



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

SISTEMA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO NOTARIAL Y REGISTRAL

**Trabajo de Titulación de Examen Complexivo para la obtención del Grado de
Magister en Derecho Notarial y Registral**

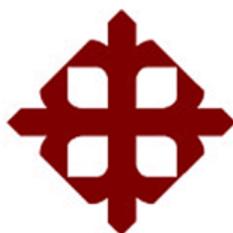
**TEMA: EL FRACCIONAMIENTO MUNICIPAL DE PREDIOS
RURALES: UN CASO QUE IMPIDE LA SUSCRIPCIÓN DE
ESCRITURA PÚBLICA**

Autora:

Dra. Ruth Narsisa Ortega Ortiz

Guayaquil –Ecuador

2018



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

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por la **Doctora Ruth Narsisa Ortega Ortiz**, como requerimiento parcial para la obtención del Grado Académico de **Magister en Derecho Notarial y Registral**.

REVISORES

Dr. Francisco Obando F.
Revisor Metodológico

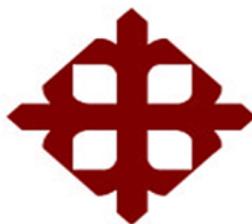
Ab. María José Blum M.
Revisora de Contenido

DIRECTOR DEL PROGRAMA

Dra. Teresa Nuques Martínez

Guayaquil, a los 25 de octubre del año 2018

Dra. Ruth Narsisa Ortega Ortiz



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

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Doctora Ruth Narsisa Ortega Ortiz

DECLARO QUE:

El examen complejo **El fraccionamiento municipal de predios rurales: un caso que impide la suscripción de escritura pública** previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Derecho Notarial Y Registral**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

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

Guayaquil, a 25 de octubre del año 2018

LA AUTORA

Dra. Ruth Narsisa Ortega Ortiz



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

AUTORIZACIÓN

Yo, Doctora Ruth Narsisa Ortega Ortiz

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución del examen complejo **El fraccionamiento municipal de predios rurales: un caso que impide la suscripción de escritura pública**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a 25 de octubre del año 2018

LA AUTORA:

Dra. Ruth Narsisa Ortega Ortiz

AGRADECIMIENTO: Agradezco a Dios por mi vida, por las sonrisas por las lágrimas, son parte de la existencia.

DEDICATORIA: A mis hijas Ruth Paola y María Belén, mi prolongación, mis motores, mi vida.

A mi esposo Eduardo por su apoyo.

Resumen:

El presente trabajo analiza los resultados de la reforma que en 2014 experimentó el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD) por la cual el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal deberá aprobar los planos de fraccionamiento de predios rurales, previo a la celebración de la escritura pública de transferencia de dominio ante Notario, situación que causa inconvenientes tanto al usuario como al Notario.

Palabras clave:

Ordenamiento territorial / fraccionamiento territorial / predio rural / escritura pública

Abstract:

The present work analyzes the results of the reform that in 2014 experienced the Organic Code of Territorial Organization (COOTAD) by which the Municipal Autonomous Decentralized Government must approve the plans of fractionation of rural properties, prior to the celebration of the public deed of transfer of ownership before a Notary, a situation that causes inconveniences both to the user and to the Notary.

Key Words:

Territorial Organization / fractionation of rural properties / rural property / public deed of transfer of ownweship

INDICE

Contenido

CAPÍTULO I	2
INTRODUCCIÓN.....	2
EL PROBLEMA.....	2
OBJETIVOS.....	5
Objetivo General	5
Objetivos Específicos	5
BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL	6
CAPÍTULO II	8
DESARROLLO	8
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	8
ANTECEDENTES.....	8
DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN	10
PREGUNTA PRINCIPAL DE INVESTIGACIÓN.....	11
PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS DE INVESTIGACION	11
VARIABLE UNICA	12
INDICADORES.....	12
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA	12
ANTECEDENTES DE ESTUDIO	12
EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.....	15
EL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA (PDOT) COMO EJEMPLO DE ESTUDIO.....	22
EL FRACCIONAMIENTO DE TERRENOS EN ZONAS RURALES Y LA ESCRITURA PUBLICA NOTARIAL.....	25
SUSCRIPCIÓN DE ESCRITURAS PÚBLICAS EN CASO DE FRACCIONAMIENTO DE TERRENOS	28
PROPUESTA DE REFORMA AL COOTAD PARA FRACCIONAMIENTO DE PREDIOS RURALES.....	31
DEFINICION DE TÉRMINOS.....	34
METODOLOGÍA	36
MODALIDAD.....	36
POBLACION Y MUESTRA	36
METODOS DE INVESTIGACION.....	39
Métodos Teóricos	39

Métodos empíricos	39
Procedimiento.....	39
CAPITULO III	41
RESPUESTAS	41
BASES DE DATOS	41
CONCLUSIONES.....	41
RECOMENDACIONES.....	43
BIBLIOGRAFIA.....	44

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

EL PROBLEMA

La Constitución de la República en el artículo 227 establece que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Las atribuciones conferidas por la Constitución de la República (Art. 262, CE) en materia de planificación a los Gobiernos Regionales Autónomos (GADS), se hallan plasmadas en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, cuyo artículo 5.5 impone en forma exclusiva a los GADS municipales la obligación de:

a) “Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad” y;

b) “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (...)”.

Al respecto, dentro del Capítulo II, Fraccionamiento de Suelos y Reestructuración de Lotes, Sección Primera, Fraccionamientos Urbanos Agrícolas, el artículo 470 del COOTAD, establecía y determinaba los tipos de fraccionamiento de los predios urbanos, entendiéndose por fraccionamiento o subdivisión urbana la división de terreno en dos a diez lotes con frente o acceso a alguna vía pública existente o en proyecto. Este fraccionamiento o división de suelo requería necesariamente de la aprobación del GAD municipal, para poderlo transferir a una tercera persona, ya sea por partición, donación o venta y se refería única y exclusivamente a fraccionamientos o divisiones de suelo en predios ubicados en el área urbana.

Pero en enero de 2014, (Registro Oficial Suplemento # 166 de 21 de enero del 2014), se reforma este artículo en los siguientes términos:

“**Art. 40.-** Sustitúyase el primer inciso del artículo 470 por los siguientes:

Art. 470.- “El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, en cualquier división o fraccionamiento de suelo rural de expansión urbana o suelo urbano, exigirá que el propietario dote a los predios resultantes de infraestructura básica y vías de acceso, los que serán entregados al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. Según el caso, se aplicará el régimen de propiedad horizontal y demás normas de convivencia existentes para el efecto, que se regularán mediante este Código y las ordenanzas. Para quienes realicen el fraccionamiento de inmuebles, con fines comerciales, sin contar con la autorización de la respectiva autoridad, las municipalidades afectadas aplicarán las sanciones económicas y administrativas previstas en las respectivas ordenanzas; sin perjuicio de las sanciones penales si los hechos constituyen un delito, en este último caso las municipalidades también podrá considerarse como parte perjudicada.

Se entenderá por reestructuración de lotes un nuevo trazado de parcelaciones defectuosas, que podrá imponerse obligatoriamente con alguno de estos fines:

- a) Regularizar la configuración de los lotes; y,
- b) Distribuir equitativamente entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación urbana.

Esta reforma producida en el seno de la Asamblea Nacional, se produjo en el contexto de la reforma de varios artículos a la referida Ley, en cuyos considerandos se señala la intención de clarificar la normativa relativa a la creación de circunscripciones territoriales mediante el establecimiento de procedimientos para el ordenamiento de población y territorio, garantizar el pleno disfrute de la ciudad por parte de los ciudadanos y, dotar a los GAD s de los debidos instrumentos legales para resolver problemas sociales de asentamientos poblacionales urbanos no legalizados que impide el acceso de los ciudadanos a servicios públicos de calidad.

En efecto, desde hace varias décadas en las diferentes jurisdicciones territoriales seccionales ecuatorianas se vienen produciendo varios conflictos de ordenamiento territorial que genera conflictos entre municipios, cantones y parroquias en perjuicio de propietarios principalmente rurales, precisamente, cuando existen predios ubicados territorialmente en diferentes provincias o

cantones que se hallan sometidos a diferentes tipos de ordenanzas municipales que casi siempre resultan superpuestas y contradictorias, que hacen que el propietario y sus herederos deban lidiar simultáneamente con varios organismos y autoridades, inmersos muchas veces en conflictos irresolubles, motivo suficiente para establecer las reformas pertinentes.

En el caso que nos ocupa, del texto reformado hay un problema se determina la exigencia de aprobación de planos por parte de la Municipalidad, respecto de predios ubicados en el **área rural**, como requisito previo a la escritura que implique transferencia de dominio, situación que si bien resulta lógica tratándose de los predios urbanos porque puede estar en peligro la ejecución de una obra pública de interés social y que esté dentro de un planeamiento urbano, se vuelve ilógica respecto de los **predios rurales**, no solo porque limita la voluntad del dueño de dividir su propiedad de acuerdo a sus necesidades, sino también porque no se toma en consideración de que los GADS municipales del territorio ecuatoriano, no cuentan con normas legales claras y precisas ni con procedimientos administrativos que permitan en forma oportuna la aprobación de fraccionamientos o divisiones en el área rural.

Las pocas ordenanzas que se han ido aprobando a lo largo de la vigencia de esta reforma, no han sido lo suficientemente eficientes en cuanto a su tramitación o aplicación, lo que ha desembocado que, a los propietarios campesinos, generalmente personas de escasos recursos económicos, se les exija para la transferencia de dominio con desmembración de sus predios, trámites engorrosos e innecesarios, que ni siquiera pueden ser despachados en forma oportuna vulnerando varios de sus derechos.

Resultado de esta problemática reforma y a efectos de solucionarla a través de la actuación notarial, cabe preguntarse ¿en qué medida la falta de normativa municipal sobre fraccionamiento de predios rurales imposibilita al Notario la suscripción de escrituras públicas para el caso de compra ventas, herencias y donaciones? ¿cómo proteger el derecho a la libre disposición a fraccionar un predio rústico de acuerdo a las necesidades del propietario? Esta falta de claridad normativa, sin duda, complica el ejercicio notarial y afecta injustamente el derecho a la libre disposición que es la característica fundamental del derecho de propiedad, tomando en cuenta que los fraccionamientos prediales en el área rural casi nunca

tienen fines comerciales, sino que generalmente son actos de simple redistribución familiar por la vía hereditaria, entre personas humildes.

OBJETIVOS

Objetivo General

Proponer una nueva reforma al artículo 470 del COOTAD, por la cual se permita al Notario autorizar la suscripción de la escritura pública de transferencia de dominio ya sea por donación por venta, partición de predios que estén ubicados en suelo ubicados en la zona rural, sin que sea obligación la previa aprobación de plano de división o certificado de autorización de fraccionamiento de suelo por parte del GAD Municipal.

Objetivos Específicos

- Fundamentar doctrinaria y jurídicamente la propuesta de reforma al artículo 470 del COOTAD, en relación al fraccionamiento o subdivisión de terrenos ubicados en suelo rural, de forma que no se limite la libre disposición de la propiedad y la correspondiente suscripción de la escritura de transferencia del predio por escritura otorgada ante Notario Público.

- Evaluar el alcance y resultado de las reformas realizadas en el COOTAD en materia de fraccionamiento de territorios rurales a partir del año 2014.

- Evaluar la necesidad de permitir al Notario suscribir la escritura pública de transferencia de dominio, ya sea por donación por partición o venta, en casos de fraccionamiento de territorios rurales sin plano aprobado o certificado conferido por el GAD Municipal del Cantón en donde está ubicada la propiedad, ante la carencia de normativa y procesos claros respecto del fraccionamiento del suelo en zonas rurales.

- Elaborar los componentes de la propuesta.

BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL

La investigación se sustenta en tres fuentes específicas:

1. La doctrina, la cual es prácticamente unánime al considerar a la escritura pública como un documento jurídico de carácter público, otorgado ante un ciudadano, llamado Notario dotado de potestad para dar fe pública sobre la celebración de ciertos actos, hechos, negocios o contratos exigidos por la ley, cuya finalidad es revestirles de seguridad jurídica y eficacia, reflejando la voluntad de las partes, tal es el caso de la compraventa de bienes inmuebles, sean urbanos y rurales que requieren de escritura pública para su transferencia de dominio.

2. El Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), en lo referente al fraccionamiento o división del suelo en el área urbana, pues es lógico que se exija previamente la aprobación del GAD municipal, por cuanto existen normas y procesos claros, así como planes de ordenamiento territorial y usos definidos del suelo, etc. Pero resulta inexplicable que luego de la reforma al artículo 470 del COOTAD en enero de 2014, para los casos de fraccionamiento o división de predios ubicados en las zonas rurales, se exija una aprobación de plano o certificado conferido por parte del GAD municipal, ya que como se ha mencionado y lo comprobaremos más adelante, no existe un marco legal que vuelva operativa dicha tramitación, puesto que entran en contradicción la reforma incorporada en el artículo 470, con el principio fundamental del Derecho Público, reconocido en la doctrina y en la legislación, que establece que “sólo se puede hacer lo que esté expresamente permitido por la ley”. El resultado de tal contradicción traslada al Notario un conflicto propio del GAD municipal con el propietario o con los adquirentes del predio rural fraccionado, conflicto que, pese a no ser ocasionado por el Notario frente a sus usuarios, sino por el contrario se torna en impedimento que no le permite dar el servicio notarial conforme a las atribuciones a él conferidas.

3. La legislación conexas porque dentro de nuestra legislación, para la emisión o reforma de una ley y su puesta en vigencia se debe dar estricto cumplimiento a lo determinado en el literal a) del artículo 5 del Código Civil en el cual se establece que la ley entrará en vigencia desde el momento de su

promulgación en el Registro Oficial y causará efectos contados desde la fecha de emisión del mencionado registro (Congreso Nacional, 2005). Es bajo esta disposición que haremos la propuesta de modificación al artículo 470 del COOTAD, de manera que se permita al Notario cumplir a cabalidad con las competencias establecidas en el artículo 18 de la Ley Notarial, y pueda autorizar el otorgamiento de la suscripción de la escritura pública en los casos de fraccionamiento de territorios rurales sin que medie plano o certificado aprobado por el GAD municipal, ante la evidente falta de normativa y procedimiento para la aprobación de ese documento (plano) cuando se trate de transferencia de predios ya sea por herencias, donaciones o compraventa, excepto con fines comerciales (lotización).

CAPÍTULO II

DESARROLLO

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

ANTECEDENTES

Existen varios trabajos e investigaciones realizadas a nivel nacional que han tocado este delicado tema, por ejemplo, existe, por ejemplo, el trabajo de Andaluz (2017) sobre lo que es el derecho de propiedad en zonas rurales producto de herencias, ya que de acuerdo al autor, en Ambato, lugar donde efectúa la investigación, no existe la debida ordenanza municipal para especificar el procedimiento de repartición de predios entre herederos causando a su vez conflictos debido a que se aplica el mismo metraje para el fraccionamiento en la zona rural como la zona urbana (p. XIV).

Así mismo, el problema de no contar con una normativa efectiva en cuanto al fraccionamiento en zona rural se evidencia en el trabajo investigativo de Pinos (2016) en el cual se especifica que "a pesar de la disposición del COOTAD sobre la extensión de los lotes mínimos, en la zona rural no existe la aplicación de la misma, sino que la extensión es un acuerdo interno entre las partes" (p...)

De igual forma piensa Vivanco (2014) en cuyo trabajo investigativo refiere que "la tenencia de la tierra y los índices de fraccionamiento ilegal de la misma nacieron ligados a los procesos de reforma agraria en el Ecuador" (p. 13).

Rocha (2015), por su parte, en su estudio realizado para la UDLA analiza la importancia de que los GAD's Municipales "definan competencias de ordenamiento territorial, uso, gestión y control del suelo" (p. vi) de forma especial en las zonas rurales en donde no se especifica de forma concreta el accionar o proceder en los casos de fraccionamiento de territorios, en los que según el Art. 470, interviene la institución municipal sin especificar cómo deben actuar los Notarios para la inscripción de los lotes, evidenciándose claramente la falta de disposición normativa adecuada.

De las opiniones citadas, y de lo que se vive en la práctica, se evidencia que no existe una adecuada normativa legal que garantice la partición o fraccionamiento de terrenos en la zona rural producto de herencias, donaciones, o

para la venta sin fines comerciales, que haya sido emitida por el GAD Municipal, lo cual genera inconvenientes para el acceso al derecho de propiedad que se encuentra garantizado en la misma Constitución del Ecuador, afectándose "su fraccionamiento por metrajes extensos que muchas veces no permite el derecho a la propiedad adquirida de manera sucesoria" (Andaluz, 2017, p. 12).

Paralelamente es urgente hacer una reflexión en lo referente al contenido del artículo 109 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, que causa cierto conflicto, pues el texto establece:

Art. 109.- “Regulación del fraccionamiento. Es de interés público la integración productiva de los minifundios ya existentes a través de sistemas de asociatividad de la agricultura familiar campesina y de la economía popular y solidaria.

El Estado creará mecanismos de crédito preferencial, facilidades de comercialización, asistencia técnica, capacitación y otras, para la integración productiva de la tierra rural.

Las y los notarios y registradores de la propiedad otorgarán e inscribirán, respectivamente, las adjudicaciones de tierras rurales estatales emitidas por la Autoridad Agraria Nacional independientemente de la extensión del predio. La transferencia o partición de estas tierras, puede ser inscrita y registrada, siempre y cuando, su superficie no sea menor al lote mínimo definido por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano correspondiente, sobre la base de la extensión de la superficie de las pequeñas propiedades existentes en su jurisdicción, de acuerdo con la realidad y particularidades de cada zona agroecológica y a los parámetros técnicos que establezca la Autoridad Agraria Nacional.

Se encuentran exentas de esta disposición las tierras comunitarias y las adjudicadas por el Estado”. (lo resaltado me pertenece).

Si analizamos esta disposición vemos que crea confusión y contraría lo dispuesto en el artículo 470 del COOTAD, por cuanto el citado artículo determina la posibilidad de que el notario sí pueda realizar la escritura pública de transferencia de dominio de un bien ubicado en el área rural, siempre y cuando se cumpla con la superficie mínima establecida por el Gobierno Autónomo Descentralizado

Municipal. Para este caso, el propietario del predio a fraccionarse tiene que acudir al GAD Municipal para solicitar un documento en donde se establezca el área mínima que se permite fraccionar para el otorgamiento de la escritura, obviamente respetando la cabida constante en tal documento. Muchos de los Notarios se encuentran frente a una disyuntiva: si bien el Código Orgánico de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA) abre una posibilidad de fraccionar sin plano aprobado por el GAD Municipal, en cambio, como se indicó el COOTAD en su artículo 470 establece la obligatoriedad de que en los fraccionamientos de suelo rural de expansión urbana o suelo urbano debe contar con la autorización respectiva municipal.

El notario ante esta situación se ve imposibilitado de cumplir a cabalidad su función en cuanto a brindar seguridad jurídica y eficacia al acto notarial, puesto que si se suscribe la escritura cumpliendo lo determinado en el artículo 109 de la LOTRTA y no se cumple lo determinado en el artículo 470 del COOTAD ¿qué ocurre? Considero entonces, necesario que con solo la eliminación de los términos “suelo rural” del primer inciso del artículo 470 IBIDEM, se obviaría los inconvenientes que se han ocasionado por tal reforma, tanto para el Notario como para el usuario.

DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN

Se pretende en forma concreta, analizar cómo la carencia de normas claras y procesos eficientes de fraccionamiento de suelo en zonas rurales, está afectando el desempeño de la función Notarial, por lo que es necesario emitir un Anteproyecto de Ley reformativo al COOTAD para permitir al Notario suscribir las escrituras públicas en casos de herencias, donaciones, compraventa por subdivisiones en zonas rurales sin el permiso municipal, tan sólo con la presentación de las cartas de pago de los impuestos prediales.

La aplicación del Art. 470 del COOTAD, reformado en el año 2014, genera consecuencias negativas en el ámbito social, económico y jurídico de los dueños de terrenos rurales, los cuales materialmente están impedidos de subdividir voluntariamente sus terrenos, a lo que se suma un factor cultural sumamente arraigado en el área rural, pues ancestralmente sabemos que el proceso de

transferencia de tierras en el área rural no ha necesitado de certificación alguna o aprobación de plano, por obvias razones.

Queda evidenciado entonces, la consecuencia grave que trae la falta de normativa jurídica expresa para proceder en caso de fraccionamiento en zona rural por parte de los GAD'S, generando incertidumbre, inseguridad jurídica y malestar en los usuarios al no poder realizar sus trámites con la agilidad y celeridad correspondiente, ya que la ley solo hace referencia al proceso en caso de subdivisiones por motivo de urbanizaciones y esto en el área urbana.

Una segunda y no menos grave consecuencia de este problema es la imposibilidad de que el Notario pueda cumplir con sus atribuciones y funciones de suscribir la correspondiente escritura pública, por no contar con un certificado o plano de división predial y no existir la normativa correspondiente para proceder en casos de fraccionamiento de terrenos rurales en casos de herencias, donaciones, compraventa por parte de los GAD's municipales.

PREGUNTA PRINCIPAL DE INVESTIGACIÓN

¿La falta de normativa municipal sobre fraccionamiento de territorios rurales imposibilita al Notario de suscribir las escrituras públicas en casos de herencias, donaciones y compraventa?

PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS DE INVESTIGACION

¿El Art. 470 del COOTAD atenta contra la libre voluntad de los propietarios para la división o fraccionamiento de sus heredades en zona rural?

¿La imposibilidad de fraccionar el territorio en zona rural con fines de herencia, donaciones o compraventa atenta contra el derecho a la libre disposición de los propietarios?

¿La falta de normativa sobre el procedimiento para otorgar el permiso municipal en caso de fraccionamiento en zona rural incide en el cumplimiento la obligación que tiene el Notario de suscribir una escritura pública por herencia, donación o compraventa?

VARIABLE UNICA

Fraccionamiento de terrenos en zonas rurales

INDICADORES

Escritura Pública

Fraccionamiento territorial de zonas rurales

Notario

Ordenamiento territorial

Ordenanza municipal

FUNDAMENTACIÓN TÉORICA

ANTECEDENTES DE ESTUDIO

El tema de la presente investigación no ha sido objeto de investigaciones anteriores, lo cual se explica en virtud de que es por los años 2015, 2016, 2017, cuando recién se empieza a experimentar los resultados negativos en la tramitación de divisiones o fraccionamientos en el área rústica y siente la necesidad de reformar el COOTAD para tratar de solucionar los inconvenientes que está ocasionando el fraccionamiento municipal de predios rurales que, así como está, impide la suscripción de escritura pública. Por ello, los cambios que proponemos se orientan a que en esta materia la ley garantice el derecho a la propiedad consagrado en la Constitución de la República, y el Notario a través de la Ley Notarial pueda actuar en los casos del fraccionamiento de las zonas rurales previstos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Para el efecto, realizaremos una revisión histórica de la normativa que estuvo vigente y la que hasta el momento se encuentra vigente y que se ha tomado como fundamento para precisar el problema de estudio.

Tenemos que, en el texto de 1971 de la Ley de Régimen Municipal, ya se concreta que, entre otros, los fines esenciales de los Municipios eran los de

planificar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales (Art. 12, LRM). En el artículo 25 consta que para los efectos del sistema de planificación nacional, las municipalidades, deberán preparar programas y proyectos que garanticen la consecución de sus fines, los cuales serán incorporados en el Plan General de Desarrollo (Arola, 2013).

Según el artículo 64, n 3, el Concejo Municipal deberá dirigir el desarrollo físico del cantón y la ordenación urbanística de acuerdo con las previsiones especiales de esta Ley y las generales sobre la materia; aprobar los planes reguladores del desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano (Art. 64, n 4, LRM); controlar el uso del suelo en el territorio del cantón y establecer el régimen urbanístico de la tierra (Art. 64 n 5); aprobar o rechazar los proyectos de parcelaciones o de estructuraciones parcelarias formulados dentro de un plan regulador de desarrollo urbano (Art. 64 n 6) y exigir que en toda parcelación que le corresponda autorizar, se destinen espacios suficientes para la construcción de escuelas primarias o especiales administradas por el Estado.

En el art. 161, LRM, se concretan las funciones de la Administración Municipal en temas de Planeamiento y Urbanismo. Preparar un plan de desarrollo municipal destinado a prever, dirigir y estimular su desenvolvimiento en los órdenes social, económico, físico y administrativo (a) formular lo planes de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano; (c) elaborar proyectos de urbanización; (d) proceder a la zonificación, estudiar y prever las posibilidades de crecimiento y determinar las zonas de expansión; (e) conceder licencias para parcelaciones y reestructuraciones parcelarias e informar sobre las peticiones que reciba del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, de modo previo a la aprobación de lotizaciones y parcelaciones de tipo agrícola o semiurbano (Arola, 2013).

La Ley Orgánica de Régimen Local (LORL) para desarrollar Planes de Ordenación Territorial o Planes Reguladores de Desarrollo Físico cantonal ya desde la década de los setenta, no fue bien aprovechada (Pauta, 2013). Esto es en parte lo que ha ocasionado la problemática urbanística que se ha venido y se viene dando en las áreas rústicas y de expansión urbana de las ciudades del Ecuador. Se debe sumar las posiciones contradictorias entre funcionarios y organismos respecto de la

aplicación correcta de la Ley en materia de planificación y uso de suelo. Se debe recalcar que inclusive el IERAC, Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), y luego desde 1993, con el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), cuyas gestiones se amparaban en la Ley de Reforma Agraria y Colonización y posteriormente de Desarrollo Agrario, no siempre coincidentes. Esta última aún vigente, considera que la compra venta y transferencia de dominio de tierras rústicas privadas es libre y no necesita autorización (Pauta, 2013).

En el año 2010 al emitirse y entrar en vigencia del COOTAD, se recoge y trata de enmendar y corregir una serie de aplicaciones de la norma en materia de planificación y uso de suelo, incorporándose ya variantes destinadas a mejorar la convivencia del ser humano y la naturaleza, la modernidad en materia de planificación, el respeto a la etnias, y nuevos usos de suelo de acuerdo a su ubicación geográfica.

El ordenamiento territorial ecuatoriano sigue experimentando reformas, la última proviene del año 2018 y se refieren a varios asuntos que no fueron considerados tras su aparición en el año 2010. Las reformas introducidas al COOTAD en el año 2014, y concretamente a la que es objeto de este trabajo, el artículo 470, determina como hemos dicho varias veces, que para el fraccionamiento de los terrenos en zonas rurales, es necesario pedir la autorización correspondiente al GAD Municipal, el plano de división, sin emitir disposiciones para exceptuar los casos de partición de herencias, donaciones o compraventa, la disposición determina que su aplicación sea en forma general, sin considerar al menos casos de herencia, partición, donación o venta sin fines comerciales.

EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

Partamos de lo que consta en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), vigente desde octubre de 2010, el cual establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera (Delgado, 2012).

Entre los fines de los GAD s, se establece el “(...) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir” (COOTAD, Art. 4, g).

En el título II de este cuerpo normativo, se trata sobre los niveles de organización territorial determinando en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En el título III, entre otros temas, se abordan las funciones y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD constituidos por: regiones, provincias, cantones, distritos metropolitanos y parroquias rurales.

Especial interés merece el Capítulo II. La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial, en el que se indica: “Los planes de desarrollo deberán contener al menos los siguientes elementos:

- a) Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;
- b) La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;
- c) Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,
- d) Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas” (COOTAD, 2014).

Los objetivos del ordenamiento territorial regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, según el COOTAD (Art. 297), tienen por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos:

a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;

b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y

c) La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.”.

Para comprender el contenido y alcance técnico de esta norma, analizaremos algunos conceptos.

Sin embargo, para comprender mejor el contenido del COOTAD en materia de ordenamiento territorial, conviene realizar un breve recorrido histórico de lo que ha sido el ordenamiento territorial en el Ecuador.

Así pues, desde los más remotos tiempos de la humanidad, las sociedades políticas se han organizado en torno a un territorio que sirva como espacio vital para su desarrollo y supervivencia. Por siglos las guerras y disputas territoriales han gravitado profundamente en la historia de las diferentes culturas, siendo el territorio uno de los elementos constitutivos del Estado.

La organización política que llamamos Estado, tal como la conocemos, es un modelo que proviene del siglo XVIII con la revolución francesa, sin embargo, antes de su apareamiento ya existían diferentes tipos de formaciones sociales como, por ejemplo, reinos, imperios, condados, ducados, principados, etc., que ocupaban una determinada superficie territorial, la cual, a su vez, se subdividía en unidades más pequeñas en función de intereses individuales y colectivos manejados por los gobiernos. Así podemos mencionar, por ejemplo, lo que sucedía en el gran

imperio romano (749 a.C.- 315 d.C.) cuyos territorios imperiales se dividían en provincias y municipios.¹

Lo que hoy llamamos República del Ecuador, es una forma de sociedad política organizada bajo la forma de Estado nacional y existe oficialmente desde 1830, sin embargo, nuestro territorio en su pasado inmediato (1822- 1830) formó parte de la desaparecida Gran Colombia, un país que se organizaba territorialmente en grandes unidades llamadas “departamentos” dentro de los cuales existían provincias y, hacia atrás, por la vía de la conquista y colonización fue patrimonio territorial de un reino europeo llamado Castilla (1520-1822), así como parte del denominado imperio Inca.

No nos detendremos en la organización territorial aborigen, previa llegada de los conquistadores, no obstante, mencionaremos que el territorio Inca no tenía fronteras perfectamente definidas, pero se conoce que abarcaba Ecuador, Perú y parte de Bolivia, al que se le llamaba “Tawantinsuyo”. Terminada la conquista se la colonización y con ella la organización territorial de acuerdo con el modelo castellano, así el territorio americano colonizado por Castilla, empieza a ser dividido en unidades territoriales de carácter político administrativo, se crean los virreinos, las reales audiencias, las gobernaciones, las capitanías generales y los cabildos, siendo estos últimos de mucha importancia para el caso que nos ocupa, ya que fueron los encargados de representar a la comunidad y velar por el buen funcionamiento de la ciudad. Entre sus facultades y competencias estaba: la distribución de predios y población urbana, el control de precios, el aprovisionamiento de víveres, pesos y medidas en los mercados, el control de la delincuencia, etc. Además, era un ente que generalmente estaba conformado por los alcaldes o jueces municipales y por un número variable de concejales o regidores.

¹ La palabra “provincia”, viene de las voces latinas *pro vincere*, que significa “por haber vencido”, en atención al carácter conquistador de los romanos, mientras que “municipio” se deriva de las voces *manu capere* que, en castellano significa “dar la mano”, en alusión a los pueblos que voluntariamente se sometían a Roma.

Con el advenimiento de la república² el ordenamiento territorial operó bajo mandato constitucional, pues ya en la primera constitución ecuatoriana de 23 de septiembre de 1830 se establecía en sus artículos 1 y 6:

Artículo 1: “Los Departamentos del Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador.

Artículo 6: “El territorio del Estado comprende los tres departamentos del Ecuador en los límites del antiguo Reino de Quito.”

Cabe mencionar que cada uno de estos departamentos estaban divididos en provincias y cantones con autoridades locales en cada uno de ellos.

Durante el siglo XIX y hasta la casi la mitad del siglo XX, el Estado no lideraba los temas de desarrollo regional, aunque sí se encargaba de la asignación de recursos económicos a las provincias, se puede decir que cada provincia o municipio gestionaba su propio desarrollo. Pero en la medida que las corrientes social estadísticas van penetrando en círculos políticos, culturales y académicos, se piensa paulatinamente que el Estado debe ser el eje central del desarrollo económico.

Efectivamente, en la reseña histórica de la planificación y desarrollo nacional que se exhibe en la página electrónica de la Secretaría Nacional de Planificación y desarrollo (SENPLADES) consta que la planificación estatal en el Ecuador se inició en 1954 con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNPALA) que, en 1979 fue reemplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) con algunas entidades adscritas, hasta que en 2007 se crea SENPLADES, actual ente rector del desarrollo nacional.

Actualmente la planificación, desarrollo nacional, ordenamiento territorial, tienen como protagonista al Estado. En el Ecuador, los Órganos de la Administración Pública, por así disponer la Constitución y las leyes, son los únicos responsables de la administración del uso, regulación y ocupación del suelo en el territorio de su jurisdicción, tienen bajo su cargo por tanto en forma exclusiva facultades para llevar a cabo tareas en el ordenamiento territorial, a fin de que ese ordenamiento permita un adecuado crecimiento poblacional, garantizando con la

² La palabra república proviene de las voces latinas *res publica* que puede traducirse como “cosa pública” o “algo que pertenece a todos”, mientras que como modelo de organización política alude a un sistema de gobierno en el cual existe una división de poderes que se pesan y contrapesan.

regulación, normas que creen una ambiente sano, equilibrado en bienes y servicios, todo ello articulado a la noción constitucional del “Buen Vivir” (Art. 14, CE)

Igualmente, el artículo 225 de la Constitución expresa:

Art. 225.- “El sector público comprende:

“1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.

2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.

3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.

4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.”

Por su parte y en correspondencia, el Artículo 1 del COOTAD señala:

Art. 1. “Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.”

Y en su artículo 10, se habla de la organización del territorio en los siguientes términos:

Artículo 10.- Niveles de organización territorial.- El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.”

Eso se complementa con lo que contiene el Art. 53 *ibíd.*, que define lo que se entiende por gobierno autónomo descentralizado municipal:

Artículo 53.- “Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.”

Queda claro entonces, que la Constitución y las leyes ecuatoriana, aunque otorgan al Estado el papel protagónico en el ordenamiento territorial, la planificación y desarrollo nacional, a la par que también, otorgan autonomía política, administrativa y financiera a los gobiernos autónomos descentralizados para que desarrollen normativa interna a efectos de la resolución de problemas propios. De esta manera un municipio en función de su autonomía tiene la competencia exclusiva de “ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;” (COOTAD, Art. 55, b.), es decir, regula todo lo relativo al fraccionamiento predial dentro de su jurisdicción, tema que nos ocupa.

No obstante lo que dice nuestra legislación respecto del ordenamiento territorial, también es necesario conocer lo que dice al respecto la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) “el Ordenamiento Territorial (OT) permite organizar el uso, aprovechamiento y ocupación del territorio sobre la base de las potencialidades y limitaciones, teniendo en cuenta las necesidades de la población y las recomendaciones generadas por todos los instrumentos de planificación y gestión.”.

Y tal como lo dice el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay (MVOTMA), “el principal desafío que tiene el Ordenamiento Territorial es mantener y mejorar la calidad de vida de la población, fomentar la integración social en el territorio y procurar el buen uso y aprovechamiento de los recursos naturales y culturales.”

En efecto, la vida urbana requiere de un ordenamiento del espacio para posibilitar la circulación de las personas, como es el caso de la vialidad, paso de automotores y peatones, la creación de espacios verdes para el descanso y recreación de personas de todas las edades bajo criterios inclusivos, la prestación digna de servicios básicos, y por supuesto, la regulación, uso y ocupación del suelo, que implica la determinación de criterios de cómo este suelo deberá ser utilizado y distribuido entre los ciudadanos (Art. 54, c., COOTAD).

Obviamente, la adecuada planificación conlleva así mismo el que se impongan determinadas cargas económicas y gravámenes a los particulares, con el fin de garantizar el interés público y colectivo como, tal es el caso de que, por interés colectivo, se necesite de un predio particular para el emplazamiento de una obra pública, cuyo procedimiento conlleva la correspondiente expropiación e indemnización al particular por las áreas afectadas para una obra de carácter público.

Obligación de los GAD s municipales, es contar con un plan de ordenamiento territorial (Art. 54, e., COOTAD), sin embargo, por justicia y derechos constitucionales, si se tiene previsto la ejecución de la obra pública dentro de todo o parte del predio de un particular, deberá notificarse en forma oportuna y de acuerdo a lo que establece la Ley de tales afectaciones al particular con el fin de que no se ejecute obra particular en el predio.

La atribución del uso del suelo en su respectiva jurisdicción hace que un GAD municipal sea el órgano competente para autorizar el fraccionamiento predial a petición de los particulares o por necesidad del propio GAD “ (...) Se ha de entender que el terreno o los terrenos de uno o varios propietarios pueden ser divididos separadamente en dos o más lotes o parcelas para que todos los propietarios puedan tener acceso o ingreso a la vía pública existente o proyectada sin alterar el derecho de propiedad de cada uno de ellos excepto en la cabida del terreno si es que una parte de este fue destinada para la vía pública” (Pico, 1999).

EL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA (PDOT) COMO EJEMPLO DE ESTUDIO

En este punto, haremos a modo de ejemplo, un breve examen de cómo y cuáles han sido los resultados históricos de lo que se denomina como planificación urbanística, tomando como referencia aspectos pertinentes del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca (PDOT).

En efecto, previo al apareamiento del COOTAD, la derogada Ley de Régimen Municipal determinaba que los municipios planificarán dentro de su territorio; sin embargo, eran pocos municipios los que cumplían con la disposición debido a limitaciones de orden económico, recursos humanos y materiales, y lo que es más, por carencia de propuestas normativas que se plasmen en ordenanzas para su correcta aplicación, pues los esfuerzos de planificación se han centrado en las áreas urbanas de las cabeceras cantonales; y en municipios organizados llegan a las cabeceras urbanas parroquiales (Gómez y Gómez, 2012).

Según Moreno (2007), citado por Gómez y Gómez, en el Ecuador son escasos los municipios que tienen un historial de planificación urbana y más reducido es el número de municipios cuando se trata de planificación territorial a nivel de cantón. (Gómez y Gómez, 2012).

Con estos breves antecedentes, procedemos a examinar brevemente lo que ha sido la planificación territorial a nivel cantonal respecto del caso de la Municipalidad de Cuenca para lo cual mencionaremos que, desde el primer trimestre del año 2009, la administración municipal de la ciudad había venido trabajando en los Planes de Ordenamiento Territorial de sus 21 parroquias rurales y hasta finales del mencionado año se había obtenido el diagnóstico sectorial para cada parroquia, unas más desarrolladas que otras. Estos estudios se realizaron en colaboración con la Universidad Complutense de Madrid, bajo la dirección del profesor Thomas Villasante.

Efectivamente, en enero de 2011, la Municipalidad de Cuenca firma un convenio con la Universidad del Azuay para la trabajar en la Formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca. El rol de la Universidad del Azuay fue brindar asesoramiento y seguimiento en la construcción el Plan, para lo cual conformó un equipo técnico liderado por el Dr. Domingo

Gómez Orea, catedrático de la Politécnica de Madrid y especialista en temas de ordenación del territorio; quien ha sido el conductor y asesor en la formulación del Plan.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca (PDOT) se desarrolló en tres etapas: Diagnóstico Sectorial, Diagnóstico Integrado y Planificación Territorial (Gómez y Gómez, 2012).

El diagnóstico sectorial se realizó sobre cuatro sistemas: medio físico, población y actividades económicas, asentamientos e infraestructura; y, marco legal e institucional. El objetivo del diagnóstico sectorial es conocer la situación del sistema territorial.

En el diagnóstico integrado se determina la estructura y funcionamiento del sistema territorial, los problemas que le afectan, qué recursos y potencialidades tiene y qué limitaciones existen sobre el sistema territorial y, está conformado por tres elementos:

1) Plano que da cuenta del modelo territorial actual: que en nuestro caso se basa en las unidades territoriales ambientales, el sistema de asentamientos poblacionales con sus jerarquías, la red de comunicación entre ellos;

2) Problemática; y

3) Diagnóstico de potencialidades.

La etapa de Planificación Territorial se inició con la prospectiva del sistema territorial a través de la generación de tres escenarios territoriales: tendencial, óptimo y consensuado, siendo este último el modelo territorial objetivo al 2030, que está conformado por el uso primario del suelo a través de las categorías de ordenación, el sistema de asentamientos poblacionales, y las infraestructuras de transporte. Una vez determinado el modelo territorial al 2030 del cantón Cuenca se estableció el sistema de objetivos para cada sistema: medio físico, población y actividades, asentamientos e infraestructura; y marco legal e institucional, que permitan mejorar el nivel de ingresos económicos, mejorar la calidad de vida, y garantizar la calidad ambiental.

Para llegar al modelo territorial con miras al año 2030 se está trabajando en medidas de regulación y control, de intervención y de gestión. Estas medidas se hacen operativas a través de los siguientes instrumentos:

Las medidas de regulación, mediante una normativa general y otra particular asociada a una zonificación en categorías de ordenación que guarda íntima relación con la imagen objetivo o modelo territorial a alcanzar.

Las medidas de intervención o acción positiva, mediante programas, subprogramas y proyectos o acciones concretas localizadas en ciertos lugares, según la imagen objetivo. Las medidas de gestión, se consiguen a través de un diseño de un ente gestor y un sistema de gestión.

Además, los estudios revelaron que el cantón presenta una particularidad: el 85% de la población se encuentra en la ciudad de Cuenca, en sus áreas de influencia y en las cabeceras parroquiales aledañas. Este fenómeno es entendible y justificable si analizamos que 70% del cantón está en zonas que superan el 30% de pendiente o son áreas de protección ambiental debido a sus características naturales, en 20% se pueden desarrollar actividades agropecuarias y pecuarias y solo el 10% restante es apto para recibir asentamientos poblacionales (Vélez, 2012).

En los últimos años el crecimiento de la ciudad ha desbordado el perímetro urbano establecido, los procesos de urbanización en áreas rurales han conformado un paisaje con construcciones dispersas muy poco densas implantadas arbitrariamente en el entorno. Este paisaje es común en todos los alrededores de la ciudad. Los procesos de conurbación son tan fuertes en algunos sectores, que es imposible diferenciar en donde termina la ciudad y comienza la parroquia, caso específico de Ricaurte, Baños, San Joaquín, etc., la diferencia entre suelo urbano y rural está determinado únicamente por su clave y valor catastral (Vélez, 2012).

No obstante, queda claro que, respecto del uso del suelo, es el GAD municipal el órgano competente para regular el y autorizar el fraccionamiento y uso de suelo en zonas urbanas, autorización sin la cual no se puede concurrir ante Notario a celebrar escrituras de fraccionamiento predial.

Pero, tal como se indicó, hay falta de normativa respecto del fraccionamiento de predios rurales, que pueden responder a divisiones hereditarias, compraventas y donaciones, tema que abordamos en el siguiente punto.

EL FRACCIONAMIENTO DE TERRENOS EN ZONAS RURALES Y LA ESCRITURA PUBLICA NOTARIAL.

Al igual que lo que ocurre con respecto a los predios urbanos, en que son varios los motivos e intereses para su fraccionamiento como, por ejemplo, una compraventa, una donación entre vivos o una partición hereditaria, los beneficiarios de cualquiera de estos negocios jurídicos necesitan tener la certeza absoluta de los derechos que ejercerán sobre dichos bienes, sin el temor de ser interrumpidos o afectados por terceros, siendo pues la escritura pública otorgada ante Notario el instrumento material que reviste esa seguridad a los participantes del negocio, la Constitución en su artículo 66, n 26, así³ lo garantiza, sin embargo, en la práctica, poco puede hacer el Notario si es la misma ley la que no le indica expresamente cómo ha de proceder respecto al trámite de fraccionamiento de predios rurales.

Examinemos la situación tomando en cuenta lo que dice el artículo 470 del COOTAD:

Art. 470.- “El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, en cualquier división o fraccionamiento de suelo rural de expansión urbana o suelo urbano, exigirá que el propietario dote a los predios resultantes de infraestructura básica y vías de acceso, los que serán entregados al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. Según el caso, se aplicará el régimen de propiedad horizontal y demás normas de convivencia existentes para el efecto, que se regularán mediante este Código y las ordenanzas. (...)”

Así mismo, en su artículo 471 encontramos:

Art. 471.- “Fraccionamiento agrícola. - Considerase fraccionamiento agrícola el que afecta a terrenos situados en zonas rurales destinados a cultivos o explotación agropecuaria. De ninguna manera se podrá fraccionar bosques, humedales y otras áreas consideradas ecológicamente sensibles de conformidad con la ley.

³ Constitución de la Republica. Art. 66 Se reconoce y garantizará a las personas: 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.

Esta clase de fraccionamientos se sujetarán a este Código, a las leyes agrarias y al plan de ordenamiento territorial cantonal aprobado por el respectivo concejo.”.

Tomemos también en consideración lo que establece el artículo 109 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales:

Art.- 109 “Regulación del fraccionamiento (...) Las y los notarios y registradores de la propiedad otorgarán e inscribirán, respectivamente, las adjudicaciones de tierras rurales estatales emitidas por la Autoridad Agraria Nacional independientemente de la extensión del predio. La transferencia o partición de estas tierras, puede ser inscrita y registrada, siempre y cuando, su superficie no sea menor al lote mínimo definido por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano correspondiente, sobre la base de la extensión de la superficie de las pequeñas propiedades existentes en su jurisdicción, de acuerdo con la realidad y particularidades de cada zona agroecológica y a los parámetros técnicos que establezca la Autoridad Agraria Nacional. Se encuentran exentas de esta disposición las tierras comunitarias y las adjudicadas por el Estado.”.

Entonces, como podemos apreciar, en el artículo 470 del COOTAD, no se indica cómo deben actuar los Notarios para la inscripción de los lotes ubicados en el área rural, lo cual en sí mismo es un problema que se agrava con la obligación impuesta a los notarios por parte de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA) de otorgar e inscribir las transferencia o partición de tierras rurales tomando en cuenta las dimensiones mínimas que establezcan los respectivos GAD s municipales)Art. 109, LOTRTA) situación que, en el caso del Notario, determina que no pueda cumplir con dicha obligación porque ni el Notario ni el propio usuario no sabe a qué atenerse respecto a lo que pueda decir el GAD municipal de su localidad, siendo este un problema que bien puede ser resuelto a través de una ordenanza que establezca el trámite con claridad.

Hasta la presente fecha, en el cantón Cuenca, por ejemplo, no se ha emitido la ordenanza municipal correspondiente para aplicar lo que consta en el COOTAD y armonizarla con la LOTRTA, lo cual está generando muchos inconvenientes en los usuarios que son propietarios de predios rurales que, al acudir a realizar la suscripción de la escritura pública ante Notario, se encuentran con la imposibilidad

de celebrarla cuando se trata de partición hereditaria del inmueble, su compraventa o donación, precisamente por no contar con el plano de división ni con el certificado conferido por el GAD que, como indica la ley, debe responder al plan de ordenamiento territorial establecido por el propio Concejo, situación problemática para el propietario y los beneficiarios que deben acudir al gobierno autónomo para requerir dichos documentos, lo que provoca que el trámite sea despachado, en el mejor de los casos en, aproximadamente un año, causando perjuicios económicos imposibles de cuantificar que recaen sobre personas que son generalmente de escasos recursos económicos.

Valga la oportunidad para mencionar que otros GADS municipales a nivel nacional, ya han emitido la ordenanza correspondiente sobre “Regulación del Régimen de Uso del Suelo en el área Rural”, tal es el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Sucúa, ubicado en la provincia de Morona Santiago, publicada en el R.O. No. 303, de 20 de junio de 2012., documento del cual en la parte pertinente destacamos lo siguiente:

a) En los territorios ancestrales asignados mediante escritura pública, debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón Sucúa, a la etnia Shuar, la ordenanza no será aplicable en o dentro, sino con la previa autorización de toda la comunidad o con la de la entidad estatal pertinente, conforme a ley. (Art. 1, n. 3);

b) Los Notarios para autorizar y el Registrador de la Propiedad para inscribir una escritura pública exigirán la autorización del Concejo o de la Dirección de Urbanismo o la que la sustituya, concedida para el fraccionamiento de los predios. La Dirección de Urbanismo o la que la sustituya notificará a los Notarios y al Registrador de la Propiedad sobre la aprobación de los fraccionamientos excepcionales, dando a conocer en ella los datos relevantes para alcanzar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los promotores como beneficiarios. (Art. 35).

La redacción de un artículo en términos parecidos del segundo de los artículos mencionados ya sería una auténtica vía de solución tanto para el usuario como para el propio Notario que debería replicarse a nivel nacional, sobre todo, si el servicio notarial es calificado actualmente como servicio público (Art. 296, Código Orgánico de la Función Judicial) que, como tal, debe ser responder a un

interés social y debe ser prestado en forma continua, permanente y sin distinción de ninguna naturaleza respecto del usuario solicitante.

Otro ejemplo a nivel nacional encontramos en la Ordenanza que Regula el Fraccionamiento Territorial Rural en la Cantón Palanda, provincia de Loja, publicado en julio de 2015, de la cual destacamos lo que establece su artículo 2:

Art. 2.- Para realizar cualquier clase de división de un predio, deberán sujetarse a las normas previstas en esta ordenanza y obtener la autorización del Alcalde o Alcaldesa, sin este requisito, los notarios públicos no podrán otorgar o autorizar escrituras públicas, ni el Registrador de la Propiedad inscribirlas; si de hecho se hicieren, serán nulas y no tendrán valor legal alguno.

Del contenido se desprende que habiendo una ordenanza que determina especificaciones, territoriales, ambientales, viales, ecológicas, etc., respecto del fraccionamiento de predios rurales, es competencia del Concejo Municipal realizar las verificaciones respectivas y autorizar al Notario la celebración de las escrituras para transferencias de dominio sea por compraventa, donación o partición hereditaria.

SUSCRIPCIÓN DE ESCRITURAS PÚBLICAS EN CASO DE FRACCIONAMIENTO DE TERRENOS

Al respecto el art. 472 del COOTAD dispone lo siguiente:

Art. 472 “...Los notarios y los registradores de la propiedad, para la suscripción de inscripción de una escritura de fraccionamiento respectivamente, exigirán la autorización del ejecutivo de este nivel de gobierno, concedida para el fraccionamiento de los terrenos”.

De la lectura de esta norma se desprende que es obligación del Notario solicitar que los usuarios acudan primeramente a solicitar el permiso municipal en casos de fraccionamiento de terrenos, exigencia legal que, sin embargo, no tendría asidero cuando el fraccionamiento se da por motivos de repartición hereditaria, donaciones o compraventa, puesto que su realización tiene que ver con razones

personales, más no comerciales o de actividad social, ambiental o agrícola, según lo establece el segundo inciso del artículo 470 del COOTAD:

Art. 470.- “(...) Para quienes realicen el fraccionamiento de inmuebles, con fines comerciales, sin contar con la autorización de la respectiva autoridad, las municipalidades afectadas aplicarán las sanciones económicas y administrativas previstas en las respectivas ordenanzas; sin perjuicio de las sanciones penales si los hechos constituyen un delito, en este último caso las municipalidades también podrá considerarse como parte perjudicada. (...)”

Así mismo, la Ley Notarial en el Art. 26 establece que el instrumento público denominado escritura pública constituye o es el documento matriz que contiene los actos y contratos o negocios jurídicos que las personas otorgan ante notario y que éste autoriza e incorpora a su protocolo.

En las minutas que contengan transferencia de propiedad, corresponde al Notario analizar los títulos de dominio del predio que se pretende transferir, la vigencia, la autorización expresa de parte del mandante para el acto que se pretenda suscribir con poder, revisión del documento con el cual se justifique la comparecencia, esto es la cédula para el caso de personas que intervengan a título personal y nombramientos para el caso de personas jurídicas.

Es requisito también la constancia del pago de tributos, exigir la presentación del comprobante del pago del Impuesto Predial, según lo establece el Art. 526 del COOTAD:

Art. 526.- “Es obligación de los notarios exigir la presentación de recibos de pago del impuesto predial rural, por el año en que se celebre la escritura, como requisito previo para autorizar una escritura de venta, partición, permuta u otra forma de transferencia de dominio de inmuebles rurales. A falta de tales recibos, se exigirá certificado del tesorero municipal de haberse pagado el impuesto correspondiente.”

De otro lado, el Art. 26 de la Ley Notarial establece que se otorgarán por escritura pública los actos y contratos o negocios jurídicos ordenados por la Ley o acordados por voluntad de los interesados, debiendo el notario autorizar la escritura

pública, incorporarla al protocolo y observar que se otorgue con las solemnidades legales.

Toda escritura pública se otorga ante Notario, porque es el funcionario investido de fe pública para autorizar, a requerimiento de parte, los actos, contratos y documentos determinados en las leyes de dar fe (Art. 6, Ley Notarial). Esto quiere decir que el Notario no puede celebrar actos que no le atribuya la ley, de modo que, por mas consiente que esté respecto de la molestia y daño que puedan sufrir los celebrantes de un negocio jurídico en torno al fraccionamiento de un predio rural, o sea sus usuarios, no puede otorgar la escritura pública sin el plano aprobado por el GAD municipal, así el trámite tarde el tiempo que sea.

Con la reforma al COOTAD de 2014 que impide al propietario de terrenos en zonas rurales de poder celebrar la escritura pública sin permiso de la municipalidad en casos de fraccionamiento por motivos de herencias, donaciones o compraventa, dicho documento público podría tener efectos de nulidad relativa, bajo el causal de omisión de cualquier otro requisito legal, que en este caso está determinado en el Art. 470 del COOTAD, ello sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles y administrativas que el Notario pueda afrontar. Incluso, el propio Notario se vería perjudicado en su patrimonio personal porque debería devolver al usuario el valor indebidamente cobrado.

Dicho de otro modo el Notario, pese a que debe cumplir con el deber de interpretar y dar forma legal a la exteriorización de la voluntad de quienes requieran su ministerio (Art, 19, a), LN), no puede resolver un problema que es de estricta competencia del GAD municipal. Quedaría a criterio del usuario el intentar algún tipo de acción contra el GAD municipal o el Estado ante la omisión de ejercer la tutela efectiva de los derechos de un ciudadano que siendo propietario de un predio rural lo quiera o lo necesite fraccionar mediante compraventa, partición hereditaria o donación. Muchas veces los interesados en este tipo de negocios jurídicos pueden verse perjudicados gravemente, sobre todo, si se hallan atravesando una necesidad extrema.

PROPUESTA DE REFORMA AL COOTAD PARA FRACCIONAMIENTO DE PREDIOS RURALES

Con los antecedentes expuestos, procedemos a elaborar la referida propuesta de reforma del artículo 470 del COOTAD:

PREÁMBULO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL

EL PLENO

CONSIDERANDO

Que, la Constitución de la República en su artículo 132, numeral 4 faculta a la Asamblea Nacional aprobar leyes para atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados;

Que, es necesario clarificar la normativa vigente en relación a la creación e circunscripciones territoriales en lo referente a requisitos de población y territorio con la finalidad de fortalecer los procedimientos vigentes;

Que, de conformidad con el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, en todo proceso en el que se determine derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso; por lo que es necesario clarificar los procedimientos administrativos en los distintos niveles de los gobiernos autónomos descentralizados para garantizar la tutela efectiva de los derechos de toda la ciudadanía;

Que, el artículo 321 de la Constitución de la República, establece que el Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental, por lo que en materia de propiedad privada se debe garantizar al propietario el ejercicio de sus facultades de usar, gozar y disponer libremente de lo que le pertenece;

Que, el artículo 82 de la Constitución de la República establece que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, públicas y aplicadas por las autoridades competentes; por lo que es necesario garantizar este derecho a los propietarios de predios rurales que tengan la necesidad de fraccionar sus terrenos.

En ejercicio de la atribución conferida en el artículo 120 de la Constitución de la República, expide la siguiente:

LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

Artículo 1.- elimínese las palabras “rural de expansión urbana” del texto del artículo 470, de acuerdo con el siguiente texto:

Artículo 470.- El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, en cualquier división o fraccionamiento de suelo urbano, exigirá que el propietario dote a los predios resultantes de infraestructura básica y vías de acceso, los que serán entregados al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. Según el caso, se aplicará el régimen de propiedad horizontal y demás normas de convivencia existentes para el efecto, que se regularán mediante este Código y las ordenanzas.

Para quienes realicen el fraccionamiento de inmuebles, con fines comerciales, sin contar con la autorización de la respectiva autoridad, las municipalidades afectadas aplicarán las sanciones económicas y administrativas previstas en las respectivas ordenanzas; sin perjuicio de las sanciones penales si los hechos constituyen un delito, en este último caso las municipalidades también podrá considerarse como parte perjudicada.

Se entenderá por reestructuración de lotes un nuevo trazado de parcelaciones defectuosas, que podrá imponerse obligatoriamente con alguno de estos fines:

- a) Regularizar la configuración de los lotes; y,
- b) Distribuir equitativamente entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación urbana”.

Artículo 2. – inclúyase a continuación del artículo 470, un artículo con el siguiente texto:

Procedimiento para fraccionamiento de predios rurales. – El propietario de un terreno ubicado en el área rural, que requiera efectuar actos de transferencia de dominio, ya sea por venta, partición o donación, no requerirá plano aprobado o certificado conferido por el GAD Municipal.

Disposición Final. – La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los 25 días de octubre de dos mil dieciocho.

f.) NN, Presidente.

f.) NN, Secretario General

Con esta propuesta pretendemos solucionar un problema porque creemos que en las reformas al COOTAD de octubre de 2014, se cometió un error al incluir al suelo rural sin que se cuente con normas que permitan un ágil y oportuno despacho de la aprobación de un plano o certificación para el otorgamiento de una escritura pública de un predio rústico con desmembración.

Es claro que cuando se trata de fraccionamientos en el área rústica con FINES COMERCIALES, éstos deben sujetarse a una normativa, en donde sí es necesaria una autorización o certificación o plano aprobado, por cuanto su condición de comercial requerirá otro tipo de requerimientos como dotación de servicios básicos, equipamientos, etc.

DEFINICION DE TÉRMINOS

1. Escritura Pública

La Ley Notarial la define:

Art. 26.- Escritura pública es el documento matriz que contiene los actos y contratos o negocios jurídicos que las personas otorgan ante notario y que éste autoriza e incorpora a su protocolo.

Se otorgarán por escritura pública los actos y contratos o negocios jurídicos ordenados por la Ley o acordados por voluntad de los interesados.

2. Fraccionamiento de suelo

División de un suelo en fracciones o unidades más pequeñas.

3. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

De acuerdo al Art. 53 del COOTAD:

Art. 53.- Naturaleza jurídica. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden.

La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.

4. Notario

Según la Ley Notarial:

Art. 6.- Notarios son los funcionarios investidos de fe pública para autorizar, a requerimiento de parte, los actos, contratos y documentos establecidos en las leyes.

Para juzgarlos penalmente por sus actos oficiales gozarán de fuero de Corte.

Según el Código Orgánico de la Función Judicial:

Art. 296.- NOTARIADO.- El Notariado es un órgano auxiliar de la Función Judicial y el servicio notarial consiste en el desempeño de una función pública que la realizan las notarias y los notarios, quienes son funcionarios investidos de fe pública para autorizar, a requerimiento de parte, los actos, contratos y documentos determinados en las leyes y dar fe de la existencia de los hechos que ocurran en su presencia. Así como intervenir en ejercicio de la fe pública de la que se encuentran investidos, en los asuntos no contenciosos determinados en la Ley, para autorizar, conceder, aprobar, declarar, extinguir, cancelar y solemnizar situaciones jurídicas respecto de las que se encuentren expresamente facultados en el Código Orgánico General de Procesos, la Ley Notarial y otros cuerpos legales.

El ejercicio de la función notarial es personal, autónomo, exclusivo e imparcial.

5. Ordenamiento territorial

En el COOTAD se lo establece como:

Artículo 10.- Niveles de organización territorial.- El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.

METODOLOGÍA

MODALIDAD

A esta investigación hemos aplicado la modalidad cuantitativa categórica no experimental puesto que sus fundamentos se componen principalmente de legislación vigente, a lo que se suma opiniones calificadas de estudiosos y expertos nacionales y extranjeros.

Esto permitió que en las diferentes fases de la investigación se realice la recopilación y análisis de información secundaria de las leyes vigentes en el Ecuador, se estudien casos concretos de GADS municipales que ya cuentan con ordenanzas para el fraccionamiento de zonas rurales. Y, finalmente con ese material se estructuró la propuesta que consiste en la supresión de la palabra “rural” del artículo 470 del COOTAD.

POBLACION Y MUESTRA

Unidad de Observación	Población	Muestra
Constitución	Artículo 66, numeral 26	El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.
Código Civil	Artículo 5	La obligación de la ley será desde el momento de su

		promulgación en el Registro Oficial y causará efectos contados desde la fecha de emisión del mencionado registro
Ley Notarial	Artículo 18	Competencias de los Notarios
COOTAD	Artículo 470	El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, en cualquier división o fraccionamiento de suelo rural de expansión urbana o suelo urbano, exigirá que el propietario dote a los predios resultantes de infraestructura básica y vías de acceso, los que serán entregados al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. Según el caso, se aplicará el régimen de propiedad horizontal y demás normas de convivencia existentes para el efecto, que se regularán mediante este Código y las ordenanzas.

		<p>Para quienes realicen el fraccionamiento de inmuebles, con fines comerciales, sin contar con la autorización de la respectiva autoridad, las municipalidades afectadas aplicarán las sanciones económicas y administrativas previstas en las respectivas ordenanzas; sin perjuicio de las sanciones penales si los hechos constituyen un delito, en este último caso las municipalidades también podrá considerarse como parte perjudicada.</p> <p>Se entenderá por reestructuración de lotes un nuevo trazado de parcelaciones defectuosas, que podrá imponerse obligatoriamente con alguno de estos fines:</p> <p>a) Regularizar la configuración de los lotes; y,</p>
--	--	---

		b) Distribuir equitativamente entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación urbana.
--	--	---

MÉTODOS DE INVESTIGACION

Métodos Teóricos

Se aplicó el método deductivo, esto es, se tomó como base el contenido de la legislación aplicable al tema de investigación, principalmente, lo relativo a las definiciones jurídicas y, partir de ellas se confrontó la realidad respecto a la necesidad de reformar el artículo 470 del COOTAD a efectos de que los propietarios de predios rurales interesados en fraccionar sus heredades sea a través de partición hereditaria, compraventa o donación, no se vean perjudicados por los GADS municipales que, al no contar con ordenanzas que directamente regulen el fraccionamiento de suelos, demoren demasiado en aprobar los planos de división, situación que genera inseguridad y menoscabo a los derechos de propiedad garantizados en la Constitución.

Métodos empíricos

Se recurrió a la opinión de expertos tratadistas en temas de ordenamiento territorial con el propósito de encontrar los justificativos que den sustento al fraccionamiento territorial, determinen al órgano competente que lo debe autorizar y al mecanismo jurídico para ejecutarlo y, también el papel que juega el Notario ante quien debe celebrarse la escritura pública entre quienes requieran de la partición de una superficie rural para efectuar actos de transferencia de dominio.

Procedimiento

Se procedió a examinar la Constitución y las leyes respecto del uso y fraccionamiento de suelos para determinar el régimen aplicable al fraccionamiento de territorio ubicado en zona rural, se examinó el papel que en este proceso juegan los GADS municipales y el Notario que, finalmente es el fedatario de la suscripción

de la escritura pública que legitima y legaliza la transferencia de dominio entre las partes que han procedido al fraccionamiento de una heredad ubicada en zona rural, lo que ha proporcionado los elementos de juicio para determinar en qué parte procede la reforma al artículo 470 del COOTAD para garantizar los derechos de propiedad y la actuación notarial.

CAPITULO III

RESPUESTAS

BASES DE DATOS

Casos del Objeto de Estudio	Unidades de Análisis
CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTON PALANDA	Ordenanza que regula el Fraccionamiento Territorial Rural en el Cantón Palanda
CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTON SUCUA	Ordenanza sobre “Regulación del Régimen de Uso del Suelo en el área Rural
CONCEJO MUNICIPAL DE CUENCA	Plan de Ordenamiento Territorial 2015- 2015 (PDOT)

CONCLUSIONES

1. El ordenamiento territorial es un mecanismo estratégico, valido a nivel mundial, para armonizar el crecimiento demográfico de las poblaciones con las necesidades de desarrollo sustentable de las poblaciones que busca la mejora de la calidad de vida a través del ambiente sano, el uso correcto del agua, el aprovechamiento del espacio público, etc., dentro del cual se contempla la regulación del uso del suelo.

2. Corresponde por ley a los GADS municipales desarrollar por la vía de la ordenanza lo referente al fraccionamiento de predios ubicados en zonas rurales, según lo establece el artículo 470 del COOTAD.

3. La mayoría de GADS municipales a nivel nacional no han desarrollado las ordenanzas regulatorias para el fraccionamiento de suelos ubicados en zonas rurales, tal es el caso de la Municipalidad de Cuenca, en que demora aproximadamente un año obtener la aprobación de planos de división de terrenos sobre los cuales se quiere hacer transferencias de dominio a través de partición hereditaria, compraventa o donación.

4. La demora en la aprobación de planos divisorios de predios rurales atenta contra el derecho de propiedad consagrado en el artículo 66, n 26 de la

Constitución, así como al derecho a la disposición del bien por parte del propietario, que es precisamente la característica que diferencia al derecho de dominio respecto de los otros derechos reales, tal como lo establece el artículo 599 del Código Civil.

4. La falta de aprobación oportuna de planos divisorios de predios rurales por parte del GAD municipal, impide al Notario la celebración de la escritura pública de transferencia de dominio, impidiendo a su vez que este cumpla con una de las características que actualmente tiene el servicio notarial, esto es, ser un servicio público que responde a una necesidad social, como lo establece el artículo 199 de la Constitución y el artículo 296 del Código Orgánico de la Función Judicial.

5. La falta del plano divisorio para predios rurales que aprueba exclusivamente el GAD municipal, no da alternativa al Notario para otorgar la escritura pública y cumplir con la voluntad expresada por sus usuarios en actos que implican transferencia de dominio, so pena de que tal instrumento sea oponible por parte de terceros a través de la nulidad relativa que conlleva la sanción al Notario en el ámbito civil y administrativo e incluso penal.

6. No existe unificación de parámetros técnicos mínimos de fraccionamiento de suelos en zonas rurales a nivel nacional para aquellos casos en que dicha división no tenga fines comerciales como es el caso de las transferencias de dominio a través de la partición hereditaria, compraventa o donación, lo que provoca la demora excesiva de los trámites aprobatorios de planos de división porque son tratados casuísticamente por los GADS municipales, causando graves perjuicios económicos en las transferencias de dominio en las zonas rurales.

7. Las reformas que experimentó el COOTAD en 2014, han terminado por complicar los trámites de transferencia de dominio de los predios rurales en los casos de partición hereditaria, compraventa o donación e impedir la celebración de la respectiva escritura pública que, de ser suscrita por el Notario sería susceptible de nulidad relativa.

RECOMENDACIONES

Del estudio realizado recomendamos lo siguiente:

1. Se debería permitir al Notario suscribir la escritura pública de transferencia de dominio, ya sea por donación por partición o venta, en casos de fraccionamiento de territorios rurales sin plano aprobado o certificado conferido por el GAD Municipal del Cantón en donde está ubicada la propiedad, mientras dure la carencia de normativa y procesos claros respecto del fraccionamiento del suelo en zonas rurales.

2. Se debería reformar el texto del artículo 470 del COOTAD, suprimiendo la palabra “rural” o, en su defecto y con urgencia en el propio COOTAD se establezcan los lineamientos técnicos generales que sirvan de guía para que los GAD municipales elaboren sus ordenanzas en materia de fraccionamiento de suelos ubicados en áreas rurales a efectos que el propietario de un predio rural que tiene necesidad de fraccionar su terreno por motivos de partición hereditaria, compraventa o donación puedan ejercer el derecho de propiedad, garantizado en el artículo 66, n 26 de la Constitución, el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución, el derecho de propiedad establecido en artículo 599 del Código Civil y el Notario pueda cumplir con el servicio público que le demanda el artículo 296 del Código Orgánico de la Función Judicial.

BIBLIOGRAFIA

ASAMBLEA CONSTITUYENTE. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi-Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

ASAMBLEA NACIONAL. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

ASAMBLEA NACIONAL. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Quito, Ecuador: Ediciones Legales.

ASAMBLEA NACIONAL. (2018). *Código Orgánico de Organización Territorial*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

ASAMBLEA NACIONAL. (2016). *Codificación del Código Civil*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

ASAMBLEA NACIONAL. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

ASAMBLEA NACIONAL (2016). *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

CONCEJO MUNICIPAL DE CUENCA. (2011) *Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca*. <https://es.slideshare.net/.../plan-ordenamiento-territorial-cuenca>

CONSEJO PROVINCIAL DE CUENCA. (2015) *Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca*. www.azuay.gob.ec/prv/wp-content/uploads/2017/07/Demandas-ciudad

CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTON PALANDA *Ordenanza que regula el Fraccionamiento Territorial Rural en el Cantón Palanda.*
[www.gadpalanda.gob.ec/palanda/images/ORD. DE:](http://www.gadpalanda.gob.ec/palanda/images/ORD.DE)

CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTON SUCUA *Ordenanza sobre “Regulación del Régimen de Uso del Suelo en el área Rural.* Recuperado de:
ORDENANZA%20-%20RURAL-DEFINITIVA%20(1).pdf

CONGRESO NACIONAL DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR.
Constitución de 1830. Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf

DECRETO SUPREMO 1404 DE 11 DE NOVIEMBRE DE 1966. RO- 158 *Ley Notarial.* Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

GOMEZ Y GOMEZ. *Gómez Domingo; Gómez Alejandro (2012). Ordenamiento Territorial: Una aproximación conceptual y su aplicación al Cantón Cuenca-Ecuador. Universidad Verdad No. 57 Ordenamiento Territorial. Revista de la Universidad del Azuay. Abril)*

MINISTERIO DE VIVIENDA ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE DE URUGUAY (MVOTMA) Recuperado de:
<http://www.mvotma.gub.uy/portal/ambienteterritorioyagua/gestiona/ordenamiento-del-territorio.html>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS- PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). Recuperado de:
www.fao.org/inaction/territoriosinteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/introduccion/es/

SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACION Y DESARROLLO (SENPLADES). Recuperado de Recuperado de:
<http://www.planificacion.gob.ec/resena-historica/>

VELEZ (2012). *Vélez, Boris (2012) Plan de Desarrollo Territorial del Cantón Cuenca. Universidad Verdad No. 57 Ordenamiento Territorial. Revista de la Universidad del Azuay. Abril*)



Presidencia
de la República
del Ecuador



Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes



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

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Ruth Narsisa Ortega Ortíz**, con C.C: **#0101986503** autora del trabajo de titulación: *El fraccionamiento municipal de predios rurales: un caso que impide la suscripción de escritura pública.* Previo a la obtención del título de **Magister en Derecho Procesal** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

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

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

Guayaquil, a los 25 días de octubre de 2018

f. _____

Nombre: Ab. Ruth Narsisa Ortega Ortíz

C.C: 0101986503

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	El fraccionamiento municipal de predios rurales: un caso que impide la suscripción de escritura pública.		
AUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Ortega Ortíz Ruth Narsisa		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Ab. María José Blum, Mgs. Dr. Francisco Obando, Ph.D.		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
UNIDAD/FACULTAD:	Sistema de Posgrado		
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:	Maestría en Derecho Notarial y Registral		
GRADO OBTENIDO:	Magíster en Derecho Notarial y Registral		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	25 de Octubre 2018	No. DE PÁGINAS:	55
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Notarial		
PALABRAS CLAVES/KEYWORDS:	Ordenamiento territorial / fraccionamiento territorial / predio rural / escritura pública		
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):			
<p>El presente trabajo analiza los resultados de la reforma que en 2014 experimentó el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD) por la cual el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal deberá aprobar los planos de fraccionamiento de predios rurales, previo a la celebración de la escritura pública de transferencia de dominio ante Notario, situación que causa inconvenientes tanto al usuario como al Notario.</p>			
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: 0999102487	E-mail: doc.ruthortega@hotmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:	Nombre: Mariuxi Blum M.		
	Teléfono: 0991521298		
	E-mail: mariuxiblum@gmail.com		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			