servicios registrales itinerantes.

La garantía del derecho a la propiedad tiene una estrecha relación con el Registro de la Propiedad ya que sin el Registro nadie es titular del derecho; por tanto el Registro como institución del estado debe cumplir los cuatro elementos institucionales para brindar un buen servicio esto es: disponibilidad, en este aspecto es necesario la disponibilidad de la normativa que permita el cumplimiento de exoneraciones a personas adultas mayores y rebajas a personas con discapacidad; accesibilidad es necesario hacer accesibles los servicios registrales y esto se logra con políticas públicas en especial para las personas que viven en Intag y Golondrinas y acciones afirmativas para las personas que tienen bienes registrados en Quinindé, para lograr cumplir con el principio de igualdad y no discriminación y puedan ejercer sus derecho a la propiedad; aceptación adaptación, son buenos los servicios registrales pero hay que mejorar e irlos adaptando a los diferentes contextos.

Con lo anterior manifestado se verifica claramente que el derecho a la propiedad ha sido vulnerado por parte del Estado, principalmente para las personas que viven en Golondrinas, e Intag, primero en la parte de que no se han realizado acciones reales que permitan el ejercicio pleno del derecho humano a la propiedad y de otra parte que el Registro de la Propiedad de Cotacachi ha tenido varios inconvenientes en la prestación de los servicios registrales, por la falta de personal necesario y capacitado para brindar un buen servicio, estructura adecuada, mobiliario, materiales de oficina, equipos informáticos, entre otros; sin embargo, se verifica que se ha ido superando dichos obstáculos y se han mejorado los servicios; pero lo importante es lograr disminuir las brechas de desigualdad que les representa a las personas que viven en Golondrinas e Intag, para lograr una igualdad real y el ejercicio pleno del derecho a la propiedad.

3.5 Acciones afirmativas

En referencia a las acciones afirmativas, es necesario indicar que este término lo desconocen; pero sin han verificado si se ha brindado o no un trato preferencial a las personas que viven en Intag y Golondrinas, que viven en condición de pobreza; en qué tiempos se han entregado los servicios, eso dan cuenta las funcionarias del Registro; ya que el servicio registral es solicitado únicamente para realizar traspasos, créditos, juicios y otros, no es un servicio que solicitan constantemente.

Las tres servidoras indican que no se ha podido dar un trato preferencial del Registro porque indican que no existía el personal suficiente, a eso se suma el trabajo represado y no se ha pensado en ayudar, aunque se pedía que se ayude por los tiempos y la carga de trabajo; sin embargo, que con la nueva administración del 2014 se apoya con personal y se inicia a brindar atención preferencial y prioritaria para las personas que viven en Intag y Golondrinas incluso existen las oficinas que acercan los servicios y se mejoran los servicios también; con la ejecución del proyecto de digitación y digitalización permite que los servicios registrales sea más ágiles, ya que les permite revisar la información en el sistema y ya no en índices manuales o en los libros hoja a hoja.

La funcionaria del Registro Marcela indica que:

Los servicios en el año 2011, 2012, 2013 incluso llegaron a estar a un mes o dos meses; sin embargo, en el año 2012 los meses agosto hasta diciembre, se bajó el tiempo de entrega de 15 días y 8 días. Pero a partir del año 2014 noviembre se bajan los tiempos a 2 días en todos los trámites hasta abril del 2017, porque en junio del 2017 incluso se estaba entregando para 30 días.¹²¹

Es necesario valorar los niveles de gestión de ser un ente autónomo, no siempre es necesario para garantizar derechos que se encuentre plasmado en normativa; “esta aplicación es de sentido común”; sin embargo, es necesario considerar, ya que los seres humanos somos cambiantes, por lo que sería bueno plantear estas acciones afirmativas y elevarlas a una normativa municipal.¹²²

Lo importante es tener enfoque de derechos humanos y principalmente conocer los lugares, los contextos y principalmente ser empáticos con todas las personas y brindar una atención prioritaria no solo a las personas que viven en Intag y Golondrinas sino también a

¹²¹ Marcela Guadalupe Haro, entrevistada por la autora, 06 de junio de 2018.

¹²² Santiago Andrade, entrevistado con la autora, 11 de julio de 2018.

las personas que viven en los sectores rurales alejados de la cabecera cantonal y que viven en situación de pobreza.

De acuerdo a las tres funcionarias del Registro, está bien que se brinde un trato preferencial a las personas que viven en Intag y Golondrinas, pero también que se mire una asignación de trabajo para que el equipo lo pueda cumplir, ya que si hay recarga de trabajo se va retrasar otro trabajo por entregar a otras personas. “La Ab. Samantha nos asignaba trabajo demasiado y no se podía hablar con ella para explicarle el trabajo y la responsabilidad que tenemos, pero igual estábamos atrasados”.¹²³

Las funcionarias del Registro y el funcionario del Municipio de las Golondrinas indican que generalmente no se han aplicado acciones afirmativas en favor de las personas que viven en Intag y Golondrinas; pero mencionan que en octubre del 2014 hasta abril del 2017, este trato preferencial principalmente se daba a las personas que viven en Intag y Golondrinas; indican también que durante el período abril 2017 - diciembre 2017, la registradora de ese entonces no tenía conocimiento del contexto y las dinámicas del cantón por lo que se negaba en brindar un trato preferencial.

Ana Villamarín usuaria del Registro, manifiesta que desde 2015 ha visto que en las ventanillas del Registro consta una nota que dice atención preferencial para personas que viven en Intag y Golondrinas, indica que es necesario que se ayude a la gente porque viven muy lejos.¹²⁴

Es importante tomar en consideración también la existencia de los funcionarios suficientes para garantizar la aplicación de acciones afirmativas a las personas que viven en los sectores rurales, así como políticas públicas; porque de lo que se trata es agilizar el servicio, pero principalmente garantizar la seguridad jurídica de los servicios.

En cuanto a otras acciones afirmativas los funcionarios del Registro y Municipio, los representantes de las Organizaciones Sociales y las personas con las cuales se realizaron los respectivos talleres indican que es necesario garantizar acciones afirmativas en los servicios que realiza el Registro en especial para las personas que viven en los sectores rurales alejados de la cabecera cantonal y que viven en situación de pobreza, para lograr la igualdad y no discriminación real; sin embargo, es necesario que se realicen más acciones para mejorar el

¹²³ Marcela Guadalupe Haro, entrevistada por la autora, 06 de junio de 2018.

¹²⁴ Ana Villamarín, entrevistada por la autora, 06 de junio de 2018.

acceso a los servicios registrales, porque para algunas personas especialmente de los sectores de Intag, no solo es la lejanía sino el costo que no les permite legalizar sus tierras y la situación de pobreza en la que viven; lo que no permiten ejercer su derecho a la propiedad.

Por lo que es necesario que sea exigible a través de la Ordenanza de Creación del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi; ya que las y los registradores duran períodos únicamente de cuatro años y “no se sabe qué tipo de personas pueden ser registradores como pasó con la anterior registradora”.¹²⁵

Entender las diferencias y la diversidad, es entender a las personas que solicitan los servicios que brinda el registro; por tanto, es necesario brindar un buen servicio basado en las cuatro características esenciales y por supuesto, en consideración de que el servicio para las personas que poseen propiedades sociales y comunitarias y que además en su mayor parte viven en los sectores rurales, sea de manera inmediata y oportuna; ya que una es la responsabilidad del Estado garantizar el acceso de los mismos a través de sus dependencias públicas y funcionarios quienes son garantes en el cumplimiento de derechos.

Lograr tal nivel de lucha, requiere de una sociedad articulada, enfocada en servicios accesibles, no resulta suficiente el reconocer la existencia de una situación injusta para considerar posible su uso y aplicación, es necesario unir voluntades y participar responsablemente en la construcción de un trato justo y un buen servicio para todas las personas usuarias, principalmente a quienes viven en los sectores rurales.

Desde las entrevistas y talleres realizados, se verifica que en la mayoría de administraciones de Registradoras/es, no se han aplicado acciones afirmativas en favor de quienes viven en los sectores rurales y solo ha sido una registradora que ha permitido se hagan efectivas las acciones afirmativas; mientras que otros registradores no han aplicado este principio por no contar con el personal suficiente y otros por no tener enfoque de derechos humanos y desconocer el contexto del cantón.

De igual manera las acciones afirmativas, no han sido puestas en marcha por la mayoría de Registradoras/es para el cumplimiento de las características, en los servicios que brinda el Registro para garantizar el derecho a la propiedad, y para que sean exigibles por parte de usuarios y usuarias, estas deben constar en la Ordenanza del Registro para que no sean políticas únicamente de cada Registradora o Registrador.

¹²⁵ Marlon Velasquez, entrevistado por la autora, 13 de junio de 2018.

La aplicación de acciones afirmativas que permitan equiparar principalmente el acceso a la información registral para la verificación de la propiedad o titularidad y publicidad de los actos inscritos sobre un inmueble; como el acercar los servicios a los sectores rurales de Intag y Golondrinas y otras comunidades andinas; así como el brindar un trato prioritario y preferencial.

La diversidad de condiciones económicas, sociales y culturales de las diferentes comunidades rurales, hace que sea una prioridad el realizar una resignificación de los servicios que el Registro de la propiedad brinda a la población que vive en los sectores rurales del cantón Cotacachi, con un enfoque de diversidad y derechos humanos.

Al considerar la correcta aplicación de estas características interrelacionadas y fundamentales, se permite que puedan acceder sin ningún tipo de barrera a los servicios registrales y con ello eliminar las desigualdades estructurales provocadas por la discriminación y exclusión de las personas más vulnerables.

El desconocimiento de la diferencia y diversidad no ha permitido que se realicen acciones afirmativas en favor de personas que siempre han vivido la desvalorización y la exclusión principalmente de los indígenas y personas que viven en sectores rurales, son situaciones que se prolongan hasta nuestros días y se ven reflejados en la supervivencia de hechos, conductas y discursos que se han mostrado y se han arraigado dentro de las relaciones sociales y la convivencia diaria, que no se basan en la equidad y el reconocimiento, sino en la exclusión que se ha introducido en nuestra vida cotidiana y se va presentando de manera normal a través de prejuicios y estereotipos.

Finalmente, las acciones afirmativas, encaminadas a la igualdad, ante la ley como igualdad de trato; no debe quedar únicamente como una igualdad meramente formal, es necesario considerar las diferencias para aplicar en los servicios registrales, mismas que deben ser funcionales al momento de realizar un trato diferenciado, con la finalidad de reconocer la denegación sistémica de poder, de recursos y de respeto que oprimen a diferentes grupos.

Por tanto, la atención prioritaria no debe quedar únicamente en anuncios, sino que debe ser real la ayuda a quienes viven en las zonas alejadas y de difícil acceso como: Golondrinas e Intag y otros sectores rurales, así también a personas de grupos prioritarios.

El concepto de discriminación positiva supone, más que un trato diferenciado, la instauración de un verdadero trato preferente.¹²⁶ Es decir que es necesario dar un trato diferente y preferente a las personas que están y se han encontrado en situaciones de desigualdad, vulnerabilidad y discriminación, para lograr reducir la desigualdad existente en aras de lograr la equidad.

Como se pudo verificar en el capítulo segundo, las personas que viven en los sectores rurales de Intag y Golondrinas, así como las personas que viven en los sectores rurales del cantón Cotacachi, han vivido en el olvido, en condiciones precarias y en la mayoría de personas no se les reconoce el derecho a la propiedad y tampoco pueden ejercer este derecho por las barreras y obstáculos que se les presenta para el reconocimiento, principalmente por aquellas barreras geográficas y especialmente económicas.

De lo manifestado en el capítulo segundo también se puede observar que existen personas que quieren legalizar los documentos, pero por la lejanía y los costos de salir a la cabecera cantonal, para realizar los respectivos trámites y no ser atendidos de manera inmediata hace que los usuarios prefieran dejar pendiente sus documentos y así lo van dejando a sus linajes.

Otro de los motivos para no legalizar sus propiedades en el Registro de la Propiedad, es el desconocimiento, por lo que se hace necesario realizar socializaciones, principalmente llegar aquellas comunidades, para la socialización y asesoramiento de los servicios registrales y sobre todo la importancia de que los bienes inmuebles se encuentren registrados para que puedan ejercer libremente sus derechos de propiedad.

Para ello hay que considerar que el registro o inscripción de los bienes inmuebles, forma un elemento del derecho humano de propiedad, ya que la tradición en los bienes inmuebles se perfecciona únicamente con la inscripción en el Registro de la Propiedad y con ello se reconoce la titularidad de los bienes inmuebles, garantizando de esta manera la seguridad jurídica de los bienes inmuebles, su titularidad y la publicidad de los derechos reales que recaen sobre los mismos, tales como: gravámenes y medidas cautelares. Es así que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la

¹²⁶ Roberto Saba, *Más allá de la igualdad formal ante la ley* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2016),133.

existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”¹²⁷

El Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi brinda los servicios Registrales de inscripción y certificación a los diferentes usuarios que lo requieran, en la cabecera cantonal, así como en Golondrinas funciona la oficina satélite y la administración zonal de Intag, que acercan los servicios registrales principalmente de certificaciones, teniendo como objetivo principal el de garantizar la seguridad jurídica así como el mejoramiento continuo de los servicios registrales.¹²⁸

Con lo anteriormente manifestado se concluye que es necesaria una propuesta que signifique mayores avances para mejorar las condiciones de igualdad material que todavía no se consigue en su totalidad, en base al principio de igualdad y no discriminación así como también en cuanto a la disponibilidad de los servicios registrales con exoneraciones para personas adultas mayores y rebajas para personas con discapacidad; así también debe considerarse dentro de la disponibilidad acciones afirmativas para las personas que viven en Intag y Golondrinas, ya que han vivido históricamente en la exclusión. La pobreza entendida como un grave problema y desafío que enfrentan los Derechos Humanos, se configura como una gran limitante para el grupo de personas que se encuentran encasilladas dentro de los límites de la pobreza y pobreza extrema, lo que configura su sometimiento a las categorías de discriminación y exclusión social.¹²⁹

¹²⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 82.

¹²⁸ Olga Marisol Muriel, entrevistada por la autora, 05 de junio de 2018.

¹²⁹ CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, 11.

Capítulo Tercero

Propuesta de normativa y políticas públicas, para garantizar acciones afirmativas en los servicios del Registro de la Propiedad

En este capítulo se formula una propuesta de desarrollo normativo y políticas públicas que permitan concretar las acciones afirmativas en los servicios que brinda el Registro de la Propiedad para garantizar el derecho de propiedad de las personas que viven en los sectores rurales del cantón Cotacachi, asumidas como sujetos de derechos como sujetos de derechos.

Para ello se parte ubicando los fundamentos de la propuesta, se pasa a describir el alcance de la ordenanza municipal que se propone y se ubican los escenarios de incidencia para la aprobación de la ordenanza y su implementación, bajo una visión de exigibilidad estratégica.

1. Fundamentos

El Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi brinda los servicios Registrales de inscripción y certificación a los diferentes usuarios que lo requieran, teniendo como objetivo principal el de garantizar la seguridad jurídica.

Toda vez que se realizó la contextualización del cantón Cotacachi así como el análisis de los servicios que ofrece el Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi, en relación a las cuatro características en los servicios registrales; se determina la dificultad de acceso en general a los servicios registrales justamente de las personas que viven en los sectores rurales alejados de la cabecera cantonal de Cotacachi, principalmente aquellas que viven en Intag y Golondrinas, por la lejanía y sobre todo por la condición de pobreza en la que se encuentran, estos sectores rurales marcados por el olvido y segregación, han vivido en la exclusión histórica; por ello se hace necesario la aplicación de acciones afirmativas en los servicios que brinda el Registro.

Para lograr un buen servicio registral y con ello permitir la garantía del derecho a la propiedad, es necesario que los servicios del Registro cumplan con los estándares mínimos; además de aplicar acciones afirmativas que permitan la igualdad de condiciones a las

personas que viven en los sectores rurales; con la finalidad de efectivizar los derechos humanos y lograr la equidad.

El desconocimiento de la diferencia y diversidad no ha permitido que se realicen acciones afirmativas en favor de personas que siempre han vivido la desvalorización y la exclusión principalmente de las personas que viven olvidadas en los sectores rurales, quienes conviven el día a día con situaciones que se prolongan hasta nuestros días y se ven reflejados en la supervivencia de hechos, conductas y discursos que se han mostrado y se han arraigado dentro de las relaciones sociales de convivencia, que no se basan en la equidad y el reconocimiento, sino en la exclusión que se ha introducido en nuestra vida cotidiana y se van presentando de manera normal a través de prejuicios y estereotipos.

La igualdad ante la ley exige el reconocimiento en las normas jurídicas del principio de no discriminación, opere de manera implícita, o a través de estándares que se encuentran en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en los textos constitucionales; y de manera explícita, cuando se prohíbe cualquier forma de discriminación.

Por tanto, es necesario valorar si hacer una distinción es factible, para realizar una diferencia de atención en los servicios que brinda el Registro de la Propiedad a las personas de que la mayor parte de personas que viven en los sectores rurales alejados del cantón Cotacachi y que a eso se suma la pobreza en la que viven. Por tanto, se encuentra bajo una doble situación de vulnerabilidad, ya que además de encontrarse bajo la línea de la pobreza, han sido discriminados y constantemente han sufrido situaciones de conflictos sociales, políticos y económicos; acotando, además, que históricamente no se han ejecutado planes ni políticas públicas que permitan garantizar el acceso y ejercicio de sus derechos.

Es necesario buscar una alternativa para lograr que el principio a la igualdad y no discriminación sea real, puesto que: “de lo que se trata es de concebir a las normas de igualdad no para tratar a los similares como similares y a los diferentes como diferentes, es decir, como un problema de similitud y diferencia; sino para reconocer la denegación sistémica de poder, de recursos y de respeto que oprimen a diferentes grupos.”¹³⁰

Para la determinación de la necesidad de brindar un trato preferencial, es ineludible realizar un test de igualdad para verificar si es conducente efectuar diferencias al momento

¹³⁰ Servicio Profesional en Derechos Humanos, *Curso: fundamentos teóricos de los derechos humanos*, (México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011), 20.

de la entrega de los servicios registrales, para hacer efectivo del derecho de propiedad; para que al aplicar un trato diferenciado, no se vea reflejada como un acto de discriminación, sino que estos actos de trato preferencial se miren como una política pública que permite una igualdad real con la aplicación de acciones afirmativas.

Es así que se debe realizar el análisis del trato preferencial a las personas que viven en los sectores rurales alejados del cantón, para la verificación de la coherencia o no con el principio de igualdad, al realizar un examen de las diferencias realizadas; “Al examen de una situación que permite advertir si un tratamiento diferenciado constituye o no un acto discriminatorio se le denomina test de igualdad”.¹³¹

A través de los servicios registrales se garantiza el derecho humano a la propiedad, por lo que es necesario verificar que la aplicación de acciones afirmativas cumpla con los tres elementos para el test de igualdad esto es: la distinción debe ser razonable, proporcional y necesaria.

En lo que respecta a la razonabilidad tomando en cuenta la relación de funcionalidad entre medios y fines, estas acciones admiten que se haga efectivo el ejercicio del derecho a la propiedad, mismo que permite la realización de otros derechos interdependientes; esta distinción o preferencia se realiza en base a la consideración de que los sujetos de derecho a garantizar son diversos y que viven en situación de pobreza, que han sido históricamente discriminados y han vivido en la exclusión; por tanto no constituye un acto discriminatorio, sino acciones que permiten el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos.

La pobreza es consecuencia de las condiciones estructurales de inequidad social, económica y cultural. Por lo cual es deber del Estado, generar las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, y que se aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, y en particular la igualdad en la diversidad y no discriminación.

En referencia a la proporcionalidad, la aplicación de acciones afirmativas, se realiza no a todas las personas que viven en Intag y Golondrinas, sino aquellas personas que verdaderamente necesitan una distinción en los servicios registrales, es decir personas dueñas de propiedad social y comunal que viven en situaciones de pobreza, así como mujeres,

¹³¹ Servicio Profesional en Derechos Humanos, Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación. (México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011),31.

personas adultas mayores y personas con discapacidad. Además, que estas medidas son temporales.

Y por último la necesidad, para garantizar el derecho humano a la propiedad y otros derechos interdependientes de la propiedad social y comunitaria, a través de los servicios que brinda el Registro de la Propiedad, se hace necesario actualizar e inscribir sus propiedades en el cantón Cotacachi, mismas que han sido inscritas en el cantón Quinindé, sin costo alguno por inscripción, certificaciones y servicios administrativos las personas que viven en Golondrinas mismas que se encuentran en situación de pobreza y son titulares de propiedades sociales y comunales, así como para mujeres titulares de propiedades y también para personas adultas mayores y personas con discapacidad, en la parte que les corresponde. Y así mismo también sean beneficiadas en la atención prioritaria y preferencial en los servicios que brinda el Registro.

La aplicación de acciones afirmativas, contribuye a cumplir con las cuatro características para un buen servicio; es decir, que los servicios registrales sean disponibles, accesibles, aceptables y adaptables; con ello se logra que los servicios registrales tengan un enfoque de derechos humanos y se garantice el derecho humano a la propiedad, justamente a las personas que se encuentran en condición de pobreza, a más de vivir en las zonas rurales.

Se establece la necesidad de que las políticas públicas tengan un enfoque de derechos; ya que, estas deben estar articuladas al derecho a la participación. Para que la aplicación y ejercicio de las mismas, no solo dependa de la autoridad o institución que las define, sino también de las personas para que las exijan.

Y para crear un efecto obligatorio y exigible de su aplicación, se hace necesario que las políticas públicas, así como las acciones afirmativas sean plasmadas en una Ordenanza, para que puedan ser efectivas y en general no dependan únicamente de la persona que esté como Registrador o Registradora, basados en la autonomía Registral y administrativa. Mirando la necesidad social, para la aplicación de acciones afirmativas para grupos históricamente discriminados, con la finalidad de superar la brecha de desigualdad.

La Constitución de la República del Ecuador actual manifiesta que la administración pública se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.¹³²

¹³² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 227.

Desde el análisis del marco de protección el reconocimiento en la normativa internacional así como la Constitución y demás leyes, tomando en consideración al derecho a la igualdad y no discriminación; así también el análisis de las cuatro características que deben cumplir los servicios del Registro de la Propiedad como son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad características para que el servicio mejore y tenga enfoque de derechos humanos; y a través de las acciones afirmativas se pueda lograr una igualdad real y el ejercicio del derecho a la propiedad a todas las personas en igualdad de condiciones.

El derecho a la propiedad en lo que respecta a la propiedad de la tierra o bienes inmuebles, es necesario analizarlo con una mirada de diversidad y género orientadas a sustentar la formulación de propuestas que hagan posible avanzar en la disminución de las brechas de desigualdad, activando las acciones afirmativas.

El acercamiento de todos los servicios registrales *in situ* o atención itinerante, es clave, para ello se organizarán frecuentemente brigadas con el personal del Registro, que visitarán las diferentes comunidades del cantón Cotacachi en especial Intag y Golondrinas, al menos una vez por año se llegará con los servicios a las parroquias y sectores más alejados del Cantón, previo a la coordinación con sus respectivos representantes; con la finalidad de acercar los servicios principalmente a los sectores rurales distantes.

No se ha logrado viabilizar estrictamente el ejercicio pleno del derecho a la propiedad por todas las personas, ya que se deja al arbitrio de los registradores esta aplicación por su autonomía registral y por ello se hace imperioso se realice una propuesta mediante la cual permita satisfacer las necesidades de los usuarios de manera obligatoria.

Por tanto, desde las autoridades del Registro así como del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, se debe trabajar coordinadamente para la implementación de acciones afirmativas efectivas, para el cumplimiento del derecho de propiedad, al constituir un elemento importante, la inscripción de los bienes inmuebles en el Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi, tomando en consideración los limitantes para acceder al servicio registral en el cantón Cotacachi, principalmente de las personas que enfrentan situaciones de pobreza, que además deben viajar por al menos 8 horas para llegar a la cabecera cantonal. La Constitución de la República del Ecuador garantiza la aplicación de acciones afirmativas para los titulares de derechos que se encuentren en situación de

desigualdad por lo que establece: “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”.¹³³

Es así que para ponerlo en la agenda pública, se debe tomar en cuenta a los sujetos del derecho de propiedad, desde la necesidad de las personas que requieren los servicios juntamente con la autoridad del Registro, para buscar alternativas de acción para atender a las personas; así también que en la Ordenanza consten rebajas y exoneraciones a las personas con discapacidad y personas adultas mayores como un mandato Constitucional y efectivo para garantizar los derechos a las personas de los grupos prioritarios.

2. Propuesta de Ordenanza

Teniendo como base el diagnóstico de los servicios registrales en base a las cuatro características: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; así como también en cuanto a las acciones afirmativas se formula una propuesta de Ordenanza para la Aplicación de Acciones Afirmativas en los Servicios del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del Cantón Cotacachi; que permita su aplicación y la formulación de políticas públicas orientadas a mejorar los servicios registrales del cantón Cotacachi y que sirvan de base para su progresiva utilización en otros registros del país. (Ver Anexo 4: Propuesta de Ordenanza)

2.1 Estructura preliminar

El Proyecto de Ordenanza para el Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi, está estructurada de la siguiente manera: exposición de motivos, fundamentación jurídica, principios por los que se rigen las acciones afirmativas, sujetos a quienes se aplicarán acciones afirmativas, institucionalidad, acciones afirmativas – políticas públicas, presupuesto, seguimiento y evaluación, disposición transitoria para vigencia de acciones afirmativas.

Principios

¹³³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, art. 11 inc. final.

Dentro de los Principios por los cuales se rige la Ordenanza de Creación del Registro son: el principio de igualdad y no discriminación, a partir del reconocimiento de que: “La igualdad y la no discriminación inciden en que las personas reciban un trato homogéneo o diferente en tanto el mismo sea justo”.¹³⁴

El principio de razonabilidad comprendido como: “expresión de la relación de funcionalidad entre medios y fines, considera relevante tomar en cuenta la situación que afecta de hecho a aquellas personas que integran ciertos grupos que han sido histórica y sistemáticamente excluidos”.¹³⁵

El principio de progresividad y no regresividad que implica: la obligación del Estado de adoptar providencias, nacional e internacionalmente, para lograr que gradualmente se cumplan los derechos “El espectro de protección de los derechos debe tender a su ampliación y a la mejora constante, pues en realidad la previsión normativa establece mínimos de cumplimiento”.¹³⁶

Principio de seguridad jurídica, las funcionarias y funcionarios del Registro tienen la obligación de velar por la constante, uniforme y fiel aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y las leyes y demás normas jurídicas.

Sujetos

Las personas sujetas a la aplicación de acciones afirmativas son las personas que viven en la zona de Intag y en Golondrinas que se encuentran en situación de pobreza así como para mujeres titulares de propiedades en la parte que les corresponde y también para personas adultas mayores y personas con discapacidad, en la consideración de que los sujetos de del derecho a garantizar son diversos y han sido históricamente discriminados, que han vivido en la exclusión y que las grandes distancias han marcado la accesibilidad principalmente a los servicios registrales, representándoles un costo adicional por estadía, alimentación y pasajes; de manera especial Las Golondrinas que además de encontrarse

¹³⁴ Servicio Profesional en Derechos Humanos, *Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación*. (México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011), 9.

¹³⁵ Roberto Saba, *Más allá de la igualdad formal ante la ley* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2016), 97.

¹³⁶ Servicio Profesional en Derechos Humanos, *Curso: fundamentos teóricos de los derechos humanos*, (México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011), 51.

distante del cantón Cotacachi; era una zona no delimitada, por tanto olvidada y recién en el año 2017 pasa a formar parte del cantón Cotacachi y por ende los bienes inmuebles; y para ello se hace necesario que las propiedades que han sido inscritas en el Registro de Quinindé, se inscriban en el Registro de la Propiedad del cantón Cotacachi para que puedan ejercer el derecho a la propiedad; por ello se hace indispensable la aplicación de acciones afirmativas que permitan una verdadera igualdad, logrando así la justicia social.

Institucionalidad

El Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi brinda servicios de inscripciones y certificaciones tanto en lo que respecta a propiedad como mercantil; sin embargo, la parte que se está trabajando es en cuanto a propiedad. Para ello debe cumplir con los cuatro elementos institucionales que son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, lo que permite la realización y ejercicio pleno del derecho a la propiedad de todas las personas, especialmente de las personas que viven en Golondrinas e Intag y viven en situación de pobreza y desigualdad.

También es necesario que consten rebajas y exoneraciones en los servicios registrales de inscripción a todas las personas con discapacidad y personal mayores. En cuanto a los valores a cobrar, cabe indicar que desde el año 2011, que el Registro pasa a ser Municipal, se establecen unos valores de inicio y luego se realiza una reforma a la Ordenanza para incrementar los valores a las tablas de aranceles;¹³⁷ sin embargo, en relación a la tabla con la que se manejaba el Registro cuando era privado los valores son la quinta parte de lo que se cobraba y desde ahí hasta la actualidad no se ha incrementado los valores a cobrar tanto para inscripciones como para certificaciones. Es así que con este Proyecto de Reforma a la Ordenanza no se pretende incrementar los valores a cobrar por los servicios registrales, para la aplicación de acciones afirmativas. Es necesario tomar en consideración que las exoneraciones y rebajas deben realizarse de conformidad con el costo servicio y normativa respectiva; ya que los mismos deben cubrir los gastos administrativos del Registro.¹³⁸

¹³⁷ Ecuador, *Ordenanza reformativa a la Ordenanza de Creación del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi*, Registro Oficial 505, Segundo Suplemento, 03 de agosto de 2011, art. 1-5.

¹³⁸ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 11 de agosto de 2010, Art. 566.

Es por ello que se deben realizar rebajas y exoneraciones en base al Costo Servicio, para no irrumpir el trabajo Registral y la entrega del mismo en el menor tiempo posible a todas las personas que lo soliciten. Haciendo hincapié que los servicios registrales no son como los servicios de agua, luz, que son cancelados de forma mensual, y tampoco como los impuestos prediales que se los realiza anualmente; ya que estos son solicitados por usuarios y no son recurrentes sino esporádicos; es decir cuando necesitan realizar una hipoteca, venta, donación, actualización de información o para juicios, estos servicios son solicitados.

De igual manera se debe tomar en consideración que para la rebaja o exoneración respectiva se realizarán bajo los siguientes parámetros:

- a) Se exonera o rebaja únicamente en el valor que le corresponde pagar a la persona adulta mayor o persona con discapacidad, estándole prohibido asumir el porcentaje que les corresponda asumir a los demás intervinientes.
- b) La exoneración o rebaja aplica únicamente a las personas titulares de la información.
- c) Para la exoneración o rebaja las personas adultas mayores deberán presentar su cédula o el documento que le acredite como persona con discapacidad, debidamente emitida por la entidad competente.

Acciones afirmativas y políticas públicas

En primer lugar, la aplicación de acciones afirmativas en los servicios que brinda el Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi para las personas que pertenecen a Golondrinas y que han registrado sus propiedades en Quinindé y que se encuentran en situación de pobreza, así como para mujeres titulares de propiedades sociales y comunitarias y finalmente para personas adultas mayores y personas con discapacidad; en la parte que les corresponde. Para que puedan legalizar sus propiedades en el Registro de la Propiedad de Cotacachi. Tomando en consideración que Golondrinas recién en el año 2017 pasa a ser parte del cantón Cotacachi, ya que era una zona no delimitada las inscripciones de propiedades, han inscrito en el cantón Quinindé y algunas en Cotacachi.¹³⁹

Acciones afirmativas que deberán consistir en: dentro de cinco años tomados a partir de la publicación de la Ordenanza, las personas que viven en Golondrinas mismas que se

¹³⁹ Ecuador, *Ley que fija el límite entre Esmeraldas e Imbabura*, Registro Oficial 999, Suplemento, 08 de mayo de 2017, art. 1.

encuentran en situación de pobreza y son titulares de propiedades sociales y comunales, así como para mujeres titulares de propiedades y también para personas adultas mayores y personas con discapacidad, en la parte que les corresponde, y que tienen Registradas sus propiedades en Quinindé, podrán actualizar e inscribir sus propiedades en el cantón Cotacachi sin costo alguno por inscripción, certificaciones y servicios administrativos. Para propiciar la inscripción de las propiedades Registradas en Quinindé y para ello se realizaría servicio registral itinerante. Para lo cual se socializará en Golondrinas y sus recintos, se pondrá en conocimiento a través de medios de comunicación y redes sociales, así como se brindará el apoyo técnico y jurídico de parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, para el proceso de inscripción en Cotacachi.

Y en segundo lugar, la atención y trato prioritario y preferencial en los servicios registrales, son las personas que viven en la zona de Intag y en Golondrinas que se encuentran en situación de pobreza así como para mujeres titulares de propiedades sociales y comunitarias y también para personas adultas mayores y personas con discapacidad; es decir se realizará una atención diferenciada y prioritaria, despachando los documentos solicitados el mismo día y en casos excepcionales como en certificaciones de lotizaciones se tomará el tiempo necesario para la entrega; sin embargo, se podrá enviar el trámite a las oficinas municipales de Intag y Golondrinas para que el usuario pueda retirarlas en dichas oficinas, acercando de esta manera los servicios registrales. Así también se organizarán al menos una vez al año brigadas con el personal del Registro, que visitarán las diferentes comunidades del cantón Cotacachi, para acercar los servicios y estos puedan cumplir con las cuatro características elementales.

Las medidas de acción afirmativa cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato, para lograr su igualdad sustantiva o de facto y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas de discriminación.

Boaventura de Sousa Santos, hace referencia a una posición emancipadora que se sostiene en las luchas políticas de resistencia contra la producción de desigualdades, que permite se escuchen las voces silenciadas históricamente tales como: mujeres, indígenas,

niños y niñas y otros;¹⁴⁰ es por ello que la construcción de la normativa que permita que se implementen acciones afirmativas así como rebajas y exoneraciones en los servicios registrales para personas con discapacidad y personas adultas mayores, debe ser trabajada de manera participativa juntamente con las diferentes organizaciones sociales y las personas que viven en los sectores rurales, es decir una construcción desde abajo con los sujetos del derecho.

La propuesta respecto a esto es que todos los servicios que brinda el Registro tanto en la parte de Propiedad y Mercantil se acerquen a los sectores rurales tales como: Golondrinas e Intag; tomando en consideración las necesidades de los usuarios y para ello se debe realizar una hoja de ruta, la cual debe ser trabajada conjuntamente con los sujetos de derecho, así como con las personas que atienden en Golondrinas de la misma manera en Intag, para que los servicios sean acercados, así también, es necesario tomar en consideración que cuando se realicen aprobaciones de Lotizaciones en especial para Golondrinas se coordine con el Registro, para que funcionarios del Registro y Registrador/a se trasladen a Golondrinas los funcionarios del Registro para que se puedan entregar los servicios in situ.

Así también otra política que permite un mejor y mayor acceso a los servicios registrales es que la vigencia de las certificaciones que emite el Registro sea de 45 días para todos los usuarios del Registro.

Es necesario que las políticas de acción afirmativa consten en la Ordenanza del Registro como una garantía normativa y no quede únicamente en una política de cada registrador; para lo cual se hace necesario que la propuesta de Ordenanza de aplicación de acciones afirmativas en los servicios registrales sea presentada para su aprobación.

Al ser una propuesta que permite que los servicios registrales tengan un enfoque de derechos humanos, que brinde un trato diferenciado y preferencial para lograr una igualdad real, principalmente de aquellas personas que han sufrido la denegación sistémica del poder y la discriminación; principalmente la construcción desde el sujeto de derechos una vez reconocido como tal, para exigir el reconocimiento de los derechos y su ejercicio, permitirá ser un referente para los demás servicios en la municipalidad así como otras instituciones públicas que brindan servicios.

¹⁴⁰ Boaventura de Sousa Santos. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. (Montevideo: Ediciones Trilce /Extensión UniversitariaUniversidad de la República, 2010): 81.

Presupuesto

En cuanto al presupuesto se prevé necesario contar con el valor de USD 750.000 por el tiempo de cinco años, mismo valor que es solventado anualmente por los servicios brindados a los usuarios, ya que cada año se realiza el Plan Operativo Anual, con un valor de USD 150.000; lo que significa que para la aplicación de acciones afirmativas no se hace necesario gestionar dinero aparte del que ya cuenta cada año en el POA.

Dicho valor cubre los gastos para la atención diaria así como para la atención itinerante, viáticos y subsistencias, mantenimiento de sistemas registrales, mantenimientos de equipos, adquisición de materiales de oficina y mobiliario; este valor también incluye el pago para diez funcionarios del Registro; en cuanto a personal es necesario mantener el número de personas que trabajan en el Registro esto es diez personas, lo que permitirá cumplimiento de acciones afirmativas, así como de las políticas institucionales de atención prioritaria y cumplimiento de normativa para exoneraciones a personas adultas mayores y rebajas a las personas con discapacidad.

Para la aplicación de acciones afirmativas es necesario contar con los recursos económicos, así como también con personal necesario y permanente, los recursos económicos para viáticos y subsistencias, así como también para la gestión informática y tecnológica, por lo que se hace necesario un informe técnico financiero favorable.

Para las rebajas y exoneraciones, así como para aplicar un trato diferenciado a las personas que viven en los sectores rurales alejados de la cabecera cantonal y la visita a los diferentes sectores rurales con los servicios registrales itinerantes, es necesario verificar la parte financiera, es decir, que los ingresos del Registro no se vean afectados, ya que actualmente se trabaja con el personal necesario para cubrir la demanda de los servicios registrales requerida por la ciudadanía; así también para brindar un trato diferenciado a las personas pertenecientes a los grupos prioritarios y a las personas que viven en los sectores rurales alejados de la cabecera cantonal.

Como se puede verificar en la Ordenanza se hace constar aspectos que son necesarios para el buen funcionamiento del Registro, así como también, para brindar un trato diferenciado y prioritario a las personas que pertenecen a los grupos prioritarios, así como las personas que viven en los sectores rurales alejados de la cabecera cantonal y la aplicación

de acciones afirmativas a las personas que tienen Registradas las propiedades en el cantón Quinindé que pertenecen a Golondrinas. Considerando que el cantón en territorio es extenso y que para realizar los trámites algunas personas les conlleva un costo adicional, por el gasto en transporte, alimentación y estadía; por tanto, se hace necesario que se amplíe el tiempo de vigencia de los certificados emitidos por el Registro y que esta medida se encuentre en esta Ordenanza.

Seguimiento

El seguimiento, debe estar a cargo del Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Cotacachi como el organismo encargado de ejercer las atribuciones de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas para la igualdad en las temáticas intergeneracionales, de género, discapacidad, movilidad humana e intercultural garantizando los derechos de la ciudadanía del Cantón;¹⁴¹ con los informes presentados por quien represente al Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi quien deberá estar pendiente de la ejecución de la presente Ordenanza y en caso contrario efectuar todas las acciones para que sea efectiva y ejecutada la Ordenanza.

Para verificar el nivel de cumplimiento de las acciones afirmativas se realizará una evaluación anual sobre el porcentaje de inscripciones de actualizaciones realizadas de escrituras y documentos que la ley exige o permite que fueron Registradas en Quinindé y que deben ser registradas en el cantón Cotacachi. Es así que en cinco años se prevé que todas las propiedades sociales y comunales o al menos en un 90% de las mismas que se encuentran registradas en Quinindé, puedan contar con su Registro en el cantón Sana Ana de Cotacachi; por tanto, cada año se deberá registrar al menos el 20% de inscripciones de actualizaciones de propiedades en Cotacachi.

El Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Cotacachi, sesionará Ordinariamente cada año para la evaluación de la aplicación de acciones afirmativas, así como para la implementación de políticas públicas que permitan la igualdad y no discriminación en los servicios registrales, previo el informe del Registro, con la finalidad de medir el avance progresivo de cada año y presentar en el acto de rendición de cuentas.

¹⁴¹ Ecuador, *Reglamento de funcionamiento de los consejos consultivos nacionales*, Registro Oficial 325, (12 de septiembre de 2018), Art.6.

Evaluación

La evaluación se realizará cada año en el acto de rendición de cuentas a la ciudadanía, para lo cual se establecerá una mesa para que la o el representante del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi, juntamente con el Consejo cantonal de Protección de derechos de Cotacachi, presenten el informe de aplicación de las acciones afirmativas, con la finalidad de buscar una aplicación efectiva de las mismas y con ello lograr el efectivo ejercicio del derecho a la propiedad, para ello el Registro de la Propiedad debe elaborar un registro de atención preferencial y prioritaria con información que permita la verificación de aplicación de acciones afirmativas que será hasta cinco años en la inscripción de actualización de información de propiedades que se encuentran Registradas en el cantón Quinindé, que va de la mano la atención itinerante y atención preferencial.

Se debe verificar que se mantenga la vigencia de 45 días de los certificados de gravámenes y de propiedad consten en las certificaciones emitidas para que el usuario pueda verificar su vigencia.

También se debe sacar reportes de atención a personas adultas mayores y personas con discapacidad, para verificar exoneraciones y rebajas cada año. Finalmente debe consolidarse toda esta información en un informe anual que debe presentarse Consejo de Protección de Derechos del cantón Cotacachi y así también en la rendición de cuentas, para la verificación del porcentaje de cumplimiento tanto de acciones afirmativas como de políticas públicas para alcanzar la igualdad y no discriminación y lograr que el derecho a la propiedad sea ejercido por los sujetos del derecho y garantizado por el Estado.

2.2 Actores y escenarios para la implementación

Mapa de actores

El análisis de actores y sus relaciones constituye un aspecto importante, para lograr persuadir e influir en las decisiones y apoyo a esta Ordenanza para que la misma sea aprobada, así como la misma sea ejecutada y la sociedad civil pueda exigir su cumplimiento. Tomando en consideración que el cantón Cotacachi es extenso y muy diverso, que cuenta

con organizaciones sociales activas que están influyendo e interviniendo siempre en las políticas y toma de decisiones de las administraciones.

Las organizaciones sociales tales como la UNORCAC y la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, presidentes de las Comunas y Comunidades de los sectores rurales, juegan un papel muy importante ya que son los sujetos del derecho que se va a garantizar con la aplicación de acciones afirmativas y políticas públicas, en favor de los sectores más desprotegidos y vulnerables del cantón Cotacachi como son Intag y Golondrinas; quienes forman parte de la sociedad civil y permiten determinar sus necesidades así como sus limitaciones para acceder a los servicios registrales y lo que facilita realizar una construcción desde abajo, desde los sujetos del derecho en favor de sus representados buscando la construcción de una sociedad más justa y equitativa a través de su participación activa en esta propuesta, por lo que ejercerían presión para que la Ordenanza sea aprobada y la misma sea de exigible cumplimiento a las autoridades municipales como: Alcalde/sa, Concejales y Registrador/a.

Las funcionarias del Registro así como los funcionarios de la Administración zonal de Intag y Golondrinas, juegan también un papel importante ya que son quienes brindan el servicio registral, principalmente las tres funcionarias que han trabajado desde que el Registro era privado y cuando pasa a ser Municipal; ya que, conocen los problemas internos de los servicios, lo que les convierte en aliadas; al igual que los funcionarios del Municipio que ofrecen los servicios registrales a las personas que viven en Intag y Golondrinas con la finalidad de acercar los servicios Registrales, ya que viven y palpan las necesidades de los usuarios, lo que orienta de mejor manera a mejorar los servicios registrales mirando también la parte interna, es decir el trabajo registral, las tres funcionarias tienen directa relación con Registrador/a y los dos funcionarios de Intag y Golondrinas tienen relación con el Director de la Administración zonal de Intag.

El principal actor para la aprobación de la Ordenanza es el Concejo Municipal de Santa Ana de Cotacachi, puesto que desde la presentación de la propuesta ingresa al Alcalde quien forma parte del Concejo Municipal y una vez que obtiene los informes respectivos para la procedencia de la misma envía a la comisión respectiva y finalmente, envía entra al Concejo en dos debates para su aprobación; por tanto, depende del Concejo la aprobación de la reforma, si en el Concejo no existiera un acuerdo por causa de un potencial conflicto, es

decir la priorización de un enfoque político, se obstaculizaría la aprobación de esta propuesta; sin embargo, con la presión social de los representantes de las Organizaciones sociales y normativa se verán en la necesidad de aprobar la Ordenanza propuesta, ya que como concejo sus funciones son legislar y fiscalizar.

Finalmente, el Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Cotacachi, que es el encargado de la formulación, ejecución y tranverzalización de políticas públicas que permitan la igualdad y no discriminación, cumple un rol importante tanto para la aprobación de la Ordenanza, así como en la implementación, seguimiento y evaluación de acciones afirmativas.

Escenario

Un escenario desfavorable, sería la no aprobación de la Ordenanza para la Aplicación de Acciones Afirmativas en los Servicios del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del Cantón Cotacachi, o que esta propuesta no pase desde la Alcaldía al Concejo Municipal.

Por cuanto esta Ordenanza conlleva la demanda de inversión esto es: que se cuente con los recursos y equipos necesarios, la existencia de personal necesario, permanente y con experiencia, para la atención a los usuarios en el Registro así como en las diferentes comunidades, se cuente con los insumos tecnológicos como una Ip pública, para acercar los servicios a las parroquias y sectores rurales alejados del Cantón, infraestructura, implica viáticos de las personas que se trasladen a prestar los servicios registrales, de igual para la movilización un vehículo con chofer, así como el contar con el personal necesario, gastos en para la socialización en volantes y trípticos.

En cambio, en un escenario favorable, la propuesta de la Ordenanza sería acogida por el Concejo Municipal de Santa Ana de Cotacachi, de pronto con algunas pequeñas variaciones u observaciones y finalmente aprobada en segundo debate y publicada en la gaceta oficial.

2.2 Estrategias para el proceso de aprobación, adopción, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones afirmativas

a) Estrategias previas para la aprobación

- 1) Realización de charlas informativas que expliquen el alcance de acciones afirmativas y su importancia, lo que permite que la sociedad civil se empodere y respalde la propuesta a través de movilizaciones, marchas y a través de las redes sociales como Facebook, Twitter y otros.
- 2) Informe financiero favorable para la aprobación de la Ordenanza.
- 3) Para que sea viable también es necesario que se haga uso de la silla vacía, para que una persona representante de la sociedad civil o de las organizaciones sociales del cantón pueda participar con voto para la aprobación de la Ordenanza propuesta, ya que esta propuesta ha sido construida desde los sujetos de derecho en base a las necesidades. Con el respectivo acompañamiento y respaldo.
- 4) Exponer al Concejo Municipal, del proyecto de Ordenanza para la Aplicación de Acciones Afirmativas en los Servicios del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del Cantón Cotacachi; la obligación que el Estado debe cumplir frente a los mandatos Constitucionales y los Tratados y Convenios Internacionales, respecto a la aplicación de acciones afirmativas así como rebajas y exoneraciones para las personas con discapacidad y personas de la adultas mayores; ya que las normas de menor jerarquía deben estar acordes a la Constitución y los Tratados y Convenios Internacionales, así como de que el servicio registral cumpla las cuatro características esenciales de: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, para garantizar el derecho a la propiedad, haciendo tomar en consideración la distancia y el costo que implica a los usuarios que viven en los sectores rurales alejados de la cabecera cantonal, de manera especial Intag y Golondrinas.

b) Estrategias para la adopción, implementación, seguimiento y evaluación

- 1) Difusión de la Ordenanza, a través de los medios de comunicación institucionales y redes sociales.

- 2) La comunicación juega un papel importante y decisor en cuanto a los servicios que brinda el Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi, puesto que si se brinda toda la información necesaria a todos los usuarios y esa información se hace accesible se puede lograr llegar a todas las personas y lo importante es saber llegar a las personas que viven en Golondrinas e Intag, con la finalidad de que se empoderen y exijan sus derechos, mirando a la comunicación como un derecho humano.
- 3) Elaboración e impresión de trípticos y volantes con los servicios, el procedimiento y tiempos de respuestas. Con esto se logrará la generación de propuestas en los sujetos de derecho tanto para las acciones afirmativas tanto para otras políticas públicas encaminadas a la consecución de la igualdad y no discriminación.
- 4) Para la aplicación de acciones afirmativas que se señalan en la propuesta de Ordenanza, se ejecutarán procesos de sensibilización y capacitación a funcionarios del Registro. Para lograr la implementación de un enfoque de derechos humanos en los servicios registrales; y por tanto se conviertan en garantes de los derechos cumpliendo su obligación de proteger y hacer efectivos los derechos humanos de los usuarios; por ello es necesario brindar capacitaciones que permitan concienciar y sensibilizar que la función de los servidores públicos es servir; así también se realizará la socialización de la Ordenanza a los funcionarios del registro y del municipio para que se apliquen las acciones afirmativas de manera adecuada. Con ello se logrará garantizar que los servicios cumplan las cuatro características esenciales: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.
- 5) Socialización, en territorio de acciones afirmativas. Que permitan el empoderamiento los sujetos de derechos, lo que permitirá que hagan exigibles sus derechos a través de movilizaciones; para estas charlas informativas los funcionarios del Registro, serán los responsables de la socialización para que los sujetos de las acciones afirmativas de la Ordenanza conozcan el proceso de implementación, para hacer efectivo el derecho a la propiedad principalmente de las personas que viven en Golondrinas y la zona de Intag.

Esto se lograría conjuntamente con la jefatura de participación ciudadana del Municipio de Cotacachi, para la convocatoria de las comunidades y también con los dirigentes de las organizaciones sociales.

- 6) Brindar apoyo técnico y jurídico de funcionarios por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, para el procedimiento de implementación de acciones afirmativas.
- 7) Seguimiento y evaluación anual de acciones afirmativas en base a los informes presentados por parte del Registro, así como en los porcentajes previstos y la meta planteada. En base a un registro actualizado de aplicación de acciones afirmativas que será entregado por parte del Registro, en la rendición de cuentas anual, para lograr la participación de los sujetos de derecho y buscar una efectiva implementación de las mismas; juntamente con el Consejo de Protección de Derechos de Cotacachi, para ello se comunicará a los presidentes de las comunidades, cooperativas y recintos a través de invitación para la rendición de cuentas, por los medios de comunicación, redes sociales y pancartas en la Municipalidad, etc.

Conclusiones

El derecho a la propiedad debería entenderse de manera integral, no solo el derecho de acceder a la tierra sino el derecho del ser el titular y poder gozar, usar y disponer de ella, en marcados a cumplir función social y ambiental.

Este derecho puede tener diferentes dimensiones individual, colectiva y comunitaria. Para lograr el reconocimiento de la propiedad individual, social y comunal es necesario la aplicación de acciones afirmativas, que permitan lograr equiparar la situación de pobreza y desigualdad, para lograr el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

El derecho de la propiedad ha sido un derecho bastante estudiado, quizá más que los otros derechos humanos, desde la legislación en el Ecuador y a nivel internacional se ha visto necesario el normar el derecho a la propiedad; sin embargo, este reconocimiento sigue en disputa justo para las personas que carecen de títulos de propiedad o a las personas que no pueden legalizar sus tierras, que viven y trabajan en ellas pero no existe el reconocimiento como tal, o para quienes cuentan con propiedades casi inservibles o escasas para que puedan acceder a proyectos de gobierno, a créditos , ya que la única forma de garantizar que es que las tierras se legalicen y estas sean inscritas en el Registro de la Propiedad.

El derecho de propiedad reconocido por el Estado, es un derecho real que forma parte del derecho privado, que regula la relación de individuo con los bienes sobre los cuales puede ejercer un dominio impugnabile a terceros, con el respeto de la función social y ambiental, tutela la facultad de gozar, usar y disponer, es decir ejercer su dominio; sin embargo, esto se logra con la inscripción en el Registro de la Propiedad, lo que permite a las personas reconocerse como titulares del derecho a la propiedad, por lo que el Registro de la Propiedad constituye un elemento esencial del derecho a la propiedad.

Pese a los esfuerzos del Gobierno en base a las recomendaciones del Comité de Derechos económicos sociales y culturales, al igual que las sentencias de la Corte IDH, hacen referencia a la obligación del Estado, la regularización de las tierras con el respectivo registro, no se ha logrado realizar en su totalidad; además que no ha existido una redistribución de tierras del Estado a favor de las personas que no las poseen. Tomando en cuenta que derecho a la propiedad debe mirárselo como un derecho del cual permite la realización de otros

derechos humanos y que pese a que se reconoce la justicia indígena el país se reconoce y se organiza de conformidad con la Constitución.

En cuanto a los servicios registrales del cantón Cotacachi en base a los cuatro elementos: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, se verifica que es necesario prestar atención principalmente en la accesibilidad geográfica y económica, por las distancias que les representa a los usuarios que viven en Golondrinas e Intag, que son en su mayoría población campesina pobre; de igual manera el gasto económico también en cuanto a la disponibilidad, los servicios registrales deben contar con personal necesario, así como socializar especialmente en las partes rurales los servicios, en cuanto a la aceptabilidad es necesario mejorar la calidad de los servicios para garantizar la seguridad jurídica y finalmente la adaptabilidad se debe verificar que los servicios sean adaptables a las diferentes culturas.

A pesar de que para lograr un mayor acceso también se ofrecen los servicios registrales en la oficina satelital en Golondrinas y en la oficina de la Administración zonal de Intag en Apuela; persiste la necesidad de la existencia de acciones afirmativas en el servicio; es decir, el enfoque de derechos humanos en los servicios registrales, para lograr contrarrestar la desigualdad, inequidad y discriminación que estos sectores sociales han vivido a través del tiempo; con la finalidad de proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, precisamente en los servicios registrales para que los mismos cumplan con los cuatro elementos principales como son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, garantizando de esta manera el derecho de propiedad.

El objetivo de las acciones afirmativas es garantizar la igualdad formal y material, para que las personas que viven en condición de pobreza y viven en Intag y Golondrinas gocen de los mismos derechos y oportunidades que las personas que viven cerca de la cabecera cantonal de Cotacachi. Las medidas de acción afirmativa cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Por lo que se realiza una propuesta de Ordenanza para aplicación de acciones afirmativas en los servicios que brinda el Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi, así como también una estrategia con la combinación de acciones normativas, con las de movilización social y políticas, para viabilizar su aprobación, así como su posterior implementación y proceso de evaluación continua. Con la implementación de acciones afirmativas, así como políticas públicas con enfoque de derechos humanos para

garantizar la seguridad jurídica de los bienes inmuebles, así como la titularidad de los mismos; políticas de acción afirmativa que consisten en:

- a) Trato preferencial y prioritario a personas que viven en situación de pobreza y que viven en Intag y Golondrinas; así como para mujeres titulares de propiedades en la parte que les corresponde y también para personas adultas mayores y personas con discapacidad.
- b) No pago por inscripción en el Registro de la Propiedad de Cotacachi de actualización de propiedades que se encuentran inscritas en el Registro de la Propiedad de Quinindé durante 5 años. Para personas que viven en situación de pobreza y que viven en Intag y Golondrinas; así como para mujeres titulares de propiedades en la parte que les corresponde y también para personas adultas mayores y personas con discapacidad.
- c) Vigencia de certificados de gravámenes de 45 días.
- d) Servicios registrales itinerantes.
- e) Exoneraciones para personas adultas mayores y rebajas para personas con discapacidad en los servicios registrales.

Es necesario plantear alternativas de acción que deben ser efectivizadas y exigibles, para lograr el reconocimiento de los sujetos de derechos y la construcción social de políticas en favor de las personas y que estas no solo queden plasmadas en la Ordenanza sino que estas sean exigibles en cualquier momento por cualquier persona, todo este trabajo encaminado a cumplir con las cuatro características para un buen servicio como son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; y sobre todo que no quede la aplicación de estas acciones afirmativas a discrecionalidad de la Registradora o Registrador de turno.

Recomendaciones

Se recomienda que se acoja y difunda la propuesta de ordenanza que formulas, así como la estrategia de implementación. En cuanto a las acciones afirmativas es necesario que sean aplicadas en todos los Registros del país, ya que no solo Cotacachi tiene estas características especiales de ser un cantón extenso sino que hay muchos cantones similares, por lo que se hace necesario dar un trato preferencial y diferente a las personas que viven en los sectores rurales, considerando que existen Registros que la atención se la realiza en un día; es necesario que de igual manera las personas que viven en los sectores rurales también puedan gozar de un trato preferencial y prioritario al igual que las personas que pertenecen a los grupos vulnerables.

A través de la implementación de procesos de formación, a fin de fortalecer sus capacidades con la intención de aportar a la socialización e incorporación del enfoque de derechos humanos, lo que permite informar/sensibilizar a las funcionarias y los funcionarios públicos sobre su obligación de proteger, garantizar y hacer efectivos los derechos humanos de la población a quienes atienden, logrando un enfoque de derechos humanos en la gestión pública.

Desde el ente rector de la normativa para los Registros, Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP), es necesario impulse la aplicación de acciones afirmativas para lograr el reconocimiento del derecho de propiedad, en especial a los Registros de la Propiedad y Mercantil a nivel Nacional.

Finalmente se hace necesario se realicen futuros estudios que profundicen sobre este tema, en particular, desde la perspectiva de género y sobre los procesos de evaluación a la aplicación de esta propuesta.

Bibliografía

- Andrade Mayorga, Santiago Humberto. “Delimitación de la Tutela del Derecho de Propiedad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional Ecuatoriana”. Tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5378/1/T2096-MDP-Andrade-Delimitacion.pdf>.
- Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, “Sistematización II Cumbre Cantonal de Cotacachi y XXI Asamblea De Participación Con Autonomía, Identidad y Libertad”. *Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi*, 2015. <https://cotacachi.gob.ec/index.php/component/phocadownload/category/68-rendicion-de-cuentas-2015?download=370:3-sistematizacion-ii-cumbre-cantonal.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, “Evaluación comparativa: Proyectos de Regularización y Administración de Tierras”. Febrero 2014. https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6331/Proyectos_de_Regularizaci%C3%83%C2%B3n_y_Administraci%C3%83%C2%B3n_de_Tierras__Evaluaci%C3%83%C2%B3n_Comparativa.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- Barcenilla, Miguel. *Propiedades Colectivas, Propiedad Individual y Desamortización: En Oarsoaldea*. España: Sociedad de estudio Vascos, 2005.
- Bautista, Juan José. *¿Qué significa pensar desde América Latina? Introducción a la pregunta*. Madrid: Akal, 2012.
- Caicedo Escobar, Eduardo. “Derecho inmobiliario registral y el Registro de la Propiedad inmueble”. *Facultad de derecho y ciencias políticas*, n. ° 97 (1996): 280. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Xlqo00GNkhoJ:https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/6615+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=ec>.
- CFDA, “Íntag cuenta con administración zonal”. *La Hora*. 18 de julio de 2016. <https://lahora.com.ec/noticia/1101964647/c38dntag-cuenta-con-administrac3b3n-zonal->

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas*. CIDH, 2017.
- De Sousa Santos, Boaventura. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Ediciones Trilce /Extensión UniversitariaUniversidad de la República, 2010.
- Ecuador. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta Población y vivienda 2010. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/imbabura.pdf>.
- Ecuador Ministerio de Agricultura y Ganadería, “Propiedad individual-propiedad colectiva”. *Ministerio de Agricultura y Ganadería*, accedido 27 de septiembre de 2018. https://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/fondo/pdf/17718_14.pdf.
- Ecuador Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del catón Cotacachi. *Documento de trabajo*. Cotacachi: Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del catón Cotacachi, 2016.
- FAO, “Qué es el acceso a la tierra”. 2018. <http://www.fao.org/docrep/005/Y4308S/y4308s04.htm>.
- Ferrajoli, Luigi. ed., *Derechos Fundamentales*, En Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2009.
- FLACSO, *Violaciones, derechos humanos y contexto: Herramientas propuestas para documentar e investigar. Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones de Derechos Humanos*. México: FLACSO/International Bar Association’s Human Rights Institute, 2007.
- Franco, Marina, Levin, Florencia, comps. *Historia Reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción*. Buenos Aires: Arcis/Clacs, 2009.
- Gilbert, Jérémie. “Derecho a la Tierra como Derecho Humano: Argumentos a favor de un Derecho específico a la Tierra”. *Corteidh*, 27 de septiembre de 2018. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32491-1.pdf>.
- Grupo de trabajo en Páramos del Ecuador, *La lucha contra la contaminación por minería en la zona Intag, Cotacachi*. Ecuador: ABYA AYALA, 2005. Edición para Kindle.
- Herrera Flores, Joaquín. *La reinención de los derechos humanos*. Sevilla: Editorial Atrapasueños, 2008.

- León, Zamosc. *Protesta Agraria y Movimiento Indígena en la Sierra Ecuatoriana: En Almeida, J., et al. Sismo Étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*. Quito: CEDIME / Abya-Yala, 1993.
- Ludeña González, María del Cisne. “El arancel registral en el Ecuador Elementos para su correcta configuración”. Tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4671/1/T1729-MDE-Lude%C3%B1a-El%20arancel.pdf>.
- Ortega, Rubén. *Comentarios a la ley de registro*. Loja: Cosmos, 1999.
- Ortiz C., Santiago. “¿Comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos?: La ciudadanía étnica y los derechos políticos de los indígenas de Otavalo y Cotacachi, 1990 –2009”. Tesis doctoral, Flacso sede Ecuador, 2011.
- Pierre Gondard, Hubert Mazurek. “30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas especiales”. *Flacsoandes*. Ecuador: Hubert Mazurek Pierre Gondard, 2001. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1278018242.gondard_pierremazurekhubert30anosreformaagraria.pdf.
- Ricoeur, Paul. *Lo Justo*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1997.
- Saba, Roberto. *Más allá de la igualdad formal ante la ley*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2016.
- Sanmartín, Ana Belén. “Concentración vs. Procesos de Desconcentración en la tenencia de tierra como elemento de desarrollo rural. Caso de estudio: Parroquia de Tixán, Comunidad Cocán San Patricio (1995- 2015)”. Tesis maestría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Quito, 2016. <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/12615/Disertaci%C3%B3n%20Ana%20Bel%C3%A9n%20Sanmart%C3%ADn.pdf?sequence=1>.
- Servicio Profesional en Derechos Humanos, *Curso: fundamentos teóricos de los derechos humanos*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011.
- Servicio Profesional en Derechos Humanos. *Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011.
- Soliz, Juan Carlos. coord., *Derecho agrario y desarrollo rural*. México: Porrúa, 2012.

- Tartiére, Gabriel de Reina. “El Derecho registral inmobiliario y el Registro de la Propiedad”. España: *La Notaria*, 2012. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4034057/2.pdf>.
- Urdaneta Fontiveros, Enrique. *Estudios de derecho inmobiliario-registral*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2006.
- Urteaga, Eguzki. “Las Políticas de Discriminación Positiva”. Nueva época, n.º 146, (2009):181, <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/44374/25976>.
- Villalba, Jaime. *Cuestiones Jurídicas Esenciales del Registro de la Propiedad Ecuatoriano sistematizadas en cuadros sinópticos y esquemas según la legislación vigente*. Quito: Ecuador F.B.T. Cía. Ltda., 2017.
- Villalva Plaza, Jaime. *Manual de Derecho Inmobiliario Registral del Ecuador*. Quito: Megaleyes, 2011.
- Vivir Bien - Ally Kawsay, “Plan de trabajo 2014-2019” 2014. <https://vivir-bien-cotacachi.blogspot.com/search?q=plan>.
- Zurita Zambrano, Ívole. *Del sistema registral de las propiedades en el Ecuador*. Guayaquil: Primera edición, 2014.

Normativa

Internacional

- Corte IDH. “Sentencia de 31 de agosto de 2001 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. 31 de agosto de 2001. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf.
- ONU Asamblea General. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/pubsis/pubsis_F040.pdf.
- ONU Asamblea General. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 10 de diciembre de 1948. R 217 A III.
- ONU Asamblea General. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 3 de enero de 1976. A/43/51S.

Organización Internacional del Trabajo, *Convenio Número 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. 2007. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021. Quito: Senplades, 2017.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos. *Convención Americana de Derechos Humanos*. 1969. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

Nacional

Ecuador. *Código Civil*. Registro Oficial 46, Suplemento, 10 de mayo de 2005.

Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, Suplemento, 11 de agosto de 2010.

Ecuador Corte Provincial de Justicia de Pichincha Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores. “Sentencia”. En Juicio No: 17141-2014-1998. 26 de septiembre de 2014.

Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi. *Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: 2015-2038*. Cotacachi: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, 2015.

Ecuador. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos*. Registro Oficial 162, Suplemento, 31 de marzo de 2010.

Ecuador. *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*. Registro Oficial 711, Suplemento, 11 de enero de 2017.

Ecuador. *Ley de Registro*. Registro Oficial 150, Suplemento, 28 de octubre de 1966.

Ecuador. Ministerio de Agricultura y Ganadería. “Resolución No. 16 para el reconocimiento y legalización de territorios de posesión ancestral a favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas”. En Ley Orgánica de Tierras

Rurales y Territorios Ancestrales. *Registro Oficial, Suplemento, No. 396*. Quito, 15 de diciembre de 2014.

Ecuador. *Ordenanza de Creación del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi*. Registro Oficial 505, Segundo Suplemento, 06 de junio de 2011.

Ecuador, *Ordenanza reformativa a la Ordenanza de Creación del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi*, Registro Oficial 505, Segundo Suplemento, 03 de agosto de 2011.

Ecuador, *Reglamento de funcionamiento de los consejos consultivos nacionales*, Registro Oficial 325, 12 de septiembre de 2018.

Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). “Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, 36. Versión resumida”. Senplades. 2014. <<http://www.buenvivir.gob.ec/web/guest>>.

Ecuador Unidad Judicial de Trabajo con Sede en el Cantón Quito, “Auto”, en Juicio de Medidas Cautelares No: 0286-2012, 14 y 17 de agosto de 2012.

Ecuador Unidad Judicial Multicompetente con Sede en el Cantón Cotacachi. “Sentencia”. En Juicio No: 10332201800640. 13 de noviembre de 2018.

Anexos

Anexo 1: Tabla Planes de desarrollo 2009-2013, 2013-2017 y 2017-2021

PLANES DE DESARROLLO	POLÍTICAS	METAS
2009-2013	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza. - Democratizar los medios de producción para generar condiciones y oportunidades equitativas. - Asegurar la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza. - Diversificar los mecanismos para los intercambios económicos, promover esquemas justos de precios y calidad para minimizar las distorsiones de la intermediación, y privilegiar la complementariedad y la solidaridad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revertir la desigualdad económica, al menos a niveles de 1995 al 2013. - Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra al 2013. - Reducir la brecha de intermediación en 20%, al 2013. - Reducir la pobreza por NBI en la frontera norte en un 25% en el área urbana y en un 50% en el área rural al 2013. - Reducir la pobreza por NBI en la frontera sur en un 20% en el área urbana y en un 50% en el área rural al 2013. - Reducir la pobreza por NBI en la frontera centro en un 25% en el área urbana y en un 50% en el área rural al 2013.
2013-2017	<ul style="list-style-type: none"> - Generar incentivos para la asociatividad, en particular para la reagrupación parcelaria de minifundios, la adquisición de tierras y el acceso a insumos y recursos para la producción a organizaciones de la economía popular y solidaria, considerando la vocación productiva de los territorios. - Generar mecanismos que fomenten y faciliten el acceso a la tenencia y regulación de la propiedad sobre activos como tierras, agua para riego y bienes, en especial a mujeres y jóvenes y con énfasis en zonas rurales, como garantía de autonomía e independencia económica. - Fortalecer los mecanismos de prevención, control y sanción a la concentración, el latifundio y el tráfico de tierras. - Ampliar mecanismos de regulación y control del uso y acceso a tierras, a fin de que cumplan con su función social y ambiental. Fortalecer y ampliar las formas de propiedad cooperativa, asociativa y comunitaria como medio para democratizar el acceso a la riqueza y a su generación, mediante el fomento de la producción. - Fortalecer mecanismos para garantizar la conservación de la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias y la posesión de los 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir la incidencia de la pobreza por ingresos al 20%, y erradicar⁵⁶ la extrema pobreza. - Reducir el coeficiente de Gini a 0,44. - Reducir la relación entre el 10% más rico y el 10% más pobre a 20 veces. - Disminuir la concentración de la superficie regada a 60 veces. - Reducir la intermediación de productos de pequeños y medianos productores en 33%.

	<p>territorios ancestrales de las comunidades, pueblos y nacionalidades, evitando su desplazamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer programas de titularización y regularización de la tenencia de la tierra, de manera articulada y coordinada entre niveles de gobierno, reconociendo diversas formas de propiedad y acceso, con consideraciones de género y de capacidad de acogida de los territorios. - Concretar el catastro de tierras a nivel nacional, para identificar la tierra concentrada y acaparada con aptitud agrícola, y el censo agropecuario para identificar geográficamente las tierras afectables que pueden ser redistribuidas a los segmentos priorizados. - Impulsar la democratización social y ambientalmente responsable del acceso a la tierra, su uso eficiente, productivo y rentable en los procesos productivos, con mecanismos para una inserción sostenible en el mercado, aplicando estrategias diferenciadas de acuerdo a las realidades territoriales. 	
2017-2021	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la redistribución de tierras y el acceso equitativo a los medios de producción, con énfasis en agua y semillas, así como el desarrollo de infraestructura necesaria para incrementar la productividad, el comercio, la competitividad y la calidad de la producción rural, considerando las ventajas competitivas y comparativas territoriales. - Incidir en una distribución equitativa de las tierras, mediante su oportuna legalización a nivel comunitario, en la diversificación de bancos de semillas, en el fomento de sistemas de riego estatal y comunitario, en el acceso a créditos a precios diferenciados para emprendimientos y pequeños productores, así como la transferencia y acceso a tecnología necesaria para la optimización del recurso hídrico. - Promover la redistribución de tierras y el acceso equitativo a los medios de producción, con énfasis en agua y semillas, así como el desarrollo de infraestructura necesaria para incrementar la productividad, el comercio, la competitividad y la calidad de la producción rural, considerando las ventajas competitivas y comparativas territoriales. - Impulsar la producción de alimentos suficientes y saludables, así como la existencia y acceso a mercados y sistemas productivos alternativos, que permitan satisfacer la demanda nacional con respeto a las formas de producción local y con pertinencia cultural. - Fomentar en zonas rurales el acceso a servicios de salud, educación, agua segura, saneamiento básico, seguridad ciudadana, protección social rural y vivienda con pertinencia territorial y de calidad; así como el impulso a la conectividad y vialidad nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir la incidencia de la pobreza por ingresos rural del 38,2% al 31,9% a 2021. - Reducir del 59,9% al 49,2% la tasa de pobreza multidimensional en el área rural a 2021. - Incrementar el acceso a riego de 760 473 ha. a 826 695 ha. a 2021. Incrementar del 86,44% al 86,87% la participación de los alimentos producidos en el País. - Reducir la concentración de la tierra a 2021. - Aumentar la titularización de tierras a 2021. - Reducir el margen de intermediación en productos alimenticios a 2021: mejorar el Índice de Intercambio. - Erradicar la incidencia de pobreza extrema por ingresos, reduciéndola del 8,7% al 3,5% a 2021. - Reducir la tasa de pobreza multidimensional desde el 35,1% al 27,4% a 2021. - Disminuir la relación de ingresos entre el decil más pobre y el decil más rico desde 24,3 a menos de 20 veces a 2021. - Incrementar de 53% a 95% el número de hogares con

	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el acceso seguro y equitativo a la tierra rural, en particular para las mujeres, evitando su acaparamiento y minifundización. - Controlar y planificar la expansión urbana, para evitar la afectación a tierras con potencial agroproductivo o de protección natural, y la ocupación de espacios con alto riesgo de amenazas de origen natural y antrópico. - Regular el mercado del suelo y controlar la especulación, promoviendo la participación de la sociedad en los beneficios del desarrollo urbanístico y controlando el tráfico de tierras, las invasiones y los asentamientos humanos de hecho. - Fortalecer programas de titularización y regularización de la tenencia de la tierra, de manera articulada y coordinada entre niveles de gobierno, reconociendo diversas formas de propiedad y acceso; con consideraciones de género y de capacidad de acogida de los territorios. 	<p>vivienda propia y digna que se encuentran en situación de extrema pobreza a 2021.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incrementar las exportaciones agropecuarias y agroindustriales en al menos 33% a 2021. Aumentar de 98,9 a 112 el índice de productividad agrícola nacional a 2021. - Reducir la incidencia de la pobreza por ingresos rural del 38,2% al 31,9% a 2021. Incrementar la tasa de empleo adecuado en el área rural del 27,8% al 35,2% a 2021. - Reducir del 59,9% al 49,2% la tasa de pobreza multidimensional en el área rural a 2021.
--	--	--

Fecha: 29-01-2019

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Elaboración: Lilian Haro

Anexo 2: Sistematización de estándares

Características para un buen servicio registral (entrevistas y talleres)

<p>Disponibilidad Existencia efectiva del servicio, y a las condiciones mínimas para que éste pueda operar.</p>		<p>“la Ab. Samantha desde que ingresa como registradora titular en 2017, quitó los rótulos de atención prioritaria a personas que viven en Intag y Golondrinas; incluso puse una denuncia por escrito al alcalde, no quería atender ni llamadas” (Marlon Velasquez funcionario Golondrinas)</p> <p>Es necesario entregar los trámites de manera inmediata a las personas que viven en los sectores alejados de la cabecera cantonal y que la falta de personal, también ha sido uno de los problemas para que el trabajo registral se vea atrasado principalmente en los años 2011, 2012, 2013 y parte del 2014 y cuando mandaban funcionarios de otras dependencias no tenían conocimiento del trabajo registral y tampoco había tiempo para realizar inducción por lo que se entregaba mal, y el trabajo estaba muy atrasado. Actualmente con la digitalización en el sistema, se ve muchas mejoras en el servicio.</p> <p>Se encarga el Registro desde Octubre del 2014 a una abogada que había trabajado en el Registro hasta abril de 2017 y mejoran los servicios notablemente.</p> <p>Se ha realizado la socialización de los servicios que brinda el Registro en la zona de Intag, así como también en Imantag; sin embargo, el cantón es extenso, por lo tanto, es necesario seguir organizando grupos de funcionarios del Registro para realizar la socialización en todo el cantón.</p> <p>El personal con el que contaba el Registro ya Municipal, no se abastecía para la atención y despacho de los servicios registrales para los usuarios se llevaba hasta dos meses durante los años 2011 y 2012; en el año 2013 mejoran los servicios ya que bajan los tiempos de entrega a ocho días inscripciones y las certificaciones a quince días; pero al iniciar con la inscripción de adjudicaciones masivas que inicia a realizar el Ministerio de Ganadería, Agricultura, Acuicultura y Pesca (MAGAP), a través de la Subsecretaría de Tierras, se atrasan los servicios registrales, no se contaba con el personal suficiente, para mejorar los tiempos de entrega de los servicios registrales.(Marcela Haro funcionaria del Registro)</p> <p>De los talleres realizados, se puede verificar que la mayoría de personas conocen la importancia de inscribir las propiedades en el Registro de la Propiedad y en muy pocas personas desconocen de este requisito para perfeccionar la tradición de un bien inmueble; sin embargo el problema general que presentan es la carencia de títulos de propiedad, así como también los problemas en el momento de inscripción por no cumplir los requisitos de ley, como fraccionamientos, ventas de acciones y derechos, mediciones inexactas.</p> <p>Errores que se arrastran desde la celebración de los instrumentos de transferencia de la propiedad o en el inicio de los procesos de fraccionamiento, lotización, urbanización o conformación de las áreas de terreno con fines habitacionales; así también por factores</p>
---	--	---

		<p>naturales la medición puede verse afectada, muchas veces las personas ponían un aproximado.</p> <p>Así también otro inconveniente es que algunas personas carecen de títulos de propiedad, ya que han ido heredando sus padres y así sucesivamente y otros que han adquirido las propiedades únicamente de palabra ya que se han respetado las adquisiciones pese a que para legalizar dichas propiedades tienen problemas.</p> <p>Si bien es cierto las personas saben que es necesario la inscripción, pero desconocen los requisitos que deben cumplir, para que las propiedades puedan ser registradas, lo que ha permitido que muchas escrituras no hayan sido inscritas y por tanto las personas no han podido acceder a los beneficios y créditos por falta de inscripción. Por tanto, lo que más requieren en este aspecto es de asesoramiento para que puedan realizar los trámites respectivos para la inscripción de las propiedades.</p>
<p>Accesibilidad Hace referencia a que las instituciones y los servicios han de ser accesibles a todos y todas, sin discriminación.</p>	<p>Accesibilidad material</p> <p>Accesibilidad geográfica</p>	<p>“Nosotros somos gente pobre a veces no hay para las necesidades básicas y si nos complican con tanto requisito no podemos inscribir porque nos decepcionamos sin saber qué hacer y dejamos ahí” (talleres Intag)</p> <p>Muchas personas tienen algunas extensiones de terrenos pero son montañas que son inaccesibles o terrenos no trabajables, lo que no permite lograr que todas las personas tengan una estabilidad económica ya que muchos se dedican a la agricultura pero esta no siempre es buena, otros se dedican al turismo, pero con la minera cada vez hay menos turistas y contribuye a la baja economía. (talleres Intag)</p> <p>En cuanto a la accesibilidad, ya en campo pude observar que a los lugares que llegué y realicé los talleres fue difícil poder llegar, pese a que esos días no había llovido pude observar que las distancias son grandes y los caminos para nada accesibles y no existe transporte en todo el tiempo y por el contexto del lugar la mayor parte de personas usan para moverse chivas que no son precisamente adecuadas para el transporte de personas de tercera edad, discapacitados, niñas, y niños ya que los caminos son muy irregulares y se encuentran en mal estado, principalmente los que van a las diferentes comunidades; tomando en cuenta que llegué a lugares más cercanos y centros de cada lugar. El transporte es muy caro además que no hay transporte que pase permanente.</p> <p>Si bien existen tanto la oficina satélite en Golondrinas como la Administración zonal en Intag, para muchas personas llegar a dichas oficinas también les representa tiempo y para algunas personas prefieren viajar al cantón Cotacachi para ser atendidos directamente, ya que las notarías también se encuentran en la Cabecera cantonal; por lo que es necesario se atienda de manera inmediata brindando un trato preferencial en los servicios registrales. (talleres Intag)</p> <p>En el año 2015 recién empiezan a funcionar la oficina de Apuela y Golondrinas, con la finalidad de desconcentrar los servicios municipales y de entre ellos el servicio registral, así también que, en 2015 hasta inicios de 2017, incluso la atención se realiza</p>

		<p>utilizando firma electrónica y no se cierra al medio día el Registro. (Marisol Muriel funcionaria del Registro)</p> <p>“no es lo mismo una persona que vive a cinco minutos que una persona que le queda medio día de distancia; por lo que hay que considerar también a las personas que vienen de otras provincias” (Santiago Andrade usuario)</p> <p>Existen trámites que necesariamente deben ser realizados personalmente en el Registro, lo cual requiere se realicen alternativas de acción mirando la lejanía, las horas de viaje y los gastos que conlleva el trámite en el Registro (funcionarias del Registro)</p>
	Accesibilidad económica	<p>Para las personas que viven en los sectores rurales lejos de la cabecera cantonal, se les hace difícil el acceso también que muchos de ellos deben viajar, por más de una hora para poder llegar al Registro (talleres Intag) “cuando era privado los cobros eran demasiado altos” (Alfonso Morales presidente de la Unorca)</p>
	No discriminación	<p>“actualmente se brinda un preferencial a las personas que pertenecen a los grupos de atención prioritaria, así como las personas que viven en Intag y Golondrinas” (funcionarias del Registro) En el 2018 se brinda constantemente atención prioritaria y preferencial a personas que viven en Intag y Golondrinas y personas pertenecientes a grupos prioritarios. (Marisol Muriel funcionaria del Registro)</p>
<p>Acceptabilidad se remite a la forma y el fondo del servicio</p>		<p>“los servicios son buenos en general, hay que ir mejorando, pero si tenemos la ayuda del Registro” (Marlon Velasquez funcionario Golondrinas)</p> <p>Mencionan que es necesario incorporar mecanismos confiables para evaluar la satisfacción de usuarios/as y se construya la política desde los sujetos de los derechos, “aunque el año 2016 se implementó luego en el año 2017 ya no” (Sonia Muriel funcionaria del Registro)</p> <p>“los servicios son buenos en general, hay que ir mejorando, pero si tenemos la ayuda del Registro” (María Augusta Díaz funcionaria Intag-Apuela)</p>
<p>Adaptabilidad está en relación a la flexibilidad necesaria para responder a las necesidades de sociedades y comunidades</p>		<p>“desde que se crea la administración zonal de Intag en Apuela y las Golondrinas y también desde que se está digitalizando la información en el Registro ha permitido una mejora y rapidez en el servicio registral”,¹⁴² se trata de hacer que estos estén al alcance de la población: “es más, la Registradora (e) actual como conoce y ha llegado hasta Las Golondrinas y la zona de Intag conoce los contextos y nos ayuda en cualquier consulta a cualquier hora no solo en horas de trabajo” (María Augusta Díaz funcionaria Intag-Apuela)</p>
<p>Acciones afirmativas una alternativa para acortar las brechas de desigualdad</p>		<p>“En mi caso no me han dado trato preferencial, tampoco lo he pedido porque no he sabido, sería bueno que los servicios registrales se acerquen a nuestras Comunidades” (Polivio Pérez taller Intag)</p> <p>No siempre es necesario para garantizar derechos que se encuentre plasmado en normativa; “esta aplicación es de sentido</p>

¹⁴² Diego Terán, entrevistado por la autora, 13 de junio de 2018.

<p>causadas por las discriminaciones históricas.</p>		<p>común”; sin embargo, es necesario considerar, ya que los seres humanos somos cambiantes, por lo que sería bueno plantear estas acciones afirmativas y elevarlas a una normativa municipal. (Santiago Andrade usuario)</p> <p>Está bien que se brinde un trato preferencial a las personas que viven en Intag y Golondrinas, pero también que se mire una asignación de trabajo para que el equipo lo pueda cumplir, ya que si hay recarga de trabajo se va retrasar otro trabajo por entregar a otras personas. “La Ab. Samantha nos asignaba trabajo demasiado y no se podía hablar con ella para explicarle el trabajo y la responsabilidad que tenemos, pero igual estábamos atrasados”. (Marcela Haro funcionaria del Registro).</p> <p>Las acciones afirmativas deben constar en la Ordenanza “no se sabe qué tipo de personas pueden ser Registradores como pasó con la anterior registradora” (Marlon Velasquez funcionario Golondrinas)</p>
--	--	--

Anexo tres: Formato de consentimiento previo, libre e informado**Consentimiento previo, libre e informado para el trabajo de investigación, previo a la obtención del título de maestría**

Yo, Lilian Haro Terán, le invito a contribuir, de manera voluntaria con mi tema de investigación. La colaboración con este trabajo académico no es obligatoria, usted decide hacerlo o no, incluso en cualquier momento puede decidir dejar de hacerlo.

Implicación de la contribución con esta investigación.- puedo contar con su autorización para realizar citas textuales y referenciales que permitan verificar la situación de los servicios registrales en cuanto a la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, con la finalidad de crear una propuesta desde los sujetos del derecho a la propiedad para mejorar los servicios registrales y que estos tengan un enfoque de derechos humanos.

Tema general: Aplicación del principio de discriminación positiva para garantizar el derecho a la propiedad a través del acceso a los servicios que brinda el Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi a las personas que viven en el sector rural durante los años 2011-2017.

Nombre:

Fecha:

Lugar donde vive:

Género:

Parroquia rural () urbana ()

Nombre de la institución organización en la que trabaja o pertenece:

Firma

Anexo 4: Proyecto de Ordenanza

ORDENANZA PARA LA APLICACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS EN LOS SERVICIOS DEL REGISTRO MUNICIPAL DE LA PROPIEDAD Y MERCANTIL DEL CANTÓN COTACACHI

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante Constitución) se define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia; es decir, que la aplicación de los derechos y garantías expuesto en la norma suprema del país y ratificados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, serán de directa e inmediata aplicación, siendo el más alto deber del Estado en sus diversos niveles el coordinar acciones para el efectivo goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

El Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi brinda los servicios Registrales de inscripción y certificación a los diferentes usuarios que lo requieran, teniendo como objetivo principal el de garantizar la seguridad jurídica, así como el mejoramiento continuo de los servicios que brinda, garantizando el cumplimiento de las cuatro características esenciales para un buen servicio que son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

La igualdad ante la ley como igualdad de trato a todos no debe quedar únicamente como una igualdad meramente formal, y por ello es necesario considerar las diferencias para aplicar en los servicios registrales, mismas que deben ser funcionales al momento de realizar un trato diferenciado, con la finalidad de reconocer la denegación sistémica de poder, de recursos y de respeto que oprimen a diferentes grupos. Por tanto, la atención preferencial y prioritaria no debe quedar únicamente en anuncios, sino que debe ser real la ayuda a quienes viven en Golondrinas e Intag y otros sectores rurales, así también a personas de grupos prioritarios.

Conforme lo garantiza el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República, el “derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”; es evidente que, para lograr una igualdad material, se hace necesario la aplicación de acciones afirmativas. Además es deber del Estado, generar las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, y en particular la igualdad en la diversidad y no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que

requieren consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición étnica, de salud, o de discapacidad, establecido en su Art. 341.

En vista de que el cantón Cotacachi, es extenso y que marcan las grandes distancias que deben recorrer principalmente las personas que viven en las diferentes comunidades, así como las que viven en la zona de Intag y Golondrinas, mismas que se encuentran en situación de pobreza y son titulares de propiedades sociales y comunales, así como para mujeres titulares de propiedades y también para personas adultas mayores y personas con discapacidad, en la parte que les corresponde; que además, se encuentran lejos de la cabecera cantonal, por el tiempo de viaje y recursos que les conlleva el gasto para la obtención de inscripciones y certificaciones, es necesario la creación de acciones afirmativas con la finalidad de efectivizar los derechos humanos y lograr la equidad.

En este contexto el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, señala que el reconocimiento igualitario de los derechos a todos los individuos, implica la consolidación de políticas de igualdad que eviten la exclusión y fomenten la convivencia social y política; para alcanzar la igualdad plena en la diversidad. Así mismo señala que el Estado como ente garante de derechos cumpla con sus obligaciones principales que son: respetar, proteger y garantizar los derechos, mediante políticas públicas y servicios que aseguren accesibilidad y asequibilidad de los mismos, en particular para los grupos de atención prioritaria y los grupos históricamente excluidos.

En cuanto a las exoneraciones y rebajas a las personas de la tercera edad y personas con discapacidad, la Constitución garantiza estos beneficios; sin embargo, en la Ordenanza de Creación del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del Cantón Cotacachi, no se establecen dichas garantías. Por tal razón es necesario que la normativa de menor jerarquía deba mantener conformidad con las disposiciones constitucionales.

Entendiendo que la propiedad es un derecho humano mismo que debe ser garantizado por el Estado y por ende por los funcionarios públicos; y que el Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi, cumple un rol fundamental en la garantía de este derecho a través de las

inscripciones, así como de las certificaciones que indican la titularidad de los bienes inmuebles, así también la publicidad de los actos inscritos en los mismos.

El registro (inscripción), constituye un elemento de gran importancia del derecho humano a la propiedad puesto que la tradición de bienes inmuebles se perfecciona únicamente con la inscripción en el Registro de la Propiedad, ya que se garantiza la seguridad jurídica de los bienes, su titularidad y su reconocimiento como tal; así como la publicidad de ciertos derechos reales que recaen sobre los inmuebles. Es así que la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 82 manifiesta “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”.

Por último, la Constitución del 2008 es una constitución garantista de derechos la misma que busca el goce efectivo de los derechos humanos y en cuanto al servicio público indica que estos deben ser accesibles y asequibles a toda la población.

Por todo lo expresado en líneas anteriores justifica de forma amplia la presentación de este proyecto de Ordenanza.

EL CONCEJO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SANTA ANA DE COTACACHI

CONSIDERANDO:

Que, en el capítulo VI de los Derechos de Libertad, Art. 66 numeral 25 de la Constitución de la República, manifiesta “El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre sus contenidos y características”;

Que el numeral 6 del artículo 37 de la Constitución de la República del Ecuador garantiza a las personas adultas mayores: “Exoneración del pago por costos notariales y registrales, de acuerdo con la ley”;

Que el numeral 3 del artículo 47 de la norma ibídem reconoce a las personas con discapacidad: "Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos";

Que, en el Art. 238 de la Constitución de la República en su parte pertinente manifiesta que "Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera";

Que, de conformidad con en el artículo 265 de la Constitución de la República "el sistema público del registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades";

Que, la disposición contenida en el artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala: "la administración de los registros de la propiedad de cada cantón corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales. El sistema público nacional de registro de la propiedad corresponde al gobierno central y su administración se ejercerá de manera concurrente con los gobiernos autónomos descentralizados municipales de acuerdo con lo que disponga la ley que organice este registro. Los parámetros y tarifas de los servicios se fijarán por parte de los respectivos gobiernos municipales";

Que, el artículo 186 de la Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, establece que: "los gobiernos. municipales y distritos metropolitanos podrán crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad";

Que, en el último inciso del artículo 33 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos " Públicos, se dispone que: "en el caso del registro de la propiedad de inmuebles será el municipio de cada cantón el que, con base en el respectivo estudio técnico financiero, establecerá anualmente la tabla de aranceles por los servicios de registro y certificación que preste";

Que el artículo 35 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos señala que: "Los Registros de la Propiedad Inmuebles y Mercantil se financiarán con el cobro de los aranceles por los servicios de registro...";

En uso de las atribuciones constitucionales y legales que le confiere el artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, así como los artículos 7; 57, literal a); y, 322 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, expide la siguiente:

ORDENANZA PARA LA APLICACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS EN LOS SERVICIOS DEL REGISTRO MUNICIPAL DE LA PROPIEDAD Y MERCANTIL DEL CANTÓN COTACACHI

TÍTULO I

GENERALIDADES

CAPÍTULO I

ÁMBITO, OBJETO Y PRINCIPIOS

Art. 1.- Ámbito: El ámbito de la presente Ordenanza será dentro de la jurisdicción del cantón Cotacachi.

Art. 2.- Objeto: La presente Ordenanza tiene como objeto la aplicación y regulación de acciones afirmativas en los servicios registrales, a favor de las personas que se encuentran en situación de pobreza y que son titulares de propiedades sociales y comunales, así como para mujeres y también para personas adultas mayores y personas con discapacidad, titulares de propiedades.

Art. 3.- Principios: Esta Ordenanza se regirá por los principios de razonabilidad, progresividad, seguridad jurídica, eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, coordinación, generalidad, atención prioritaria, pro persona, igualdad formal y material, interculturalidad e inclusión.

CAPÍTULO II

SUJETOS PARA APLICACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS

Art. 4.- Sujeto Activo: El sujeto activo es el GAD Municipal de Santa Ana de Cotacachi, a través del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi, el cual aplicará acciones afirmativas a favor de las de las personas que se encuentran en situación de pobreza y que son titulares de propiedades sociales y comunales, así como para mujeres y también para personas adultas mayores y personas con discapacidad, titulares de propiedades, en la parte que les corresponde.

Art. 5.- Sujeto Pasivo: Los sujetos pasivos son las personas sujetas a la aplicación de acciones afirmativas, quienes son titulares de propiedades sociales y comunales, que viven en la zona de Intag y en Golondrinas, que además se encuentran en situación de pobreza así como para mujeres y también para personas adultas mayores y personas con discapacidad, en la consideración de que los sujetos de del derecho a garantizar son diversos y han sido históricamente discriminados, que han vivido en la exclusión y que las grandes distancias han marcado la accesibilidad principalmente a los servicios registrales.

TITULO II

ACCIONES AFIRMATIVAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO I

ACCIONES AFIRMATIVAS

Art. 6.- Acciones afirmativas para personas que poseen propiedades ubicadas en Golondrinas registradas en Quinindé: Las personas que viven en Golondrinas mismas que se encuentran en situación de pobreza, son titulares de propiedades sociales y comunales, así como para mujeres, personas adultas mayores y personas con discapacidad titulares de propiedades, en la parte que les corresponde. Quienes teniendo registradas sus propiedades en Quinindé, dentro de cinco años tomados a partir de la publicación de la Ordenanza, podrán actualizar e inscribir sus propiedades en el cantón Cotacachi sin costo alguno por inscripción, certificaciones y servicios administrativos. Para propiciar la inscripción de las propiedades registradas en Quinindé, se realizará servicio registral itinerante. Para lo cual se socializará esta Ordenanza, en Golondrinas y sus recintos; se pondrá en conocimiento a través de medios de comunicación y redes sociales, así como se brindará el apoyo técnico y jurídico de parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, para el proceso de inscripción en Cotacachi.

Art. 7.-Trato prioritario y preferencial en los servicios registrales: El trato prioritario y preferencial de los servicios registrales se brindará a las personas que viven en la zona de Intag y en Golondrinas que se encuentran en situación de pobreza así como para mujeres titulares de propiedades sociales y comunitarias; así también a personas adultas mayores y personas con discapacidad; es decir se realizará una atención diferenciada y prioritaria, despachando los documentos solicitados el mismo día y en casos excepcionales como en certificaciones de

lotizaciones se tomará el tiempo necesario para la entrega; sin embargo, se podrá enviar el trámite a las oficinas municipales de Intag y Golondrinas, para que el usuario pueda retirarlas en dichas oficinas, acercando de esta manera los servicios registrales. Así también se organizarán al menos una vez al año brigadas con el personal del Registro, que visitarán las diferentes comunidades del cantón Cotacachi, para acercar los servicios y estos puedan cumplir con las cuatro características elementales.

Art. 8.- Evaluación y seguimiento: La evaluación y seguimiento de la aplicación de acciones afirmativas, se realizará cada año en el acto de rendición de cuentas a la ciudadanía, para lo cual se establecerá una mesa de técnica, para que la o el representante del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi, juntamente con el Consejo cantonal de Protección de derechos de Cotacachi, presenten el informe de aplicación de las acciones afirmativas, con la finalidad de buscar una aplicación efectiva de las mismas y con ello lograr el efectivo ejercicio del derecho a la propiedad, para ello el Registro de la Propiedad debe elaborar un registro de atención preferencial y prioritaria con información que permita la verificación de aplicación de acciones afirmativas que será hasta cinco años en la inscripción de actualización de información de propiedades que se encuentran Registradas en el cantón Quinindé y que va de la mano la atención itinerante y atención preferencial así como las políticas públicas aplicadas.

Art. 9.- Temporalidad de acciones afirmativas: Las medidas de acción afirmativa cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato, para lograr su igualdad sustantiva o de facto y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas de discriminación.

CAPÍTULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS

Art. 10.- Vigencia de las certificaciones: Se establece la vigencia de 45 días de los certificados de gravámenes y de propiedad, mismos que deben constar en las certificaciones emitidas, para que el usuario pueda verificar su vigencia.

Art. 11.- Servicios itinerantes: Con la finalidad de acercar los servicios registrales a las zonas rurales alejadas de la cabecera cantonal, se realizará atención itinerante al menos una vez al año, en base a las necesidades de los usuarios, previo la coordinación con los presidentes de las comunidades o recintos.

Art. 17.- Promoción: El GAD Municipal de Santa Ana de Cotacachi, promoverá y apoyará de manera permanente la aplicación de acciones afirmativas y políticas públicas, para ello realizará la socialización de esta Ordenanza.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA: El Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del Cotacachi, será responsable de actualizar permanentemente el catastro de beneficiarios de acciones afirmativas en los sistemas institucionales, para el cumplimiento de esta Ordenanza.

SEGUNDA: Notifíquese al Consejo Cantonal de Protección de Derechos con la presente Ordenanza con el fin de que verifique el cumplimiento de la misma.

DISPOSICIONES REFORMATARIAS

PRIMERA: En la Ordenanza de Creación del Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Cotacachi, en el capítulo VIII, de los Aranceles del Registro, Art. 34.- numeral 1, literal a) Añádase después del segundo inciso lo siguiente: Las personas de la tercera edad y personas con discapacidad, tendrán una exoneración o rebaja del pago del 50% en los servicios registrales de inscripción.

La rebaja o exoneración se realizará bajo los siguientes parámetros:

1. Se exonera o rebaja únicamente en el valor que le corresponde pagar a la persona de tercera edad o persona con discapacidad, estándole prohibido asumir el porcentaje que les corresponda asumir a los demás intervinientes.
2. La exoneración o rebaja aplica únicamente a las personas titulares de la información.
3. Para la exoneración o rebaja las personas de la tercera edad deberán presentar su cédula o el documento que le acredite como persona con discapacidad, debidamente emitida por la entidad competente.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA: En un plazo de treinta días, la Secretaría del Concejo Municipal, hará la respectiva codificación de las Ordenanzas que reforme la presente Ordenanza.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA: Quedan expresamente derogadas todas las disposiciones que se encuentran en contraposición con la presente ordenanza.

SEGUNDA: La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de su sanción y se publicará en la Gaceta Oficial del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santa Ana de Cotacachi, así como en la página web institucional sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.