



# HERRAMIENTA

## PARA LA TRANSICIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

*Los Municipios son la Patria... AME eres tú!!!*



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

USAID 50 ANIVERSARIO

**PROMUNI**  
PROYECTO DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

**Dr. Paúl Granda López**  
PRESIDENTE

**Ing. Johnny Firmat Chang**  
SECRETARIO GENERAL

MIEMBROS DEL  
COMITÉ EJECUTIVO

**Lcdo. Juan A. Salazar L.**  
PRESIDENTE SUBROGANTE

**Ing. Fernando Cedeño Zambrano**  
VOCAL

**Prof. Enrique García**  
VOCAL

**Ing. Clemente Bravo Riofrío**  
VOCAL

CONTENIDOS JURÍDICOS  
**Dr. Guillermo Salazar**

CONTENIDOS TÉCNICOS  
**Ing. Luis Mayorga**

DIAGRAMACIÓN:  
**Unidad de Comunicación Social**

**Con el apoyo y aporte del  
Proyecto de Fortalecimiento  
Municipal PROMUNI.**

**“Las opiniones expresadas en  
este documento no reflejan  
necesariamente la opinión de la  
Agencia de los Estados Unidos para  
el Desarrollo Internacional o del  
Gobierno de los Estados Unidos.”**

# Indice

1.	<i>Presentación PROMUNI</i>	5
	<i>Introducción AME</i>	7
2.	<i>Análisis Jurídico</i>	9
3.	<i>Herramientas para la transición del Registro de la Propiedad</i>	21
	<i>3.1. Diagnóstico</i>	22
	<i>3.2 Modelo de Ordenanza</i>	51
	<i>3.3 Modelo de Estructura</i>	63
	<i>3.4 Procesos</i>	71
	<i>3.5 Valoración de Activos</i>	81
	<i>3.6 Sistema</i>	91
5.	<i>Anexos Sentencias de la Corte Constitucional</i>	95

## PRESENTACIÓN

El trabajo conjunto desarrollado por la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Proyecto de Fortalecimiento Municipal (PROMUNI) consiste en institucionalizar metodologías que convertidas en buenas prácticas municipales se apliquen en los municipios del país.

PROMUNI con financiamiento de USAID, busca proporcionar capacidad técnica innovadora a los gobiernos municipales del Ecuador con el propósito de lograr una gobernabilidad efectiva y responsable que mejore la entrega de servicios públicos e impulse el desarrollo local, siendo una de sus líneas de acción el fortalecimiento municipal a través del incremento de recursos propios y el mejoramiento de sus servicios para optimizar su capacidad de gestión.

De esta manera, con el fin de sumar esfuerzos y complementarse para lograr un mayor impacto en la estrategia nacional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y las iniciativas institucionales, PROMUNI y la AME, se encuentran trabajando en el fortalecimiento y desarrollo de las instituciones municipales especialmente en temas relacionados con la capacitación, integración y mejoramiento de la gestión de los municipios, encaminados a promover los procesos de desarrollo económico local integral y la implementación de las competencias exclusivas de gestión que les corresponde asumir, como es el caso del Registro de la Propiedad.

En la implementación del Registro de la Propiedad, se han realizado esfuerzos conjuntos para dar a conocer a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales sus competencias administrativas y de gestión en el Registro de la Propiedad. El Art. 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece que "La administración de los registros de la propiedad de cada cantón corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales", por tal razón, la presente publicación desarrolla un análisis jurídico y los pasos que se requieren para que las municipalidades asuman esta competencia.

Parte de la asistencia proporcionada a las municipalidades por PROMUNI / USAID para la aplicación de las metodologías desarrolladas por AME, se contiene en esta herramienta de trabajo que sirve de guía para que los municipios asuman una de las competencias exclusivas determinadas en la ley. PROMUNI / USAID en esta materia, busca vincular las unidades de avalúos y catastros municipales con la del Registro de la Propiedad, con la finalidad de obtener una actualización automática de la información desde el mismo ingreso del trámite, logrando transparentar la información registral y catastral, y unificando la información existente en el registro de la propiedad y en el Catastro Municipal.

***Proyecto de Fortalecimiento Municipal, PROMUNI***

## INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República en sus Arts. 239 y 269, establece un Sistema Nacional de Competencias, entendido como la determinación de un régimen de carácter obligatorio de atribuciones, traducidas en capacidades de acción, que han sido y van a ser progresivamente entregadas a los distintos niveles de gobierno.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD en sus Arts. 108 al 116, define este sistema como el conjunto de instituciones, planes, políticas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, observando los principios fundamentales de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, todo esto, en función de alcanzar el objetivo de lograr un país democrático, solidario e incluyente.

Dentro de este contexto jurídico, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, ha acompañado el proceso de reconocimiento y entrega de competencias a sus Municipios, sean estas exclusivas, concurrentes, adicionales o residuales.

Entre las competencias concurrentes se encuentra una de singular importancia, destacada en el Art. 265 de la Norma Fundamental en concordancia con el art. 115 del COOTAD, referida a la administración del Registro de la Propiedad.

Establecida por las normas citadas, la naturaleza concurrente de la competencia implica que debe ser administrada tanto por el Ejecutivo como por las Municipalidades dentro de sus propios ámbitos, esto es, cuidando que el ejercicio de esta competencia no genere superposición de funciones o descoordinación. Así lo ha interpretado el máximo organismo del Control Constitucional al reconocer que a la "administración central" le corresponde encargarse del sistema público del Registro de la Propiedad y a los Municipios, la estructura administrativa, que comprende sin duda, la administración financiera y del talento humano.

Con estos elementos de convicción, respecto a que la administración de los Registros de la Propiedad son tarea de los Municipios y que a través de ellos, se busca brindar un servicio público de calidad con eficiencia y eficacia conforme el Art. 25 de la Norma Suprema, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas desea difundir dos documentos ilustrativos en relación a esta atribución: por una parte, el análisis y fundamentación jurídica del ejercicio de esta competencia dentro de los ámbitos que han sido delimitados claramente y, un Manual de Procedimiento organizativo del Registro de la Propiedad que comprende todos sus procesos técnicos.

Gracias a la colaboración oportuna y consecuente con nuestra gestión de servicio público orientada al bienestar ciudadano, el Proyecto de Fortalecimiento Municipal PROMUNI, auspicia esta publicación que, a no dudarlo, será de utilidad para nuestros asociados, autoridades y ciudadanía en general.

## ***2. Análisis Jurídico***

El siguiente es un análisis jurídico respecto de la competencia del Sistema Público de Registro de la Propiedad elaborado por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y que tiene el propósito analizar detenidamente el verdadero alcance de está y evitar una afectación al ejercicio de la misma.

### 1.- Régimen competencial.-

Con la expedición, en primer lugar, de la Constitución de la República (Arts. 239 y 269) y posteriormente con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD (Art. 108 a 116), se establece el Sistema Nacional de Competencias que reconoce un régimen competencial atribuido a cada uno de los niveles de gobierno.

Este sistema ha sido entendido legalmente como "el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.", conforme lo previsto en el artículo 108 del referido Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Las competencias atribuidas constitucional y legalmente a los distintos niveles de gobierno se las ejercen en varios sectores que constituyen "áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado". El COOTAD distingue tres sectores, a saber:

- a) Sector privativo,
- b) Sector estratégico; y,
- c) Sectores comunes.

Las competencias, de su parte, son aquellas "capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector" y se clasifican en cuatro tipos:

**1.1.- Competencias exclusivas:** entendidas como "aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno" y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre los diferentes niveles de gobierno.

**1.2.- Competencias concurrentes:** son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno y deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. El COOTAD señala en la disposición del segundo inciso del artículo 115 que el ejercicio de este tipo de competencias "se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad."

Hay que anotar que la competencia del Sistema Público del Registro de la Propiedad es, de conformidad con lo previsto en la norma constitucional del artículo 265, una competencia concurrente.

*"Art. 265.- El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades."*

**1.3.- Competencias adicionales:** son, a su vez, aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución y la ley a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidos en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias; y,

**1.4.- Competencias residuales:** son aquellas que no están asignadas a favor de los gobiernos autónomos descentralizados y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central; serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.

### 2.- El Registro de la Propiedad como competencia concurrente.-

Como queda dicho, la norma constitucional del artículo 265 reconoce como concurrente a la competencia del sistema público del registro de la propiedad. Esto significa que la titularidad sobre la misma corresponde a dos niveles de gobierno: al central, a través de la Función Ejecutiva y de manera específica al ministerio sectorial con competencia en telecomunicaciones; y, de otra parte, a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

De su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización regula el ejercicio de esta competencia en la disposición del artículo 142 cuando dispone:

*"Art. 142.- Ejercicio de la competencia de registro de la propiedad.- 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 el registro. Los parámetros y tarifas de los servicios se fijarán por parte de los respectivos gobiernos municipales." (El subrayado es nuestro).

De su parte, la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos señala en la disposición del artículo 19 que "... el Registro de la Propiedad será administrado conjuntamente entre las municipalidades y la Función Ejecutiva a través de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. Por lo tanto, el Municipio de cada cantón o Distrito Metropolitano se encargará de la estructuración administrativa del registro y su coordinación con el catastro. La Dirección Nacional dictará las normas que regularán su funcionamiento a nivel nacional"

Como se puede apreciar el COOTAD otorga dos competencias a favor del municipio: la estructuración administrativa del Registro de la Propiedad, y su coordinación con el catastro. A la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos le corresponde establecer las normas que deben regir en los procesos de las entidades de Registro de la Propiedad.

Al ser el Registro de la Propiedad un organismo que se administra concurrentemente, las competencias no pueden ser compartidas so pena de superposición de funciones y descoordinación.

El tercer inciso del artículo 19 de la referida Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos establece otras competencias a favor de las municipalidades en cuanto se refiere a la administración de los Registros de la Propiedad, las cuales consisten en organizar el concurso de méritos y oposición y posesionar al ganador. De su parte, la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos debe dictar las normas técnicas de funcionamiento del sistema, de conformidad con lo señalado en el referido primer inciso del artículo 19 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.

La Procuraduría General del Estado, en el caso No. 0002-11-IN incoado por el señor Aquip Eliécer Flores Flores, Presidente del Colegio de Registradores de la Propiedad del Ecuador, presentado ante la Corte Constitucional para solicitar se declare la inconstitucionalidad de la disposición del artículo 142 del COOTAD, ha señalado expresamente que:

*"Administrar la estructura orgánica de los registros de la propiedad como dependencias públicas de las municipalidades constituye el ejercicio de una competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales; no así la administración del Sistema Público Nacional de Registro de la Propiedad que involucra al ejecutivo y municipalidades, siendo lo que comprende el ejercicio de una competencia concurrente."* (El subrayado es nuestro)

Como se puede apreciar y fundamentado en las disposiciones legales arriba referidas, queda claro que la concurrencia en la competencia del sistema público nacional de registro de la propiedad, respecto de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, está claramente definida: la administración de los registros de la propiedad le corresponde al nivel seccional municipal. Es fundamental esta definición legal, puesto que, el ejercicio de esta competencia debe orientarse a:

- 1) Evitar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno; y,
- 2) Buscar la prestación de un servicio de calidad, con eficiencia y eficacia, conforme lo dispone el numeral 25 del artículo 66 de la Constitución de la República.

### 3.- Cuál es el alcance del término “administración”.-

Es importante para el objeto del presente análisis jurídico determinar con claridad cuál es el significado y alcance que debemos tener del término “administración” utilizado por el legislador en la disposición del artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD para comprender su trascendencia y debida aplicación.

Entendemos el término “administración”, de forma natural y obvia, como la capacidad cierta que tiene el gobierno autónomo descentralizado municipal de “planificar, dirigir, organizar, controlar los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos.” Si acogemos esta definición podemos concluir que la administración de los registros de la propiedad por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales implica necesariamente el ejercicio pleno de todas estas actividades. Dicha definición, a su vez, está relacionada con el reconocimiento que hace la Constitución de la República y el propio Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD de la autonomía administrativa asignada a los gobiernos autónomos descentralizados cuando el inciso tercero del artículo 5 dispone que: “La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones ...”, puesto que, al ser la municipalidad titular de la competencia de la administración del registro de la propiedad, ésta la ejercerá observando el principio de la autonomía conforme lo señala la disposición del artículo 108 del referido COOTAD, criterio, además, con el que concuerda la Procuraduría General del Estado.

### 4.- El Registro de la Propiedad como herramienta para la gestión de competencias exclusivas municipales.

Tener la administración de los registros de la propiedad es una vieja aspiración de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Ya en la Asamblea Constituyente de Montecristi, se discutió esta posibilidad y la propuesta original del asambleísta de aquella época fue la de otorgar esta competencia a favor de este nivel de gobierno; sin embargo, el juego democrático determinó que en el texto constitucional se reconociera a ésta como una competencia de carácter concurrente.

La propuesta original tenía un sustento netamente técnico, esto es, reconocer al registro de la propiedad como una herramienta necesaria para la administración del territorio cantonal así como para formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. El mismo sustento técnico se mantiene hoy con el actual ordenamiento constitucional y jurídico vigente, puesto que, la Constitución de la República en la disposición del artículo 264 en concordancia con la disposición del artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala como competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre otras:

- “1.- Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial...”
- 2.- Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. ...
- 3.- Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.”

Por lo que, la estructuración administrativa del registro de la propiedad por parte de las Municipalidades va íntimamente vinculada a la necesaria coordinación que debe haber con el catastro municipal. Esta es, entonces, la razón técnica que sustenta la gestión administrativa de los registros de la propiedad por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y reconocida por el inciso primero del artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

### 5.- Autonomía.-

Como queda dicho, el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno debe guardar, entre otros principios, el de autonomía, conforme lo señala el artículo 108 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

La autonomía es un principio fundamental de los gobiernos autónomos descentralizados municipales establecido constitucionalmente en la norma del artículo 238 y desarrollado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en las disposiciones de los artículos 5 y 6.

La autonomía política de las municipalidades se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad y de las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; en tal virtud, el ejercicio de una competencia concurrente debe observar este principio, estando prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los gobiernos autónomos descentralizados municipales interferir o perturbar el ejercicio de las competencias previstas en la Constitución o el COOTAD como consecuencia del proceso de descentralización. No se puede permitir que autoridades extrañas a la administración municipal, excediendo de sus facultades, intervengan en responsabilidades que constitucionalmente y legalmente les han sido atribuidas a las municipalidades.

Por fin, la disposición del artículo 124 del COOTAD establece un principio fundamental para el ejercicio competencial cuando señala de forma expresa que: “La organización y ejercicio de las competencias deberá garantizar obligatoriamente la efectividad de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados.”, por lo que, insistimos, el ejercicio de una competencia concurrente por parte de un gobierno autónomo descentralizado municipal debe respetar y garantizar el principio autonómico del que se hallan investidos estos niveles de gobierno.

### 6.- Principio de subsidiariedad.-

En concordancia con lo dicho, la disposición del art. 115 del COOTAD al referirse a las competencias concurrentes dispone que debe observarse el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.

El mismo COOTAD define de forma expresa este principio de la siguiente forma:

“d) Subsidiariedad.- La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.

En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y sólo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio.”

Es evidente entonces que los gobiernos autónomos descentralizados municipales, por ser gobiernos de cercanía, están facultados legalmente para ejercer aquellas competencias que le son más próximas y que le han sido asignadas legalmente como es el caso de la administración de los registros de la propiedad cantonal conforme lo señala el mismo artículo 142 del COOTAD.

### 7.- La competencia del Estado central en la gestión concurrente del registro de la propiedad.-

La Corte Constitucional luego de un profundo análisis jurídico sobre el alcance de la competencia concurrente entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados municipales en cuanto a la administración del Sistema Público de Registro de la Propiedad, se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“... en la especie, al municipio le corresponderá la estructura administrativa del registro, y a la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos establecer la normativa que debe regir los procesos que se lleven a cabo en el sistema público de registro de la propiedad. Por tanto, existe claramente una concurrencia entre estos dos niveles de gobierno en cuanto a la administración del sistema, concurrencia que de manera expresa consagra el texto del artículo 142 del COOTAD.”

**Nota: Esta sentencia está publicada en el anexo.**

Como se puede apreciar, se reconoce de forma expresa por parte del más alto tribunal de justicia constitucional que, dentro del ejercicio concurrente de esta competencia, le corresponde a la administración central “llevar adelante una determinada actividad, que dentro del ámbito constitucional ecuatoriano se circunscribe al sistema público de registro de la propiedad, y no a la administración del registro de la propiedad de cada cantón” (Página 23, sentencia No. 003-11-SIN-CC, 21 de junio del 2011, caso No. 0002-11-IN).

Ventajosamente, la propia Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, mediante oficio No. 474-DN-DINARDAP-2011 de 30 de agosto del presente año suscrito por el Dr. Willians Saud Reich, Director Nacional de Registro de Datos Públicos y remitido al señor Ing. Johnny Firmat Chang, Secretario General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, reconoce, sobre este punto, que

“... esta Dirección, cuya competencia resalto, es dirigida a la actividad registral de los Registros de la Propiedad y no a la administrativa, la cual no tiene en su alcance la competencia financiera, de administración del registro o del talento humano; sino que se ciñe a los procesos propios de la actividad registral.” (El subrayado es nuestro)

Queda claro entonces que la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, DINARDAP no puede interferir en la gestión administrativa misma, de una competencia asignada a los gobiernos autónomos descentralizados municipales como es la administración de los registros de la propiedad de cada cantón sino que, en ejercicio de una competencia concurrente, debe limitarse a la actividad registral de estas dependencias públicas.

#### **8.- Naturaleza jurídica de los registros municipales de la propiedad inmueble.-**

Sin apartarnos de la definición legal que trae la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas considera al registro municipal de la propiedad como una dependencia:

- 1.- Pública;
- 2.- Desconcentrada;
- 3.- Dotada de autonomía registral y administrativa; y,
- 4.- Sujeta al control, auditoria y vigilancia de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos en lo relativo al cumplimiento de políticas, resoluciones y disposiciones para la interconexión e interoperabilidad de base de datos y de información pública.

La calidad jurídica de entidad pública que tiene el registro municipal de la propiedad viene dada de la misma ley, es así que la disposición del inciso segundo del artículo 13 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos reconoce esta realidad jurídica.

La desconcentración implica la transferencia de una o varias competencias de un nivel de gobierno a otra entidad perteneciente a este mismo nivel. Esta figura administrativa lo que busca es la eficiencia en la prestación del servicio no la competencia que se desconcentra y no implica ni autonomía ni separación de la entidad que desconcentra sus atribuciones o competencias. Para el caso que nos ocupa, el registro municipal de la propiedad tiene esta característica, de ahí que, no es una entidad distinta del gobierno autónomo descentralizado municipal, carece de autonomía financiera (la ley tampoco le reconoce) y busca una mayor eficiencia en la prestación de este tipo de servicio público.

Adicionalmente, el registro municipal de la propiedad inmueble se encuentra dotado de autonomía registral, entendida ésta como aquella actividad de registro de datos sobre la propiedad cuyo ejercicio no se encuentra sujeto al poder político sino a la ley, así como también el reconocimiento de la necesaria coordinación en materia registral de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos. En base a esta autonomía, el registrador de la propiedad, en sus actuaciones registrales, sólo actuará en estricto apego a la ley.

La autonomía administrativa debe entenderse como la posibilidad que tiene el registrador de la propiedad, para ejercer las facultades de organización y gestión de los talentos humanos y recursos materiales de la dependencia registral para el ejercicio de sus deberes y atribuciones dentro de la estructura municipal.

Siendo esta la estructura jurídica que deben tener los registros municipales de la propiedad inmueble, es fundamental reconocer que la administración de estas dependencias tiene que adecuarse a estas características.

#### **9.- El registro de la propiedad inmueble como servicio público.-**

Como se ha dicho más arriba, el registro de la propiedad inmueble constituye un servicio a la colectividad. La norma del inciso segundo del artículo 142 del COOTAD hace una primera aproximación a esta definición cuando dice:

“Los parámetros y tarifas de los servicios se fijarán por parte de los respectivos gobiernos municipales.” (El subrayado es nuestro).

Sin embargo, la Corte Constitucional ha sido más explícita sobre esta característica y ha manifestado en la sentencia No. 003-11-SIN-CC de 21 de junio del 2011:

“...la denominada competencia de ejecución, gestión que, en el presente caso, la llevará a efecto las municipalidades, para permitir la aplicación del principio de eficiencia dentro de la administración pública, más aún considerando que las actividades realizadas por los registros de la propiedad, a la luz de la Constitución ecuatoriana, se tornan en un servicio público, ...” (El subrayado es nuestro)

“No sería viable que los dos niveles de gobierno se dediquen simultáneamente a realizar una misma actividad, lo que iría en detrimento de los usuarios del servicio registral, el mismo que es un servicio público para la colectividad.” (El subrayado es nuestro)

**Nota: Esta sentencia se encuentra publicada en el anexo.**

Es importante esta definición conceptual y legal, puesto que, al considerarse al servicio registral como un servicio público está sujeto al régimen de la imposición de tasas regulado por la ley para las municipalidades.

#### **10.- La prestación de un servicio público está sujeto a la recaudación de una tasa.-**

Como se ha dicho más arriba, el servicio registral constituye un servicio público el mismo que está sujeto al régimen de imposición de tasas regulado por la ley para las municipalidades.

##### **10.1.- ¿Las Municipalidades son autoridades tributarias?**

El Artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que:

“Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: ...5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.”

Concomitantemente, el Artículo 301 establece que: “Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.”

De su parte, el Código Orgánico Tributario establece que: “Los preceptos de este Código regulan las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables de aquellos. Se aplicarán a todos los tributos: nacionales, provinciales, municipales o locales o de otros entes acreedores de los mismos, así como a las situaciones que se deriven o se relacionen con ellos. Para estos efectos, entiéndese por tributos los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora.”

El Artículo 7 determina que: “Sólo al Presidente de la República, corresponde dictar los reglamentos para la aplicación de las leyes tributarias. El Director General del Servicio de Rentas Internas y el Gerente General de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, en sus respectivos ámbitos, dictarán circulares o disposiciones generales necesarias para la aplicación de las leyes tributarias y para la armonía y eficiencia de su administración.” Y, el Artículo 8 señala: “Facultad reglamentaria de las municipalidades y consejos provinciales.- Lo dispuesto en el artículo anterior se aplicará igualmente a las municipalidades y consejos provinciales, cuando la ley conceda a estas instituciones la facultad reglamentaria.”

Finalmente, los Artículos 64, 65 y 66 determinan los tipos de administraciones tributarias: central, seccional y de excepción.

De otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece entre las atribuciones del Concejo Municipal:

“Al concejo municipal le corresponde: a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones; b) Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor; c) Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute...”

#### **El Artículo 566 establece el objeto y determinación de las tasas:**

“Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio. Sin embargo, el monto de las tasas podrá ser inferior al costo, cuando se trate de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad, cuya utilización no debe limitarse por razones económicas y en la medida y siempre que la diferencia entre el costo y la tasa pueda cubrirse con los ingresos generales de la municipalidad o distrito metropolitano. El monto de las tasas autorizadas por este Código se fijará por ordenanza.”

#### **En tanto que, el Artículo 568 establece los tipos de tasas:**

“Servicios sujetos a tasas.- Las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde municipal o metropolitano, tramitada y aprobada por el respectivo concejo, para la prestación de los siguientes servicios: a) Aprobación de planos e inspección de construcciones; b) Rastro; c) Agua potable; d) Recolección de basura y aseo público; e) Control de alimentos; f) Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales; g) Servicios administrativos; h) Alcantarillado y canalización; e, i) Otros servicios de cualquier naturaleza.”

Respecto a la competencia del registro de la propiedad, el Artículo 142 determina que “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.”

La Sentencia de la Corte Constitucional No. 003-11-SIN-CC dentro del Caso 0002-11-IN, dentro de la

demanda de inconstitucionalidad del Artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, interpreta a la luz de la Constitución que: “El registro de la propiedad es un servicio público, por tanto la tarea encomendada a los registradores de la propiedad se encasilla dentro de las funciones públicas; al respecto, se debe mencionar que el artículo 229 de la Constitución establece que: “serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo público, función o dignidad dentro del sector público”<sup>1</sup>

Por lo expuesto, queda claro que el registro de la propiedad es un servicio público administrado por las Municipalidades, cuyos ingresos serían de naturaleza tributaria proveniente de una tasa por el servicio registral que brinde a los usuarios - contribuyentes.

En caso de considerar lo dispuesto en los Artículos 33 y 35 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos que habla de “aranceles”, se debe considerar como una antinomia, mismo que se resuelve aplicando el numeral 1 del Artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en este caso, prevalece las disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización frente a la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos.

“Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente. Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen una o varias de ellos: 1. Reglas de solución de antinomias.- Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior...”

#### **11.- Jerarquía normativa.-**

Un hecho jurídico importante que hay que destacar en toda discusión legal sobre la competencia del Registro de la Propiedad es la referente a la jerarquía normativa de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, LSNRDP y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD.

La Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos fue publicada en el suplemento al Registro Oficial No. 162 de 31 de marzo del 2010. A su vez, la vigencia del COOTAD data del 19 de octubre del 2010 puesto que éste Código fue publicado en el suplemento del Registro Oficial No. No. 303 de dicha fecha; es decir que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para el caso de cualquier contradicción normativa con respecto a la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, es posterior y por lo tanto, jerárquicamente superior, situación ésta prevista expresamente en la disposición del artículo 3 numeral 1 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Adicionalmente, bajo los principios básicos del Derecho común, una norma ordinaria, como es el caso de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, no puede contravenir las disposiciones de una ley orgánica como es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

En síntesis, los criterios que resuelven las antinomias de las reglas son los de jerarquía (*lex superior derogat inferiori*) y los relativos al factor cronológico (*lex posterior derogat priori*) y así, al constatarse la validez de la norma superior como de la norma posterior, pierden su pertenencia al sistema, es decir, son inválidas jurídicamente hablando de la norma inferior como la norma anterior que contradecían a las que ahora son aplicables.

#### **12.- Consejo Nacional de Competencias.-**

El Consejo Nacional de Competencias en su condición de organismo técnico del Sistema Nacional de

<sup>1</sup> El servicio público es un medio para un fin próximo o para un fin mediato (el bien común), que se traduce en actividades públicas, con forma de obra, función o prestación de interés público y con un régimen de derecho administrativo, común a todo el quehacer de la función pública”. Citado por Roberto Dormí, en Derecho Administrativo, Hispana Libros, Madrid - México, 2009, p. 791.

Competencias, de conformidad con la Constitución de la República y con la disposición del artículo 119 literal o) del COOTAD, le corresponde: "o) Emitir las resoluciones necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones, en especial para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno."

Con lo analizado, es criterio de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas que en el ejercicio concurrente de la competencia del Registro de la Propiedad, le corresponde a las municipalidades la administración de este servicio de manera eficiente en beneficio de las colectividades a las cuales se deben los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

**Asociación de Municipalidades Ecuatorianas**

### *3. Manual para el levantamiento de diagnóstico de Registros de la Propiedad*

#### **3.1 Diagnóstico**

## PRIMERA PARTE

Una de las competencias establecidas para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales es la Competencia Concurrente del Registro de la Propiedad, para lo que la gestión gubernamental autónoma descentralizada debe contar con una estrategia clara y herramientas apropiadas que posibiliten dar un servicio de excelencia a su localidad.

Por otro lado, es interés primordial de la AME, que los Municipios puedan ubicarse como sistemas institucionales de gobierno de carácter promotor, facilitador, organizador y regulador de la dinámica del desarrollo social, institucional y político, orientado al cumplimiento eficaz y eficiente de sus responsabilidades.

El cambio de la legislación ha determinado la adopción de nuevas competencias en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, lo que hace necesario que a los municipios se les dé una mayor asistencia con el objeto de instalar las capacidades operativas en cada uno de los mismos.

El objetivo de la presente herramienta es presentar una estrategia de transición para el Registro de la Propiedad a los Municipios, consolidando una posición institucional, y un cronograma como herramienta para el desarrollo de la competencia en las municipalidades.

El modelo de transición en los tres grandes ejes que menciona la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos:

- Cronograma de Transición
- Diagnóstico Situacional
- Implementación de la transición efectiva

Para la aplicación de este modelo se debe considerar una adecuada gestión de transición garantizando la seguridad jurídica en el proceso.

Con esta base, la AME ha desarrollado la herramienta para la transición del Registro de la Propiedad en la cual consten los siguientes componentes:

**Manual de Diagnóstico.**

**Modelo de Ordenanza**

**Manual de Procesos**

**Aplicativo informático (Software) denominado Sistema de Administración del Registro de la Propiedad.**

Todo este material se presenta a continuación con la finalidad de facilitar a los GADs Municipales la transición exitosa de esta competencia.

## FUNDAMENTOS NORMATIVOS

Con base al Artículo 142 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, COOTAD, que se refiere al ejercicio de la competencia del registro de la propiedad y señala que 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” y al Artículo 19 de la Ley de Registro de Datos que se refiere al Registro de la Propiedad y dice: “De conformidad con la Constitución de la República, el Registro de la Propiedad será administrado conjuntamente entre las municipalidades y la Función Ejecutiva, a través de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. Por lo tanto, el Municipio de cada cantón o

Distrito Metropolitano se encargará de la estructuración administrativa del registro y su coordinación con el catastro.

La Dirección Nacional dictará las normas que regularán su funcionamiento a nivel nacional. Los Registros de la Propiedad asumirán las funciones y facultades del Registro Mercantil, en los cantones en los que estos últimos no existan y hasta tanto la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos disponga su creación y funcionamiento. Las Registradoras o Registradores de la propiedad deberán ser de nacionalidad ecuatoriana, abogadas o abogados y acreditar ejercicio profesional por un período mínimo de 3 años y los demás requisitos que la ley prevé para el ejercicio del servicio público y Ley del Registro.

El concurso de méritos y oposición será organizado y ejecutado por la municipalidad respectiva con la intervención de una veeduría ciudadana. Una vez concluido el proceso, la Alcaldesa o Alcalde procederá al nombramiento del postulante que mayor puntuación hubiere obtenido, por un periodo fijo de 4 años, quien podrá ser reelegida o reelegido por una sola vez.

Las Registradoras o Registradores podrán ser destituidas ó destituidos de sus cargos por incumplimiento de las funciones registrales debidamente comprobado, de conformidad con la presente ley, su reglamento y las demás normas que regulen el servicio público.

También podrán ser destituidos en los casos en los que impidan o dificulten la conformación y funcionamiento del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, de conformidad con el reglamento de la presente ley y con la implementación, en marcha, de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, expedida por la Asamblea Nacional se busca unificar y organizar a todo el sistema para lo cual se hace necesario un traspaso ordenado hacia los lineamientos planteados en la ley.

En ese camino, no deben descartarse amenazas o problemas; pero decisiones firmes y claras son capaces de marcar la diferencia a fin de lograr un traspaso imperceptible para el usuario.

De acuerdo a la normativa legal, son los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GADs, o municipios, los que asumen nuevas competencias al integrar en su actividad al Registro de la Propiedad; por lo que se requeriría tomar previsiones y ejercer acciones a fin de que el servicio no solo continúe y mejore en atención al usuario; sino además, le garantice seguridad jurídica al momento de efectuar cualquier tipo de trámite, que es la razón de ser de la institución Registro de la Propiedad.

Con todo esto, lo que se busca es garantizar que el traspaso de competencias cumpla el objeto de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, contemplado en el Artículo 1 del Capítulo I, que se refiere a la finalidad, objeto y ámbito de aplicación y dice textualmente: “Artículo 1 Finalidad y objeto.- La presente ley crea y regula el sistema de registro de datos públicos y acceso, en entidades públicas o privadas que administren dichas bases o registros.

El objeto de la Ley es garantizar la seguridad jurídica, organizar, regular, sistematizar e interconectar la información, así como la eficacia y eficiencia de su manejo, su publicidad, transparencia, acceso e implementación de nuevas tecnologías”.

### a) Importancia

Los Registros de la Propiedad son instituciones de mucho tránsito ciudadano que guardan información vinculada a la situación legal de los bienes inmuebles en las jurisdicciones.

El diagnóstico será la herramienta que contribuirá a la construcción de un soporte documental completo porque contendrá datos vinculados con recursos humanos, bienes muebles y activos intangibles de los registros de la propiedad.

El presente documento pretende ser una guía técnica para quienes se enfrentan al reto de asumir las riendas de un servicio público preexistente y que es necesario en las actividades socioeconómicas de la colectividad.

Además el manual, por medio de los formatos propuestos, busca dar pautas para una correcta recolección, comparación, contrastación y verificación de todo el historial físico y digital existente en el Registro, para

elaborar una base documental sólida que sustente la situación en la que se recibe la institución, se elabore un diagnóstico real y se tenga una herramienta necesaria y útil para impulsar la transición como base para futuros cambios y/o mejoras, de ser necesarias, bajo los parámetros de la nueva administración

## b) Objetivos

General

Crear una herramienta que diagnostique la situación real y actual de los Registros de la Propiedad del Ecuador en cada cantón dentro de espacios territoriales determinados, con sus oportunidades y limitaciones para garantizar una transición ordenada y seguridad jurídica.

Específicos

- ❖ Desarrollar un soporte técnico que permita la obtención de datos completos y reales de la documentación existente, bienes muebles, personal, libros y cuyo formato sea de fácil aplicación a todos los Registros de la Propiedad por parte de los Municipios.
- ❖ Contribuir a recopilar una información dinámica y asequible sobre las condiciones reales de la infraestructura de funcionamiento de las jurisdicciones para toma de decisiones de Municipios.
- ❖ Apoyar en la capacitación del uso de este manual a los funcionarios de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, para su réplica y eventual implementación.
- ❖ Contribuir a evitar efectos jurídicos y económicos a los GADs por efecto de la transición.

## c) Etapas de trabajo

Sin duda un traspaso de competencias involucra, a más de incertidumbre, el objetivo de lograr un servicio eficiente y ello se puede establecer con una base documental ordenada y completa; de allí que el presente manual está diseñado para que los funcionarios, o personas involucradas en el trabajo de los Registros de la Propiedad, en procedimientos concretos, estén en capacidad de elaborar un diagnóstico completo de la situación de sus instituciones.

Cada Registro tiene su forma de trabajo, personal, infraestructura y servicios definidos y adecuados conforme a las necesidades del cantón en el que trabaja, en sí se trata de una institución con un sistema operativo organizado que pasa a ser administrado por un ente público.

En este orden, el municipio está en plena capacidad de adoptar procesos de acercamiento con el Registro de la Propiedad, para intentar tener un traspaso lo menos traumático posible.

Para el efecto, es recomendable que el municipio delegue a un solo interlocutor el cual esté a cargo del proceso y pueda lograr acuerdos con el Registro de la Propiedad de tal forma que prime la transparencia en el Registro y el municipio no tenga que asumir acciones que no le corresponden.

### 1.- Observación y acercamiento con el actual Registro de la Propiedad

Para un traspaso ordenado de competencias se recomienda que cada municipio forme una comisión que se integrará por cuatro funcionarios quienes, a su vez, estarán liderados por el delegado del GAD para el traspaso; este último cumplirá funciones de tipo político-estratégico con el registrador de la propiedad saliente para establecer un proceso amigable de traspaso de competencias.

Por la naturaleza del proceso se sugiere que los funcionarios de la comisión sean de: auditoría, áreas financiera, administrativa y jurídica del municipio.

Aquí la figura de delegado del GAD funge como la máxima autoridad en el proceso de traspaso, en representación del municipio y junto al Registrador de la Propiedad saliente establecerá pautas de trabajo que serán operativizadas por la comisión y por los delegados del Registrador de la Propiedad y los del municipio.

En consecuencia, debe tenerse claro que en el proceso de traspaso de competencias participan:

El delegado del GAD y el Registrador de la Propiedad quienes escogen, a su vez, nuevos delegados. Estos últimos serán quienes brinden soporte en las fases contempladas en el manual de diagnóstico y por supuesto estarán bajo la responsabilidad de sus nominadores.

La comisión se encargará de operativizar el proceso de traspaso de competencias.

En el siguiente gráfico se visualiza mejor el trabajo de estos funcionarios:



### Competencias del delegado del GAD

El trabajo del delegado estará enfocado a:

- Establecer un procedimiento de trabajo a seguir.
- Definir un cronograma conjunto con el registrador de la propiedad saliente.
- Conocimiento de los formatos utilizados actualmente por el Registro de la propiedad.
- Selección y presentación de delegado(s) al Registro de la Propiedad.
- Revisión de documentos finales conjuntamente con el Registrador de la Propiedad.
- Revisión y firma de actas.

Se sugiere que el delegado del GAD, tenga conocimientos jurídicos, conozca de la normativa legal en materia de registros de datos, tenga claro el proceso de transición y esté en contacto con la realidad de la jurisdicción en la que va a trabajar.

En cuestión de habilidades, se sugiere que dicha persona esté en capacidad de trabajar bajo presión, sea un buen comunicador capaz de trasladar en términos claros la posición del GAD, de procurar acuerdos y dar soluciones y respuestas inmediatas en caso de requerirse, tener experiencia en manejo de conflictos; todo esto en procura de lograr un acercamiento amigable y dinámico tanto para el proceso de traspaso como para el GAD.

Es necesario que en cada encuentro y/o acercamiento formal preestablecido; entre el representante del GAD y el registrador de la propiedad saliente, se suscriba un acta de reunión. Para el efecto se propone el siguiente formato contemplado en el Anexo 1 (Pág. 32).

## 2.- Guía para la utilización del manual de diagnóstico.

El presente manual está dividido en cuatro módulos que integran el Sistema de Registro de la Propiedad:

- ❖ Libros
- ❖ Bienes
- ❖ Obligaciones laborales y patronales
- ❖ Obligaciones tributarias

Cada módulo contiene los pasos de ejecución a seguir para una recolección ordenada, sistemática y completa de datos.

En los Módulos, Obligaciones Laborales y Obligaciones Tributarias, se sugiere la designación de un responsable del GAD que sería el director administrativo quien, por su experticia, estaría en la capacidad de observar y apoyar el proceso.

En el Módulo Libros, se establece un glosario de términos que servirá de guía para un conocimiento más detallado o explicación adicional, para quien lo requiera.

Para cada módulo se han diseñado formatos que recibirán la información a obtenerse de los documentos existentes y sobre los funcionarios del Registro de la Propiedad, de acuerdo a su ámbito de acción y competencia.

Cada formato explica en forma didáctica y en detalle el proceso de llenado de datos a fin de evitar imprecisiones.

Además se establece un formato de acta entrega-recepción en los módulos Libros, Obligaciones Laborales y Patronales y Obligaciones Tributarias que debe ser acompañado con documentos de traspaso para cada uno, lo que avalará la transparencia del proceso en la obtención y verificación de datos. En cambio, en el módulo Bienes se entregará un acta de registro.

Para el trabajo en los módulos Bienes, Obligaciones Laborales y Patronales y Obligaciones Tributarias se requerirá un responsable del Registro de la Propiedad que estará a cargo del llenado de los formatos. La operativización del trabajo estará sujeta al cronograma que acuerden entre el Registrador de la Propiedad y el Municipio en base a criterios considerados por dichas instituciones.

La documentación a obtenerse de los Libros constituirá un registro físico. No se archivará en formato digital porque ello es competencia del diagnóstico informático.

Lo expuesto puede visualizarse mejor en el siguiente gráfico:



## SEGUNDA PARTE: MANUAL DE DIAGNÓSTICO

### I MÓDULO LIBROS

**RESPONSABLE.- Delegado del municipio.**

**PLAZO ESTIMADO.- Tres semanas.**

#### PASO 1

Constatación de existencia física de libros

En esta fase se procede a verificar la existencia física de los libros y sus contenidos de tal manera que la información se convierta en un registro tangible de los datos existentes en el Registro de la Propiedad.

Aquí queda claro que la documentación oficial contenida en los libros debe ser generada por el registrador saliente como documento de respaldo.

#### PASO 2

##### Inventario de estado de Libros

Aquí se establece la situación en la que están los libros existentes en los Registros de la Propiedad con los siguientes criterios:

- ❖ Tipo de libro
- ❖ Estado
- ❖ Ubicación

Para la recepción de la información se sugiere la utilización del formato explicado en detalle en el Anexo 2 (Pág. 33).

#### PASO 3

##### Acta entrega - recepción

Se utilizará el formato del Anexo 3 (Pág. 34) que contiene las respectivas explicaciones.

Acta de entrega recepción con beneficio de inventario.

#### GLOSARIO

**CANCELACIONES.-** Asiento en los libros de los registros públicos que anula total o parcialmente los efectos de una inscripción o de una anotación preventiva.

**CERTIFICACIÓN.-** Documento en que se asegura la verdad de un hecho.

**DADA DE BAJA.-** Procedimiento por el cual se cancela el trámite por no cumplimiento de requisitos legales (anulación de repertorio y de índice).

**FOJA.-** Hoja de papel de un documento oficial.

**FOLIO.-** Titulillo o encabezamiento de las páginas de un Libro.

**GRAVAMEN.-** Carga impuesta sobre un inmueble o sobre un caudal.

**INDICE.-** Libro que registra la información principal e histórica de un predio o concesión; y que debe mantenerse actualizado respecto a cualquier cambio en relación al mismo.

**INSCRIPCIÓN.-** Procedimiento de registro de propiedad, negociación, enajenación, prohibición para cumplir con lo dispuesto en la Ley de Registros.

**LIBRO.-** Archivo físico que da cumplimiento a lo establecido en la Ley de Registro de acuerdo a su tipo.

**MARGINACIÓN.-** Acto de registro de cambio de propiedad, predio o concesión.

**REPERTORIO.-** Código único de ingreso del trámite de inscripción, gravamen, prohibición, cancelación o concesión que incluye fecha, hora, minuto y segundo.

**PROHIBICIONES.-** Limitaciones a la acción de enajenar o negociar el bien por procesos judiciales.

## II MÓDULO BIENES

**RESPONSABLE: Director Administrativo o delegado GAD**

**PLAZO ESTIMADO: Una semana**

### PASO 1

Delegación de un encargado del Registro de la Propiedad.

El encargado del Registro de la Propiedad será responsable de elaborar la base de información de los bienes con los que cuenta el Registro para ponerla en conocimiento del GAD.

Queda claro que el GAD, como nuevo ente administrativo, está en plena capacidad de aceptar o no los bienes que entregue el Registro de la Propiedad.

En el caso de que el GAD tenga interés en adquirir los bienes se puede acudir al Manual de Valoración de Activos para un conocimiento más completo.

### PASO 2

#### Observación del espacio físico de funcionamiento.

En esta fase se determinarán las características del espacio físico en el que funciona el Registro de la Propiedad.

Como se ha mencionado, el municipio, como nuevo administrador del Registro de la Propiedad, puede tomar la decisión de funcionar en el espacio físico que considere apto y necesario; no obstante puede considerar continuar en las mismas instalaciones de funcionamiento, tomando en cuenta las siguientes opciones.

- ❖ Arrendamiento.- Verificación del tipo de contrato, tiempo, posibles beneficios.
- ❖ Local propio.- Ubicación y estado situacional del bien inmueble.
- ❖ Otro tipo de contrato.- Verificar si las instalaciones físicas poseen contratos como: comodato, anticresis u otro.

Para el efecto se propone trabajar con el siguiente formato:

Tabla de Descripción de Instalaciones. **(Ver Anexo 4)**

### PASO 3

Por otro lado se encuentran los bienes muebles del actual Registro. Se solicitará al Registrador de la Propiedad saliente que de tener interés en negociar la venta de los bienes muebles llene los formatos dispuestos a continuación, Anexo 5 y 6, (Pág. 37 y 38) y lo ponga a consideración del municipio.

El municipio tiene la potestad de aceptar o no los bienes. En caso de aceptación debe regirse al Manual de Valoración de Activos.

Formato de inventario de bienes muebles e inmuebles para activos. (Ver Anexo 5)

Formato descripción de artículos de oficina. Anexo 6

## III MÓDULO OBLIGACIONES LABORALES Y PATRONALES

**RESPONSABLE: Director Administrativo o Delegado del GAD**

**PLAZO ESTIMADO: dos semanas**

### PASO 1

#### Designación de encargados

Designar a dos encargados, uno del Municipio y otro del Registro de la Propiedad, quienes verificarán que se haya liquidado al personal de acuerdo a la ley.

Para el efecto se sugiere un trabajo conjunto entre el Registrador de la Propiedad saliente y el delegado del municipio.

De acuerdo a la posición manifestada por la AME el Registrador de la Propiedad saliente debe responsabilizarse del proceso de liquidación del personal, de acuerdo a lo dispuesto por la ley.

Además la AME ha expresado su interés de que los funcionarios actuales del Registro puedan participar en los concursos de méritos y oposición para llenar las vacantes del Registro Municipal de la Propiedad.

Este particular se sustenta en el artículo 228 de la Constitución de la República que señala que: "El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la Ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento o remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora". De igual forma, la misma norma constitucional en el artículo 424 dispone: "La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica".

Estos preceptos jurídicos recojidos en el Oficio No. 361-DAJ-2011 del 23 de mayo de 2011 sustentan legalmente el criterio institucional de la AME respecto al recurso humano que laboraría en la dependencia ahora bajo la administración de los GADs.

## PASO 2

### Identificación de todo el personal

En este paso se busca conocer cuál es la situación del personal que labora en el Registro de la Propiedad en cuanto a si recibe las prestaciones establecidas por ley.

Para el efecto se presenta el siguiente formato ampliado en el Anexo 7:

Formato de Verificación de información laboral y patronal (Pág. 39).

## PASO 3

### Identificación de personal clave.

En este punto, el municipio puede tomar decisiones para suscribir contratos ocasionales y/o nombramientos provisionales con funcionarios considerados clave en el sistema de Registro de la Propiedad, todo esto hasta que se ejecute el proceso definitivo de selección de personal. Remitirse al ítem: Observación y acercamiento con el actual Registro de la Propiedad.

Formato de personal clave para la contratación eventual.

## PASO 4

### Verificación de obligaciones

Para verificar un efectivo cumplimiento de obligaciones y derechos de los funcionarios se sugiere que se solicite a todos los empleados, la copia certificada del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, de no adeudar a dicha institución así como una copia del carnet de afiliación.

## PASO 5

### Liquidaciones.

En esta fase puede recurrirse al Manual de Selección y Reconversión, entregado para un detalle explicativo de los criterios de selección de personal.

Precisamente el Manual de Selección y Reconversión está diseñado para que el GAD no deba asumir responsabilidades que no le competen y que son propias del Registro de la Propiedad; en otras palabras que el Registro asuma todas las obligaciones legales en cuanto a liquidación de su personal; previo al traspaso definitivo.

### Nota adicional

**Es necesario tomar en cuenta que el éxito de una institución, a más de los recursos físicos y técnicos, está** prioritariamente en el talento humano; de allí que será recomendable siempre contar con profesionales aptos y capacitados para un correcto ejercicio de las funciones encomendadas.

La sugerencia es buscar la mejor manera de llevar adelante el proceso de liquidación sin motivar un malestar ni en el usuario, ni en el funcionario público a fin de que el servicio continúe sin trabas.

Las liquidaciones de personal son de competencia exclusiva de la administración saliente del Registro de la Propiedad, se consideraría conveniente incluir un plan de comunicación para apoyar un traspaso ordenado.

Con ello lo que se busca es prevenir y de ser el caso evitar acciones que podrían alterar las actividades cotidianas de los registros, causar malestar en los usuarios y, en cierto modo, generar una imagen negativa del proceso de traspaso de competencias.

No debería descartarse que tras la acción de liquidaciones pudieran suscitarse situaciones que alteren el curso de trabajo del Registro de la Propiedad y que deberán ser afrontadas para desvirtuar cualquier actitud de desconfianza de la colectividad.

Por esto se consideraría adecuado acompañar el proceso de traspaso con una comunicación efectiva para el manejo de crisis. Para ello se anexa un Plan de Comunicación que incluye un módulo de manejo de crisis que estará a disposición del municipio en caso de requerirlo. **(Ver Anexo 8 GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN DE COMUNICACIÓN PARA LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS)**

## PASO 6

### Acta entrega - recepción

Se utilizará el formato del Anexo 3 que contiene las respectivas explicaciones.

Acta de entrega recepción con beneficio de inventario (remitirse al Anexo 3 (Pág. 34))

Adicionalmente debe incluirse el certificado del funcionario que suscribe de no adeudar al IESS y el acta de finiquito.

## IV MODULO OBLIGACIONES TRIBUTARIAS

**RESPONSABLE: Director financiero o delegado**

**PLAZO: Una semana.**

## PASO 1

### Designación de encargados

Determinar dos encargados; uno del Registro de la Propiedad, que podría ser un contador y otro del GAD.

Entre las tareas que deberán cumplir los encargados están la verificación de que el Registro de la Propiedad se encuentre en lista blanca y que se cumplan las obligaciones tributarias dispuestas por el SRI.

## PASO 2

### Formato de obligaciones tributarias.

Se sugiere la utilización del formato contemplado en el Anexo 9 (Pág. 49).

Registro de Tributación mensual.

## PASO 3

### Acta entrega - recepción

Se utilizará el formato del Anexo 3 con las adecuaciones para el caso.

Acta de entrega recepción con beneficio de inventario (Remitirse al archivo)

Adicionalmente debe incluirse el Certificado de estar en lista blanca, otorgado por el Servicio de Rentas Internas, SRI.

**ANEXO 1**

**ACTA DE REUNIÓN**

**CANTÓN:** \_\_\_\_\_ **PROVINCIA:** \_\_\_\_\_

**FECHA:** \_\_\_\_\_

**HORA: DESDE:** \_\_\_\_\_

**HASTA:** \_\_\_\_\_

**LUGAR DE REUNIÓN:** \_\_\_\_\_

**COMPARECIENTES:**

NOMBRE Y CARGO DEL DELEGADO DEL GAD \_\_\_\_\_

NOMBRE Y CARGO DEL DELEGADO DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD \_\_\_\_\_

**PUNTOS TRATADOS:**

**ACUERDOS:**

**COMPROMISOS:**

**OBSERVACIONES:**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Firma delegado del GAD  
No. cédula \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Firma delegado Registro  
No. Cédula \_\_\_\_\_

**ANEXO 2**

**ESTADO DE LOS LIBROS**

**Nombre del o los encargados (Registro de la propiedad):** \_\_\_\_\_

Apellido Paterno                      Apellido Materno                      Nombres

**Cedula Identidad:** \_\_\_\_\_

**Nombre del o los encargados (Municipio):** \_\_\_\_\_

Apellido Paterno                      Apellido Materno                      Nombres

**Cedula Identidad:** \_\_\_\_\_

**1.- NÚMERO TOTAL DE TOMOS POR CATEGORÍA QUE POSEE EL REGISTRO:**

Categoría	Número de Tomos	Número de tomos en buen estado	Número de tomos en mal estado	Número de tomos no empastados

**2.- FECHA DE CORTE PARA EL TRASPASO DEL LIBRO DE REPERTORIO:**

a las 8h00m00seg

**3.- UBICACIÓN FÍSICA DE LOS LIBROS:**

(verificar si hay alguna numeración o nomenclatura de los anaqueles)

**DECLARACIÓN:** DECLARO QUE, todos los datos que se incluye en este resumen son verdaderos y no se ha ocultado ningún acto o hecho.

\_\_\_\_\_  
Nombre del Colaborador

\_\_\_\_\_  
Firma

Lugar y Fecha: .....

.....

**ANEXO 3**

**ACTA DE ENTREGA RECEPCION CON BENEFICIO DE INVENTARIO**

**PRIMERA.- COMPARECIENTES:**

Comparecen a la presente Acta de Entrega Recepción de acuerdo a la LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO DE DATOS PUBLICOS; por una parte el señor/Doctor (Nombre del Registrador saliente) con cédula de ciudadanía No. XXXXXXXXXX, y por otra parte el señor (Nombre del nuevo Registrador o delegado del Municipio), con cédula de identidad No. XXXXXX, perteneciente al cantón XXXX, provincia XXXXX. Ambos ecuatorianos, mayores de edad, domiciliados en la ciudad de XXXX, comparecen a la celebración de la presente acta contenida en los siguientes términos:

**SEGUNDA.- ANTECEDENTES:**

Con fecha 10 de marzo del 2010, se expidió y entró en vigencia la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, en cuyo Capítulo II, Artículo 3 "Responsabilidad de la Información", párrafo segundo, dispone que "Los datos públicos registrales deben ser: completos, accesibles, en formatos libres, sin licencia alrededor de los mismos, no discriminatorios, veraces, verificables y pertinentes, en relación al ámbito y fines de su inscripción".

De igual manera, en el Artículo 4 de la misma Ley, en el apartado denominado Responsabilidad de la Información, se establece que: "Las Instituciones del o en el futuro administren bases o registros de datos públicos, son responsables de la integridad, protección y control de los registros y de bases de datos a su cargo. Dichas instituciones responderán por la veracidad y autenticidad de los datos registrados, es exclusiva de la o el declarante cuando ésta o peste provee toda la información. Las personas afectadas por información falsa o imprecisa, difundida o certificada por registradoras o registradores, tendrán derecho a las indemnizaciones correspondientes, previo el ejercicio de la respectiva acción legal. La Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos establecerá los casos en los que deba rendirse caución".

Asimismo, dentro de la misma Ley, en la Disposición Transitoria Segunda, se aclara que: "Las Registradoras o Registradores de la Propiedad y Mercantil, seguirán cumpliendo sus funciones de registro, hasta que de conformidad con la presente Ley, sean legalmente reemplazadas o reemplazados. No se devolverá la caución rendida por los registradores hasta que no se haya suscrito la respectiva acta de entrega en recepción del registro".

En base a lo establecido en la mencionada Ley, las partes se comprometen a entregar y recibir la totalidad de la información registrada durante toda su operación desde un inicio.

**TERCERA.- CONDICIONES DE ENTREGA Y RECEPCIÓN:**

El señor/Doctor XXXXXXXXX, hace la entrega formal de la totalidad de la información registral mantenida en su poder como Registrado de la Propiedad del Cantón XXXX, como se detalla:

- x
- y
- z

**(DETALLE DE LIBRO DE REPERTORIO EN FECHA, HORA, MINUTO Y SEGUNDO DE CIERRE)**

**CUARTA.- DECLARACIÓN**

A su vez, el señor/Doctor XXXXXXXXX, declara, haber realizado esta entrega con responsabilidad, conciencia y conocimiento de las sanciones a que hubiere lugar en caso de mantener oculta información pública.

**QUINTA.- ACEPTACIÓN Y BENEFICIO DE INVENTARIO:**

El señor, Delegado Municipal del cantón XXXXXXXX, acepta lo entregado bajo las siguientes observaciones y aclaraciones:

- *(Enumerar inconformidades y aspectos del estado de la información recibida).*

En consecuencia el Sr. (Representante Municipal), no se hará responsable de las posibles futuras repercusiones causadas por el mal manejo de la información de la administración anterior.

Por esta misma razón, se reserva el beneficio de inventario, hasta que se realice la revisión y verificación total de lo entregado y recibido; responsabilidad que estará a cargo de una auditoría calificada para el mencionado fin en el transcurso de (definir tiempo en base a la cantidad de información entregada)

Las partes aceptan todas las cláusulas de la presente acta, por así convenir a los intereses propios, a los de sus representados, con apego a las disposiciones de la Ley del Sistema del Registro de Datos Públicos por lo que las partes no tendrán fundamento para reclamo alguno en el futuro.

Para constancia de la aceptación de todas y cada una de las cláusulas la suscriben en dos ejemplares de igual tenor, en unidad de acto, Nombre de Cantón, al XXX de XXX del dos mil once.

\_\_\_\_\_  
Firma Registrador saliente

CI No. xxxxxxxxx

\_\_\_\_\_  
Firma representante municipal

CI No. xxxxxxxx



**ANEXO 6**

TABLA DE DESCRIPCIÓN DE ARTÍCULOS DE OFICINA									
ARTICULO	MARCA	DOCUMENTO DE PROPIEDAD		TIEMPO APROXIMADO	ESTADO		OBSERVACIONES	PRECIO DE MERCADO	PRECIO PROPUESTO
		TIPO DE DOCUMENTO	VALOR DE COMPRA		BUENO	REGULAR			
Escritorio									
Computadora									
Sillas ejecutivas									

Preparado por: \_\_\_\_\_  
Nombre: \_\_\_\_\_  
Ci: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Firma

**ANEXO 7**

VERIFICACIÓN DE INFORMACIÓN LABORAL Y PATRONAL			
<b>Empleado:</b>			
<b>Fecha de Ingreso:</b>			
<b>Cedula de Identidad:</b>			
<b>OBLIGACIONES GENERADAS POR CONTRATACIÓN AL EMPLEADO</b>			
Sueldos no pagados	Al día <input type="checkbox"/>	Pendiente de pago <input type="checkbox"/> Meses pendientes ____	Proporcional a la fecha <input type="checkbox"/>
Décimo tercer sueldo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Años impagos ____	<input type="checkbox"/>
Décimo Cuarto Sueldo			
15 de agosto - fecha de salida (sierra)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Años impagos ____	<input type="checkbox"/>
15 de marzo - fecha de salida (costa)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Años impagos ____	<input type="checkbox"/>
Proporcional Vacaciones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Años impagos ____	<input type="checkbox"/>
Fondos de Reserva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Años impagos ____	<input type="checkbox"/>
* Aplican en caso de que se pague directamente los fondos al empleado			
<b>OBLIGACIONES GENERADAS POR CONTRATACIÓN AL IESS</b>			
Aporte patronal (12,15%)	Al día <input type="checkbox"/>	Pendiente de pago <input type="checkbox"/> Meses pendientes ____	Proporcional a la fecha <input type="checkbox"/>
Préstamos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Años impagos ____	<input type="checkbox"/>
Fondos de reserva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Años impagos ____	<input type="checkbox"/>
* Aplican en caso de que se pague a través del IESS			
<b>LAS POSIBLES CAUSALES DE TERMINACIÓN LABORAL</b>			
Desahucio (Art. 185 de Régimen Laboral vigente.-)	<input type="checkbox"/>		
Indemnización x despido intempestivo			
Art 181 del Régimen Laboral vigente.-	<input type="checkbox"/>		
<i>"...se pagará al trabajador una indemnización equivalente al cincuenta por ciento de la remuneración total, por todo el tiempo que faltare para la terminación del plazo pactado"</i>			
Art 188 del Régimen Laboral vigente.-	<input type="checkbox"/>		
<i>"Hasta tres años de servicio, con el valor correspondiente a tres meses de remuneración; y, de más de tres años, con el valor equivalente a un mes de remuneración por cada año de servicio, sin que en ningún caso ese valor exceda de veinte y cinco meses de remuneración. La fracción de un año se considerará como año completo."</i>			
<b>DESCUENTO A APLICARSE A EMPLEADOS</b>			
Préstamos Personales	Al día <input type="checkbox"/>	Pendiente de pago <input type="checkbox"/> Cuotas pendientes 8 ____	Proporcional a la fecha <input type="checkbox"/>
Anticipo de sueldo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Cuotas pendientes ____	<input type="checkbox"/>
Seguro de asistencia médica y vida (personal)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Cuotas pendientes ____	<input type="checkbox"/>
Varios (refrigerios, becas)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Cuotas pendientes ____	<input type="checkbox"/>
Consumo celular personal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Cuotas pendientes ____	<input type="checkbox"/>
Quirografario IESS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Cuotas pendientes ____	<input type="checkbox"/>
Aporte personal IESS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Cuotas pendientes ____	<input type="checkbox"/>
Otros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Cuotas pendientes ____	<input type="checkbox"/>

## ANEXO 8

### GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE COMUNICACIÓN PARA LA TRANSICIÓN DE LOS REGISTROS DE LA PROPIEDAD A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, GADs.

#### INTRODUCCIÓN

Comprar un bien inmueble supone una de las mejores y mayores inversiones que una persona puede realizar en su vida. Representa quizá la más importante adquisición para lograr un aseguramiento futuro en cuestiones patrimoniales, por supuesto si no se trata de un constructor o empresario inmobiliario porque, en ese caso, adquirir inmuebles implica más bien una actividad comercial.

La compra o traspaso de un bien es solo el primer paso ya que avalar legalmente dicha adquisición supone además la inscripción en un registro público para feccionar la tradición.

No obstante, una realidad compleja a nivel general, constituyen los problemas de la legalización de tierras y propiedades que en muchos casos se han convertido en temas recurrentes. De allí que los registros de la Propiedad sean instituciones indispensables para los ciudadanos.

Con el traspaso de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GADs., el reto es mejorar la agilidad de los procesos y servicios de dichos registros, todo en bien del usuario.

El Registro de Propiedad se ha convertido en una institución técnica que garantiza la provisión de información sobre la situación legal de un bien inmueble; ya que guarda información fiable para la realización de cualquier contrato; por ello un comprador, por ejemplo, que desee adquirir una propiedad inmueble puede conocer su situación real y, sobretodo, asegurarse que el vendedor es el propietario verdadero del mismo y que sobre dicho bien no pesa ningún tipo de gravamen.

#### JUSTIFICACIÓN

Con la expedición de la "Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos", la "Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social", el "Código de Planificación y Finanzas Públicas", el "Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD" entre otros, se vuelve necesario un proceso de transición en el que se precisa una coordinación entre Registros de la Propiedad y Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD.

El cumplimiento y la gestión de estas competencias generan una gran oportunidad de enlazar los registros de la propiedad con catastros, lo que permitirá mejorar la seguridad jurídica y la oportunidad de contar con información fidedigna para que la toma de decisiones coadyuve al desarrollo de los cantones a fin de obtener efectividad en la gestión y trascendencia en el proceso de rendición de cuentas.

Este es el reto que tienen los municipios de ejecutar acciones para mejorar y optimizar el sistema de registros de la propiedad y depende precisamente de dichos cabildos una eficiente gestión.

En este orden, proponemos un esquema para la realización de un plan de comunicación para los GADs, que junto a la asesoría legal en el traspaso de competencias, puede fortalecer y contribuir a que ese traspaso se realice en forma ordenada y mejore el servicio de calidad con lo que se logrará, más allá de

eficiencia en los procesos, una aceptación y reconocimiento ciudadano, porque la razón de ser de una institución pública, especialmente, es su usuario.

#### LINEAS DE ACCIÓN

Es claro que la comunicación es la herramienta vital para transmitir ideas, mensajes y todo tipo de conocimientos a fin de delinear mecanismos y estrategias para consolidar un entendimiento inmediato de lo que se quiere comunicar y que llegue, en el mejor término, al público objetivo.

Por ello sería acertado acompañar el traspaso de competencias con una estrategia comunicacional que garantice el menor impacto posible en los funcionarios de los Registros de la Propiedad y, a la vez, una percepción imperceptible en los usuarios.

En este orden, se recomendaría armar una estrategia de comunicación que contenga los siguientes elementos como mensajes clave:

- Seguridad jurídica
- Traspaso ordenado y seguridad para funcionarios
- Eliminación de la corrupción
- Mejoramiento de la eficiencia en los servicios a la ciudadanía

En el siguiente cuadro se visualiza de mejor manera el proceso:



#### Seguridad Jurídica

Sobre la base del sustento jurídico legal deben implementarse mensajes para que los usuarios entiendan la importancia de la institucionalidad del Registro de la Propiedad como organismo sólido y confiable, capaz de garantizar la protección legal de los bienes inmuebles de las jurisdicciones.

Dichos usuarios estarán conscientes que al entregar la información requerida estarán amparados por una especie de garantía de protección de sus bienes y, a la vez, estarán cumpliendo una acto jurídica obligatorio.

El aval otorgado por el Registro de la Propiedad es necesario para cualquier acción legal en beneficio individual o colectivo.

### Traspaso ordenado y seguridad para funcionarios

Todo cambio genera temor y expectativa en distinto grado, más aún el traspaso de competencias. De allí que deben socializarse, en forma clara, las reglas que regirán a los nuevos funcionarios del Registro de la Propiedad. Puede trabajarse con cronogramas y talleres.

Precisamente la operativización del sistema va de la mano con la optimización del talento humano que debe ser capacitado en áreas necesarias para que responda a las exigencias de los cabildos.

Con el traspaso de competencias es inevitable no generar lecturas ciudadanas cuya expectativa se centra en la nueva administración y qué tipo de adecuaciones y/o implementaciones adoptará.

Del lado interno están los funcionarios y empleados de los registros que deben ser liquidados por la administración saliente con acciones claras y legales.

Nuevas competencias siempre generarán cambios; se debe ser muy cauto y utilizarse mensajes acertados para no alterar el ánimo de los funcionarios; eso sí, manteniendo siempre en primer orden la institucionalidad, jurídica y en segundo lugar defendiendo los legítimos derechos de los funcionarios, con la meta de lograr un manejo óptimo del Registro de la Propiedad.

### Eliminación de la corrupción

Este será el mensaje central del plan de comunicación para ganar la confianza e interés de los usuarios de los registros de la propiedad a fin de que estos, se mantengan a la expectativa de los mecanismos que se adopten, desde los GADs, para institucionalizar el mensaje de honestidad y transparencia sobre la base de resultados medibles y verificables.

Un manejo automatizado de los Registros de la Propiedad permitirá, además de agilizar los procesos, una menor intervención de personas en las cadenas operativas y de mando. Es necesario implementar la relación tecnología-usuario para que la persona sienta una mayor confianza al momento de realizar sus trámites.

La selección de los funcionarios por méritos y oposición y la capacitación contante del funcionario del Registro manejado como mensaje positivo, puede ayudar también en la consolidación de un Registro eficiente.

### Mejoramiento de la eficiencia en los servicios a la ciudadanía

La demanda de mejores servicios es una exigencia recurrente de los ciudadanos. Los trámites en los Registros de la Propiedad se han tornado molestos para los usuarios por factores como: la lentitud en los procesos, deficiente atención, trámites engorrosos, poco tiempo de vigencia de documentos, etc.

Con el mensaje de eliminación de la corrupción, vinculado a un manejo tecnológico de punta, los usuarios podrán observar la reducción de los tiempos en la obtención de documentos o tramitación en porcentajes que pueden irse ajustando progresivamente.

Una atención automatizada conlleva el concepto de modernización y eso lo perciben los usuarios. Por supuesto aquello no debe suponer, necesariamente, un aumento de costos en los servicios. La medición de logros se hace en el plano social y la lectura podría hacerse así: el Registro de la Propiedad solventa en forma eficiente la demanda de los usuarios quienes, a su vez, confían en la institución que ahora está a cargo de los GADs.

Entonces, el fortalecimiento institucional del Registro ubica al cabildo como un ente útil y confiable para sus ciudadanos que además de asumir nuevas competencias, las pudo mejorar. Una institución fuerte siempre tendrá el reconocimiento social y, este orden, gana el usuario y gana el gobierno autónomo porque este último genera credibilidad y confianza.

Como se puede observar, la adopción de mensajes claves con una estrategia de comunicación adecuada y planificada, de acuerdo a la necesidad de cada GAD, puede complementar el traspaso con resultados que pueden evaluarse:

- Registro de la Propiedad administrado, por el GAD con estructura jurídica, administrativa, tecnológica y software implementado y registrador nombrado.
- Equipo del Registro de la Propiedad del GAD capacitado y atendiendo con capacidad resolutiva integral.
- Ciudadanía realizando sus trámites con eficiencia y seguridad jurídica.

En el siguiente gráfico se visualiza mejor el objetivo del Plan de Comunicación:



A continuación presentamos una guía de pasos para elaborar el plan de comunicación. El orden propuesto está a discreción, conveniencia o necesidad de la Institución, no necesariamente debe seguir el orden presentado, ni tampoco se exige el cumplimiento de todos los ítems.

El Plan sale de la estrategia marcada por la Institución y no por la asesoría; por ello se trata únicamente de un esquema de apoyo.

## EJES PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE COMUNICACIÓN

De acuerdo a las necesidades de comunicación hay una serie de planes operativos. Para el caso de los gobiernos autónomos descentralizados se ha tomado el plan trabajado por Ana Hernández Rodríguez, catedrática de comunicación y responsable de la Revista Latina de Comunicación de España, cuyos detalles y trabajo pueden verse en la dirección electrónica: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/2002/latina48marzo/4812ajhernandez.htm>

A este esquema se ha anexado observaciones, recomendaciones y aportes propios. La explicación marcada con asterisco hace referencia a una ampliación de conceptos de Hernández.

Para cada ítem es necesario tomar en cuenta los elementos de la estrategia de comunicación y los resultados a obtenerse.

**1. Fijación del objetivo general:** Aquí se definirá qué comunicación se busca para la institución y qué imagen institucional se espera cuando finalice el período de acción.

La institución es responsable de identificar qué objetivo final desea conseguir porque es ella la que establece la estrategia general de la marca o imagen y ejerce acción en los planos económicos, políticos y judiciales.

**2. Definición de la política general de comunicación que adoptará la institución sobre la base de un decálogo de principios y objetivos.**

Definir reglas de juego que sean aceptadas por la dirección de la institución. Es necesario que a más de que las reglas sean canalizadas por el área de comunicación institucional haya un control, vigilancia y evaluación permanente de las autoridades, esto garantizará una comunicación con credibilidad.

Para que la comunicación cumpla su función es necesario que la dirección apruebe y asuma una política de comunicación y se comprometa a respetarla y respaldarla. Para ello es imprescindible que la cúpula directiva adopte y asuma todas y cada una de las decisiones integradas en la estrategia de comunicación.

(\*) En resumen, la estrategia de comunicación debe ser aceptada y seguida por los cargos de la empresa o entidad y el asesoramiento de los mismos debe tenerla en cuenta, si se quiere controlar el proceso de formación de la opinión pública y alcanzar los objetivos deseados.

**3. Evaluación de la situación actual.** Este es el punto de partida para conocer todos los problemas técnicos, humanos y de posicionamiento en el segmento de acción para implementar el módulo de comunicación de crisis. Para delinear acciones derivadas de la estrategia debe observarse lo siguiente:

(\*) La empresa o entidad debe valorar los problemas heredados y los planteados con los actuales dirigentes antes de pasar al siguiente punto.

Es necesario tener en cuenta que, desde la óptica de gestión, debe impulsarse un compendio de actuaciones comunicacionales eficaces de tal forma que a la opinión pública llegue lo necesario. Evitar al máximo una filtración de elementos que pueden considerarse negativos o de amenaza.

Las instituciones, entidades y empresas tienen la costumbre de comunicar actos y hechos puntuales que buscan efectos también puntuales, pero no suelen mirar más allá; es decir no hay una organización a largo plazo.

Asimismo, son pocos los organismos que cuentan con un sistema de resolución de crisis y menos aún de comunicación de las mismas. Hablamos de crisis que van desde temporales y leves plagas hasta desavenencias internas o problemas políticos con influencia en el entorno de la institución.

Otro factor en general inexistente suele ser un sistema eficaz de documentación y archivo de prensa y de una red de intracomunicación.

Una buena comunicación se basa en la gestión que haga bueno al gestor y no tanto en la imagen personal del líder.

**De cara a la comunicación externa los problemas de las empresas, entidades o instituciones suelen determinarse por varios de los siguientes aspectos:**

1. Falta de liderazgo.
2. Los lobbies externos son los que determinan el ritmo de los hechos de comunicación.
3. Filtraciones de información al exterior.
4. Relaciones difíciles con algunos medios de comunicación.
5. El deficiente conocimiento espontáneo de la labor de la empresa, entidad o institución.
6. Bajo conocimiento cualitativo de la gestión.
7. Problemas con la implantación territorial y con el envío de comunicados y notas de prensa que no obedecen a estrategia alguna, sino a labores de apagar crisis sin criterios globales, con el riesgo cierto de la comisión de errores estratégicos.
8. Solapamiento de unos cargos por otros.
9. La acción lícita o ilícita de competidores

En cuanto a la comunicación interna, debe establecerse un plan partiendo de una valoración realizada por conocedores del área comunicacional, que determine las medidas a tomar para que en un razonable plazo, cambien aspectos primordiales (en el caso de problemas) en las relaciones internas, siempre y cuando no se ajusten a un modelo predefinido de recursos humanos.

**4. Elaboración de un protocolo para situaciones de crisis.** Establecer mecanismos de prevención y equipo encargado de enfrentar y tomar decisiones. También es conveniente establecer un dispositivo independiente que controle los daños durante y después de la crisis.

(\*) La comunicación es una actividad flexible (de ahí la necesidad de normativizarla al máximo), lo que motiva a prever posibles situaciones que lleven a introducir, sobre la marcha, cambios de detalle o más sustanciales en la dirección prevista en el plan.

Pese a la dificultad de prever situaciones de crisis, es necesario establecer pautas de actuación para imprevistos o aquellos casos críticos con más posibilidades de presentarse.

Es necesario un esfuerzo por identificar las situaciones de emergencia (labor del asesor) y, una vez identificadas, diseñar las pautas de actuación en comunicación para el caso de que se presenten tales situaciones

Guía para actuar frente a una crisis.

1. Diseñar un Plan de Crisis que establezca las pautas de comportamiento institucional ante una emergencia.

2. Designar portavoces (generalmente se nombra un solo portavoz).
3. Nombrar un Comité Permanente de Crisis que respalde al departamento de Comunicación y Portavoces. El Comité, que estará integrado por delegados de cada departamento institucional, se reunirá fuera del lugar de trabajo y guardando la máxima confidencialidad en torno a la información manejada.
4. Poner en marcha un sistema de seguimiento de medios de comunicación y atención de llamadas telefónicas.
5. En una situación de crisis, la institución se convierte en objeto mediático. Los objetivos del Plan de Crisis serán minimizar los posibles efectos negativos que pueda tener la información de los medios de comunicación y restaurar la credibilidad de la institución.
6. Preparar y aprobar los mensajes, argumentos y materiales de comunicación.
7. La información que se transmita desde la institución debe cumplir cuatro condiciones: ser verídica, precisa, tranquilizadora y dinámica.
8. El material informativo para los medios de comunicación puede componerse de:
  - Dossier Informativo: Comunicado, informe técnico, historia y actividades de la institución, cifras de apoyo.
  - Informe Técnico: Situación, origen, identificación y localización del problema, actuación y eliminación.
9. Adaptar los mensajes a la evolución de la crisis. Elaborar nuevos materiales acordes con las circunstancias.
10. Tratar que la confianza en la entidad no se pierda. Las cinco claves son:
  - Admitir los hechos.
  - Comunicar la situación real.
  - Identificar las causas.
  - Localizar el alcance del problema.
  - Informar sobre la solución del hecho y de los planes para evitar nuevas crisis en el futuro.

**5. Diseño de la arquitectura general del Plan.** Esto se refiere tanto desde el punto de vista del orden cronológico como de los pasos hacia los objetivos.

(\*) Una vez vencidos los obstáculos organizativos, se trazarán las líneas maestras que han de guiar el desarrollo de las fases posteriores; en él se acotarán las etapas, estableciendo una primera estimación de la envergadura del proyecto, al tiempo que se identifican las principales dificultades que habrá que superar, los apoyos que será necesario recabar y la determinación del ritmo que haya que imprimir a la acción.

**6. Identificación de los medios necesarios** para cumplir con lo anterior. En este punto se establecen recursos técnicos y humanos con los que se va a trabajar.

**7. Elaboración de programas:** definición de objetivos específicos, elección de estrategias y descripción de acciones a desarrollar.

(\*) La estrategia general de comunicación debe subdividirse en tramos cortos y tratarlos como unidades independientes. Para cada segmento, se definirá un objetivo específico, se elegirá una o varias tácticas a utilizar y, por último, se decidirá qué acciones concretas habrá que realizar para alcanzar dicho objetivo. Todos estos segmentos integran el Plan de Comunicación.

La publicidad, de ser necesaria, complementa la estrategia de comunicación en Imagen Corporativa. Su necesidad se determina porque llega allí donde se forman criterios de opinión pública distintos a los meramente informativos. De ser el caso, puede recomendarse una mayor toma de conciencia sobre la necesidad de dedicar recursos económicos a las líneas de publicidad en próximos presupuestos.

No debe realizarse ningún esfuerzo publicitario sin contar con un estudio de mercado. A tal efecto se redactará un Plan Sectorial de Publicidad dentro de los siguientes lineamientos:

La publicidad aporta elementos de consumo, determinación moral de las opciones, defensa de valores políticos (propaganda), psicológicos o sociales (identidad en un territorio), por ejemplo, que son mejor explicados a través de recursos de mercadotecnia.

**8. Establecimiento del planning.** Conjunto de técnicas para conseguir el máximo aprovechamiento de los medios de producción de que dispone la institución.

(\*) Deberá elaborar un planning básico a mediano plazo y otros de detalle por períodos más cortos (por ejemplo, trimestrales).

**9. Establecimiento de los sistemas de seguimiento y control,** con los correspondientes criterios de evaluación y parámetros de medida. Auditorías de comunicación, estrategia publicitaria, evaluación de campañas, estudios de presencia y valoración, entre otros.

(\*) Se recomienda la realización de auditorías periódicas de comunicación o evaluaciones. Su necesidad se demuestra por la ausencia de datos sobre la percepción que se tiene del trabajo de la entidad en la opinión pública y de la valoración y grado de conocimiento de sus responsables.

Parámetros de auditoría o medición:

- 1.- Cumplimiento de objetivos.
- 2.- Grado de conocimiento personal.
- 3.- Valoración de la institución.
- 4.- Valoración del gestor o gestores.
- 5.- Grado de satisfacción de los participantes en el proceso de comunicación (comunicación interna).
- 6.- Compendio de soluciones posibles a cada problema.

### CONSIDERACIÓN FINAL

Un buen manejo comunicacional, devenido de un plan acertado y bien planificado, dependerá exclusivamente del área de comunicación, o un área designada en caso de no contarse, para un éxito temprano y perfectible en el tiempo; de allí que la dirección institucional deberá dar la importancia del caso y los recursos necesarios para un trabajo conjunto y, como se ha señalado, establecer un control periódico de la actividad comunicacional.

La tarea de comunicación, bien manejada, puede convertirse en la mejor herramienta de servicio y consolidación institucional.

### BIBLIOGRAFÍA

- Planificación de Medios, Guía para comunicadores, FLACSO 2001. Quito Ecuador
- Portal de Relaciones Públicas [www.portalderelacionespublicas.com](http://www.portalderelacionespublicas.com)
- Manual para una comunicación de crisis, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad de Navarra, Monografía, Carlos Rodríguez.
- Hacia un plan de Comunicación integral, publicación ISICS. FACSIO, UCE, 1998.
- Revista Latinoamericana de España [www.ull.es/publicaciones/latina/2002](http://www.ull.es/publicaciones/latina/2002)

### ANEXO 9

#### REGISTRO DE TRIBUTACIÓN ME

<u>ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA</u>	<u>Al día:</u>
IVA 12% por Pagar	<input type="checkbox"/>
Retención de la Fuente 10% honorarios	<input type="checkbox"/>
Retención de la Fuente 10% Servicios Profesionales	<input type="checkbox"/>
Retención de la Fuente 2% Servicios	<input type="checkbox"/>
Retención de la Fuente 1% Servicios	<input type="checkbox"/>
Retención de la Fuente 1% Transporte	<input type="checkbox"/>
Otras retenciones 2%	<input type="checkbox"/>

\*\* Adjunto para su verificación, Certificado de Cumplimiento de Obligaciones emitido posterior a la cancelación de las mencionadas en este cuadro. Las obligaciones del formulario de "liquidaciones de pers"

Preparado por:  
Nombre contador: \_\_\_\_\_  
Matrícula: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
FIRMA

\_\_\_\_\_  
FIRMA DEL CONTRIBUYENTE

## **3.2 *Modelo de Ordenanza***

## MODELO DE ORDENANZA

### ORDENANZA PARA LA ORGANIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN...

#### EL CONCEJO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN...

(EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PARTICULARIZADA POR CADA MUNICIPIO)

#### CONSIDERANDO,

Que, la Constitución de la República establece en la disposición del artículo 265 que *"El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades"*;

Que, la Constitución de la República establece que *"Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera ..."* conforme el principio establecido en la disposición del artículo 238;

Que, uno de los derechos de libertad que reconoce y garantiza la Constitución de la República es el de *"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 su contenido y características"*, de acuerdo al numeral 25 del artículo 66 de la Constitución de la República;

Que, la autonomía administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados municipales consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias, conforme lo dispone el inciso tercero del artículo 5 del vigente Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD

Que, la norma del artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD señala que *"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, las competencias concurrentes son *"aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente"*, conforme lo dispone el inciso primero del artículo 115 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD;

Que, el Registro de la Propiedad forma parte del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, conforme lo dispone el artículo 29 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos publicada en el Suplemento al Registro Oficial No. 162 de 31 de marzo del 2010;

Que, el artículo 19 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos señala que *"... el Registro de la Propiedad será administrado conjuntamente entre las Municipalidades y la Función Ejecutiva a través de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. Por lo tanto, el Municipio de cada cantón o Distrito Metropolitano se encargará de la estructuración administrativa del registro y su coordinación con el catastro. La Dirección Nacional dictará las normas que regularán su funcionamiento a nivel nacional."*;

Que, de conformidad con lo que dispone el artículo 54 literal f) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, es función de los gobiernos autónomos descentralizados municipales *"Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas en el Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos ... con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando*

*los principios de accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad."*

Que, las tasas deben satisfacerse ante la prestación de un servicio otorgado por una institución pública.

Que el Art. 566 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece que *"Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio."*

Que, el registro de las transacciones que sobre las propiedades se ejecuten en el cantón constituye uno de los elementos fundamentales para la adecuada gestión de los catastros municipales, tomando en cuenta que la Constitución de la República reconoce como competencias exclusivas de los gobiernos municipales la planificación del desarrollo cantonal y la formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

Que, de conformidad con lo que dispone el artículo 57 literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD le corresponde al Concejo Municipal *"El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales ..."*

Resuelve expedir la siguiente:

### ORDENANZA PARA LA ORGANIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO MUNICIPAL DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN ...

#### CAPITULO I

#### AMBITO, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS GENERALES

**Art. 1.- Ámbito de aplicación.-** La presente ordenanza regula la organización, administración y funcionamiento del Registro Municipal de la Propiedad del cantón ...

**Art. 2.- Objetivos.-** Son objetivos de la presente ordenanza:

- a) Regular la organización, administración y funcionamiento del Registro Municipal de la Propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón ...
- b) Promover la interrelación técnica e interconexión entre el Registro Municipal de la Propiedad y el catastro institucional.
- c) Reconocer y garantizar a los ciudadanos del cantón el acceso efectivo al servicio de Registro Municipal de la Propiedad.
- d) Promover la prestación del servicio público registral municipal de calidad con eficiencia, eficacia y buen trato.
- e) Incorporar a la administración municipal el Registro de la Propiedad del cantón.
- f) Reconocer al Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, a través de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, como la entidad nacional rectora del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, con capacidad para emitir políticas públicas nacionales que orienten las acciones del referido Sistema y para definir los sistemas informáticos aplicables para la gestión concurrente de esta competencia; y, al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón ... como administrador y encargado de la gestión del Registro de la Propiedad del cantón ... con capacidad para ejecutar, proveer, prestar y administrar el servicio público registral municipal conforme los principios establecidos en la Ley y esta Ordenanza.

g) Establecer los parámetros y tarifas por los servicios municipales de registro.

**Art. 3.- Principios.-** El Registro Municipal de la Propiedad se sujetará en su gestión a los siguientes principios: accesibilidad, regularidad, calidad, eficiencia, eficacia, seguridad, rendición de cuentas y transparencia.

## CAPITULO II PRINCIPIOS REGISTRALES

**Art. 4.- Actividad registral.-** La actividad de registro que cumpla el funcionario responsable del Registro Municipal de la Propiedad se ejecutará utilizando medios tecnológicos normados y estandarizados de conformidad con las políticas dictadas por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.

La responsabilidad de la información se sujetará a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.

**Art. 5.- Información pública.-** La información que administra el Registro Municipal de la Propiedad es pública. Su difusión tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley.

**Art. 6.- Calidad de la información pública.-** Los datos públicos que se incorporan en el Registro Municipal de la Propiedad deberán ser completos, accesibles, en formatos libres, no discriminatorios, veraces, verificables y pertinentes.

**Art. 7.- Responsabilidad.-** El Registrador Municipal de la Propiedad, a más de las atribuciones y deberes señalados en la ley y esta ordenanza, será el responsable de la integridad, protección y control del registro a su cargo así como de las respectivas bases de datos, por lo que, responderá por la veracidad, autenticidad, custodia y conservación del registro. La veracidad y autenticidad de los datos registrados son de exclusiva responsabilidad de quien los declaró o inscribió.

**Art. 8.- Obligatoriedad.-** El Registrador Municipal de la Propiedad está obligado a certificar y publicitar los datos a su cargo con las limitaciones señaladas en la Constitución, la ley y esta ordenanza.

**Art. 9.- Confidencialidad y Accesibilidad.-** Se considera confidencial solamente la información señalada en la ley. El acceso a esta información sólo será posible con la autorización expresa del titular de la misma, por disposición de la ley o de juez competente.

También será confidencial aquella información que señale el Director Nacional de Registro de Datos Públicos, mediante resolución motivada.

El acceso a la información sobre el patrimonio de las personas se realizará cumpliendo los requisitos establecidos en la ley, para lo cual, el solicitante deberá justificar su requerimiento de forma escrita en los formatos valorados que para el efecto disponga la municipalidad y deberá señalar con precisión el uso que se hará de la misma. A la solicitud se deberá acompañar necesariamente copias legibles de la cédula de ciudadanía y certificado de la última votación. El Registrador Municipal de la Propiedad formará un registro físico y magnético secuencial de estos requerimientos.

**Art. 10.- Presunción de legalidad.-** El Registrador Municipal de la Propiedad es un fedatario público, por lo que, la certificación registral da fe pública y ésta se encuentra investida de la presunción de legalidad, conforme lo señala el artículo 7 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.

**Art. 11.- Rectificabilidad.-** La información del Registro Municipal de la Propiedad puede ser actualizada, rectificadora o suprimida siempre que cumpla con los requisitos y condiciones establecidas en la ley.

## CAPÍTULO III

### NORMAS GENERALES APLICABLES AL REGISTRO MUNICIPAL DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN ...

**Art. 12.- Certificación registral.-** La certificación válida y legalmente otorgada por el Registrador Municipal de la Propiedad constituye documento público con todos los efectos legales.

**Art. 13.- Intercambio de información pública y base de datos.-** El Registrador Municipal de la Propiedad será el responsable de aplicar las políticas y principios, definidos por el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, a través de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, orientados a organizar el intercambio de la información pública y base de datos a su cargo con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.

El Registrador Municipal de la Propiedad, previamente a la aplicación de dichas políticas y principios, informará al Alcalde y al Concejo Municipal así como a la ciudadanía del cantón.

## CAPÍTULO IV

### DEL REGISTRO MUNICIPAL DE LA PROPIEDAD

**Art. 14.- Registro Municipal de la Propiedad.-** El Registro Municipal de la Propiedad del cantón ... integra el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.

El Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, a través de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, emitirá las políticas públicas nacionales que orienten las acciones del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y definirá los sistemas informáticos aplicables para la gestión concurrente de esta competencia. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón ... administrará y gestionará el Registro Municipal de la Propiedad y tendrá capacidad para ejecutar, proveer, prestar y administrar el servicio público registral municipal conforme los principios establecidos en la ley y esta ordenanza.

**Art. 15.- Naturaleza jurídica del Registro Municipal de la Propiedad.-** El Registro Municipal de la Propiedad es una institución pública municipal, desconcentrada de la administración municipal, con autonomía registral, organizada administrativamente por las disposiciones de esta ordenanza y sujeta al control y auditoría de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos en lo relativo exclusivamente a la aplicación de las políticas para la interconexión e interoperabilidad de bases de datos y de información pública.

La autonomía administrativa del Registro Municipal de la Propiedad se expresa en la posibilidad cierta que tiene el Registrador para proponer al Concejo Municipal la modalidad de organización y gestión del talento humano y recursos materiales que, respetando la organización y estructura municipal, se oriente a la prestación de un servicio eficiente y oportuno.

**Art. 16.- Autonomía registral.-** El ejercicio de la autonomía registral implica la no sujeción de la actividad de registro de datos sobre la propiedad al poder político sino a la ley, así como también el reconocimiento de la necesaria coordinación en materia registral de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.

La autonomía registral no exime de responsabilidad por las acciones u omisiones del Registrador Municipal de la Propiedad y los servidores del Registro en el ejercicio de sus funciones.

**Art. 17.- Organización administrativa del Registro Municipal de la Propiedad.-** El Registro Municipal de la Propiedad del cantón ... se organizará administrativamente por las disposiciones de esta ordenanza.

El Registro Municipal de la Propiedad es una dependencia pública, desconcentrada de la Municipalidad, con autonomía registral y administrativa en los términos señalados en la presente Ordenanza.

Estará integrado por la o el Registrador Municipal de la Propiedad; se organizará en función de los procesos de revisión, recaudación, inscripción, certificación y archivo.

Las competencias y responsabilidades de cada unidad y sus funcionarios se determinarán en el Reglamento Orgánico Estructural y Funcional que dicte la Municipalidad para el funcionamiento de esta dependencia.

**Art. 18.- Registro de la información de la propiedad.-** El registro de las transacciones sobre la propiedad del cantón se llevará de modo digitalizado, con soporte físico y bajo el sistema de información cronológica, personal y real.

Los folios cronológico, personal y real que el Registrador Municipal de la Propiedad está obligado a llevar, se administrarán en la forma señalada en las disposiciones de los artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.

**Art. 19.- Del Registrador Municipal de la Propiedad.-** El Registrador Municipal de la Propiedad del cantón ... será elegido mediante concurso público de méritos y oposición organizado y ejecutado por el Gobierno Autónomo Descentralizado.

Para ser Registrador Municipal de la Propiedad del cantón ... se requerirá cumplir los siguientes requisitos:

- 1.- Acreditar nacionalidad ecuatoriana y que hallarse en goce de los derechos políticos;
- 2.- Ser Abogado y/o Doctor en Jurisprudencia;
- 3.- Acreditar ejercicio profesional con probidad notoria por un periodo mínimo de tres años;
- 4.- No estar inhabilitado para ser servidor público para lo cual se observarán las prohibiciones establecidas en los artículos 8, 9 y 10 de la Ley Orgánica del Servicio Público;
- 5.- Haber sido declarado ganador del concurso de méritos y oposición organizado y ejecutado por el gobierno autónomo descentralizado.
- 6.- Los demás requisitos establecidos en la Ley de Registro.

**Art. 20.- Prohibición.-** No se podrá designar, nombrar, posesionar y/o contratar como Registrador Municipal de la Propiedad del cantón ... a los parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, a su cónyuge o con quien mantenga unión de hecho, el Alcalde o Concejales.

En caso de incumplimiento de esta disposición, cualquier ciudadano podrá presentar la correspondiente denuncia debidamente sustentada al Contralor General del Estado para que proceda a ejercer las acciones que correspondan para recuperar lo indebidamente pagado, así como el establecimiento de las presuntas responsabilidades administrativas, civiles y/o penales a que hubiere lugar.

**Art. 21.- Del concurso público de méritos y oposición.-** La convocatoria al concurso público de méritos y oposición será público y se la efectuará por medio de un diario de circulación nacional y local y/o en la página web del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón ...

Alcanzará la aptitud o idoneidad para optar por las funciones de Registrador Municipal de la Propiedad del cantón ... el concursante que hubiere obtenido el puntaje mínimo de diecisiete sobre una totalidad de veinte puntos (17/20).

Los veinte (20) puntos se descomponen de la siguiente manera:

Doce (12) puntos por la prueba académica, la misma que será rendida en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón y versará sobre Derecho Registral y Derecho Administrativo. El Alcalde podrá delegar a una entidad universitaria la elaboración de los contenidos del examen que deberá efectuarse.

Dos (2) puntos desagregados de la siguiente manera: un (1) punto por cada obra jurídica escrita por el concursante, con un máximo de dos (2) puntos. No se considerarán para el efecto los artículos en revistas y obras especializadas sino tan sólo, las obras jurídicas independientes escritas exclusivamente por el concursante. Tres (3) puntos por ejercicio de la función pública a nivel de Dirección o su equivalente. Tres (3) puntos en función de los resultados de la correspondiente entrevista con el Alcalde o su delegado.

Las personas interesadas en participar en el concurso público de méritos y oposición entregarán sus hojas de vida junto con la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ordenanza, en la Secretaría General Municipal, ubicada en ... , desde las 09h00 hasta las 17h00 del ... de ... del año 201.... La Secretaría Municipal otorgará la fe de recepción en la hoja de vida y precisará el número de anexos que con ella se presentan.

La nómina de las personas preseleccionadas en función de la documentación presentada se hará conocer por medio de la cartelera municipal y/o página web institucional. Los participantes preseleccionados rendirán la prueba académica sobre Derecho Registral y Derecho Administrativo en la fecha que señale la municipalidad, la misma que se les notificará a través de la cartelera municipal, y/o por medio de la página web de la institución, así como por la prensa local o nacional.

El resultado del concurso, se publicará por los mismos medios y se notificará en forma directa.

Con el fin de transparentar el proceso de selección y garantizar el control social, la información que se genere en el concurso de méritos y oposición será pública y difundida en la cartelera municipal y/o en la página web del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón ....

**Art. 22.- Veeduría.-** El concurso de méritos y oposición para designar al Registrador Municipal de la Propiedad contará con la participación efectiva de una veeduría ciudadana, para lo cual, el Alcalde, antes de iniciar el proceso de selección, solicitará al Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social la integración de esta veeduría la misma que se conformará de acuerdo con la ley.

Los veedores ciudadanos no percibirán dietas ni remuneración alguna por su participación en el proceso de selección.

Para la integración de la veeduría ciudadana se respetará el principio de paridad entre hombres y mujeres.

**Art. 23.- Designación del Registrador Municipal de la Propiedad.-** El postulante que haya obtenido el mayor puntaje en el concurso de méritos y oposición será designado Registrador Municipal de la Propiedad, para lo cual, el Alcalde dispondrá al Jefe de Talento Humano Municipal se extienda la correspondiente acción de personal e informará sobre la designación al Concejo Municipal.

En caso de ausencia temporal o definitiva del Registrador Municipal de la Propiedad designado, el Alcalde solicitará al Jefe de Talento Humano Municipal se proceda a notificar, en orden de prelación, al postulante que hubiere quedado en segundo lugar y siguientes para que ocupe dicha función.

**Art. 24.- Periodo de funciones.-** El Registrador Municipal de la Propiedad durará en sus funciones cuatro (4) años y podrá ser reelegido por una sola vez; en este último caso, deberá haber sido declarado ganador del concurso de méritos y oposición organizado y ejecutado por el gobierno autónomo descentralizado de acuerdo con las disposiciones de esta ordenanza.

Ejercerá sus funciones hasta ser legalmente reemplazado.

**Art. 25.- Remuneración.-** El Registrador Municipal de la Propiedad percibirá la remuneración establecida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón ... de acuerdo con la ley.

**Art. 26.- Sanción.-** El Registrador Municipal de la Propiedad podrá ser sancionado de sus funciones por el Alcalde, a través de sumario administrativo, por las causas establecidas en la ley.

En el caso de los Registradores que cumplan con las funciones de Registrador Mercantil la imposición de sanciones le corresponderá a la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos.

**Art. 27.- Personal del Registro de la Propiedad.-** El personal que labore en el Registro Municipal de la Propiedad tendrá la condición de servidor público municipal y será designado mediante concurso público de merecimientos excepto en los casos de contratación ocasional.

## **CAPÍTULO V DEBERES, ATRIBUCIONES Y PROHIBICIONES DEL REGISTRADOR MUNICIPAL DE LA PROPIEDAD**

**Art. 28.- Deberes, atribuciones y prohibiciones.-** Los deberes, atribuciones y prohibiciones de el Registrador Municipal de la Propiedad serán aquellos determinados en la Ley de Registro y esta ordenanza.

Corresponde, además, al Registrador Municipal de la Propiedad proponer a la Municipalidad el Reglamento Orgánico Funcional de esta dependencia.

## **CAPÍTULO VI DEL FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO MUNICIPAL DE LA PROPIEDAD**

**Art. 29.- Del funcionamiento.-** Para efectos del funcionamiento del Registro Municipal de la Propiedad, el Registrador Municipal observará las normas constantes en la Ley de Registro:

- Del repertorio,
- De los registros y de los índices;
- De los títulos, actos y documentos que deben registrarse;
- Del procedimiento de las inscripciones;
- De la forma y solemnidad de las inscripciones;
- De la valoración de las inscripciones y su cancelación.

Deberá igualmente observar las normas pertinentes de la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos.

## **CAPÍTULO VII DE LAS TASAS Y SUSTENTABILIDAD DEL REGISTRO**

**Art. 30.- Financiamiento.-** El Registro Municipal de la Propiedad se financiará con el cobro de las tasas por los servicios de registro y el remanente pasará a formar parte del presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón ....

**Art. 31.- Orden judicial.-** En los casos en que un Juez dentro del recurso establecido en la disposición del artículo 1 de la Ley de Registro, ordene la inscripción de un acto o contrato que previamente el Registrador Municipal se negó a efectuar, esta inscripción no causará una nueva tasa.

**Art. 32.- Tasas para la administración pública.-** Las instituciones del sector público pagarán las tasas establecidas en esta Ordenanza, salvo expresa exención legal o de ordenanza aprobada legalmente.

**Art. 33.- Modificación de tasas.-** El Concejo Municipal modificará las tasas que fijen el Registro de la Propiedad de forma anual, salvo errores técnico y/o financieros debidamente motivados a través de informes.

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** El Señor Alcalde tendrá la facultad para nombrar el o los funcionarios que sean necesarios, para que se encarguen del proceso de transición.

**SEGUNDA.-** El Registrador de la Propiedad saliente, está obligado a transferir sin ningún costo a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón ... los archivos físicos y digitales que reposan en el Registro de la Propiedad del cantón ..., por ser considerados públicos, reservándose el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón ... el derecho a realizar una auditoría de los bienes e información entregada.

El Registrador de la Propiedad saliente tendrá la obligación de entregar todos los elementos que garanticen la integridad y seguridad del sistema. De faltarse a la obligación constante en esta transitoria y en la Ley, el Registrador de la Propiedad a ser sustituido, estará sujeto a las responsabilidades administrativas, civiles y/o penales que correspondan.

**TERCERA.-** La tabla de parámetros y tarifas que regirá a partir de la publicación de esta ordenanza, durante el año 201... , es la siguiente:

### **POR DEFINIR INTERNAMENTE EN CADA MUNICIPIO**

**CUARTA.-** En la fase de traspaso del Registro de la Propiedad al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón ..., se deberá realizar de manera obligatoria una auditoría técnica, financiera y administrativa.

**QUINTA.-** El Registro Municipal de la Propiedad impulsará el desarrollo de una estrategia de sistematización y automatización como un eje estratégico a su gestión para simplificar e intensificar las relaciones con la ciudadanía, para mejorar cualitativa y cuantitativamente los servicios de información ofrecidos, para incrementar la eficiencia y eficacia a la gestión pública, para fomentar la transparencia del sector público.

**SEXTA.-** En el plazo máximo de sesenta días el Concejo Municipal dictará el Reglamento Orgánico Estructural y Funcional del Registro Municipal de la Propiedad respetando su autonomía registral y en función de las reales necesidades para una adecuada operación, para lo cual, se tomará en cuenta la propuesta realizada por el Registrador de la Propiedad que entra en funciones.

**SEPTIMA.-** El Concejo Municipal asignará las correspondientes partidas presupuestarias para el funcionamiento del Registro Municipal de la Propiedad hasta que éste sea autosustentable.

### **DISPOSICIÓN FINAL**

La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y firmado en la Sala de Sesiones del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón ... a los ... días del mes de ... de dos mil ----.

**ALCALDE DEL GADM DE ...**

**SECRETARIO  
CONCEJO MUNICIPAL**

**CERTIFICADO DE DISCUSIÓN.-** Certifico que la presente Ordenanza fue conocida, discutida y aprobada por el Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón ... , en primer debate en sesión ordinaria del ... de ... del 201.. y en segundo debate, en sesión extraordinaria del ... de ... del 201....

**SECRETARIO DEL  
CONCEJO MUNICIPAL**

**ALCALDIA DEL GADM DE ...** Ejecútese y envíese para su publicación.- ... , (día).....(mes) de dos mil .....

**ALCALDE DEL GADM DE ...**

Proveyó y firmó el decreto que antecede el Señor ... , Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón ... , a los ... días del mes de ... del dos mil .....- Ciudad , ... de ... del 201...

**SECRETARIO DEL  
CONCEJO CANTONAL**

### **3.3 *Modelo de Estructura***

## MODELO DE ESTRUCTURA

### ANTECEDENTES

La Ley de Registro de Datos incluye entre sus considerandos el Artículo 18 de la Constitución de la República, en cuyo numeral segundo establece que: "Es derecho de todas las personas el acceso a la información generada en instituciones públicas o privadas que manejen fondos públicos o realicen funciones públicas. Además del derecho de acceso universal a las tecnologías de información y comunicación".

La misma norma constitucional en su numeral vigésimo quinto, determina el derecho de las personas a acceder a servicios públicos de calidad para lo cual se requiere una debida Estructuración Institucional, que garantice los derechos de las personas y contribuya a brindar servicios de calidad, con eficiencia y eficacia.

La Primera Disposición Transitoria en su numeral octavo, de la misma Norma Fundamental establece que en el plazo de 360 días, se aprobará la ley que organice los Registros de Datos, en particular los registros: civil, de la propiedad y mercantil y que en todos los casos se establecerá sistemas de control cruzado y bases de datos nacionales.

La Constitución de la República, en su artículo 256 establece que en el Sistema Público de Registro de la Propiedad será administrado de manera concurrente entre la función ejecutiva y las municipalidades. La ley tiene por objeto: garantizar la seguridad jurídica, organizar, regular, sistematizar e interconectar la información, así como: la eficacia y eficiencia de su manejo, su publicidad, transparencia, acceso e implementación de nuevas tecnologías.

Las instituciones del sector público y privado y las personas naturales que actualmente o en el futuro **administren bases o registros de datos públicos, son responsables de la integridad, protección y control de los registros y bases de datos a su cargo. Dichas instituciones responderán por la veracidad, autenticidad, custodia y debida conservación de los registros. La responsabilidad sobre la veracidad y autenticidad de los datos registrados es exclusiva de la o del declarante cuando este o esta provee toda la información.**

Los Registros de la Propiedad son dependencias públicas, desconcentrados, con autonomía registral y administrativa en los términos de la presente ley, y sujetos al control, auditoría y vigilancia de la Dirección Nacional de Registros de Datos Públicos en lo relativo al cumplimiento de políticas, resoluciones y disposiciones para la interconexión e interoperabilidad de bases de datos y de información pública, conforme se determine en el reglamento que expida la Dirección Nacional.

Los registros públicos y demás oficinas que manejen información relacionada con el objeto de la Ley de Registro de Datos, administrarán sus bases de datos en coordinación con la Dirección Nacional de Registro de Datos públicos.

De conformidad con la Constitución de la República, el Registro de la Propiedad será administrado conjuntamente entre las Municipalidades y la Función Ejecutiva a través de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. **Por lo tanto, el Municipio de cada cantón o Distrito Metropolitano se encargará de la estructuración administrativa del registro y su coordinación con el catastro. La Dirección Nacional dictará las normas que regularán su funcionamiento a nivel nacional.**

### OBJETIVO

Con los antecedentes legales descritos anteriormente, el objetivo del presente documento es presentar una propuesta de estructura para que los Municipios puedan cumplir con lo dispuesto en la Ley de Registro de Datos en lo relacionado a la responsabilidad de estructurar administrativamente al Registro de la Propiedad.

## PROPUESTA DE ESTRUCTURA

Esta propuesta de estructura responde a la cadena de valor de los procesos agregadores de valor y de apoyo del Registro de la Propiedad, desde allí se alinea con los macroprocesos y finalmente con la estructura para responder eficientemente a lo que dictamina la ley.

El alineamiento gráfico se presenta a continuación:



Dado que cada cantón tiene sus particularidades y necesidades específicas, se han tomado los siguientes criterios para presentar cuatro propuestas de estructura, con número de personal para cada cargo o función y que garantice un funcionamiento eficiente y eficaz.

Los criterios utilizados son:

- Número de repertorios por año

- Escala de remuneraciones mensuales unificadas, en donde prevé cuatro categorías de acuerdo a la población.

Tomando en consideración la carga de trabajo, el tiempo promedio de un trámite normal tiene una duración de una hora aproximadamente (esto puede variar en relación a la experticia y conocimiento legal del personal, así como de la dificultad o cantidad del antecedentes del trámite).

Otro criterio que se ha aplicado es que por cada cuatro o cinco funcionarios técnicos legales, se requiere un asistente para labores operativas y de búsqueda de información física en los libros.

A continuación se presentan las cuatro estructuras propuestas y que en ningún caso son mandatorias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pero que pueden constituirse en una guía para responder a los procesos que se exigen en la ley.

Es necesario clarificar que dados los rangos en relación al número de repertorios y número de habitantes, las estructuras propuestas pueden ser modificadas hacia abajo en el número de personas dentro de la estructura.

**ESTRUCTURA 1.**  
**Criterios: 1 a 1.000 repertorios, hasta 30.000 habitantes.**



Esta estructura se aplica a cantones pequeños en cuanto a número de pobladores. Como se observa el Registrador de la Propiedad es la cabeza directivo-administrativa del proceso y los departamentos Recaudación, Jurídico e Inscripciones y Certificación y Archivo se rigen a disposiciones y acciones dispuestas desde la dirección.

Cada departamento, si bien es un ente con actividades propias e independientes, debe actuar como complemento del anterior para ofrecer una atención eficiente.

En este orden, se ha propuesto el número de funcionarios considerado idóneo para un trabajo operativo y dinámico. Así: se sugiere la contratación de tres personas encargadas de los departamentos, una por cada área, que tengan un conocimiento riguroso de la actividad que les compete y cuenten con el soporte técnico y tecnológico para ofrecer un servicio óptimo y de calidad.

Como se habla de cantones con población de hasta 30 mil habitantes, se considera que la información existente en el Registro de la Propiedad es manejable, por ende no se requiere de más personal.

**ESTRUCTURA 2.**  
**Criterios: de 1.001 a 5.000 repertorios, de 30.001 a 100.000 habitantes.**



En esta estructura se propone el incremento de personal en los departamentos: Jurídico e Inscripciones (5) y Certificaciones y Archivos (2) por el número de habitantes que va hasta los 100.000.

Se habla de un mayor conglomerado de usuarios y por ende, de un amplio volumen de información que se requiere que permanezca ordenada para agilizar el trámite; además, el tráfico de usuarios se centra principalmente en actividades de orden jurídico e inscripciones de datos.

La sugerencia del personal se hace en función de las necesidades percibidas en la población usuaria de los Registros de la Propiedad, de acuerdo a la densidad demográfica del cantón.

La estructura demanda que los departamentos se complementen entre sí para un trabajo coordinado sujeto a las políticas de la cabeza administrativa, en beneficio de la comunidad usuaria.

**ESTRUCTURA 3.**  
**Criterios: de 5.001 a 15.000 repertorios, de 100.001 a 400.000 habitantes**

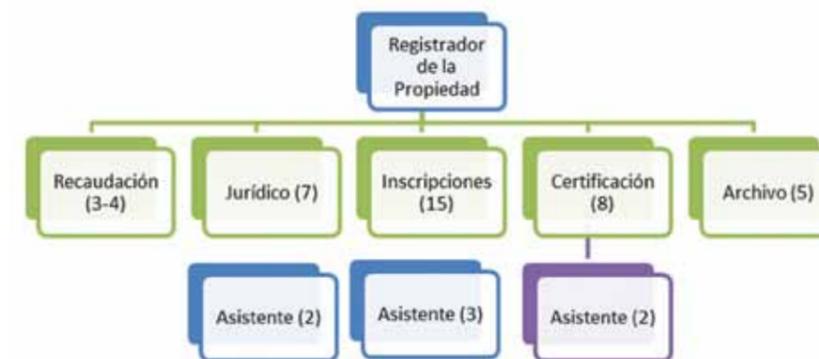


En municipios de hasta 400.000 habitantes y de unos 15.000 repertorios, el volumen de información es amplio y puede llegar a ser complejo, por lo que se sugiere no solo un incremento de personal con respecto a las estructuras anteriores, sino nuevos departamentos y apoyo administrativo; así: Recaudación (2), Jurídico (3), Inscripciones (8), Certificación (2) y Archivo (2) que suman 17 funcionarios; adicionalmente se sugiere la contratación de asistentes: dos para Inscripciones y uno para certificación, dada la complejidad y el requerimiento de apoyo en estas áreas por la demanda que supone.

Los asistentes se encargarán, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, de brindar soporte y apoyo técnico en la búsqueda e identificación de información lo que agilizará a la vez el trabajo de los departamentos de inscripciones y certificación.

Lo que se busca es operativizar y dinamizar el trabajo de los Registros de la Propiedad de las jurisdicciones que tienen las características de población y repertorios señalados.

**ESTRUCTURA 4.**  
**Criterios: de 15.000 repertorios en adelante, de 400.001 habitantes en adelante**



En cantones con gran volumen de población, más de 400.000 habitantes y más de 15.000 repertorios, se asume que la documentación es amplia en volumen no solo por la densidad demográfica sino por el número de trámites y operaciones catastrales y servicios que brindan los Registros; de allí que es necesario, a más de diversificar el trabajo de los departamentos como en la estructura anterior, apoyar los procesos con asistentes.

Con esto, la sugerencia es la implementación de las áreas de: Recaudación (de 3 a 4 personas), Jurídico (7), Inscripciones (15), Certificación (8) y Archivo (5) que suman 38 funcionarios; adicionalmente, se sugiere la contratación de tres asistentes (uno para cada uno) para las áreas: Jurídico, Inscripciones y Certificación, por la cantidad de documentación que se maneja en estas dependencias y el tráfico de usuarios que acuden a ellas.

Queda claro que los asistentes cumplen un rol técnico de apoyo en la búsqueda, organización e identificación de información lo que agilizará, a la vez, el trabajo de los departamentos mencionados, en procura de ofrecer un servicio dinámico y de calidad a los usuarios del Registro de la Propiedad.

En cada estructura propuesta se establece que cada funcionario debe tener roles definidos y competencias claras a fin de que no se dé una duplicidad de funciones y el trabajo se distribuya en forma equitativa. Es necesario diferenciar dichas competencias y ubicar profesionales que sirvan de soporte y complemento.

## **3.4 *Procesos***

## MANUAL DE PROCESOS DE REGISTRO DE LA PROPIEDAD MUNICIPAL

### Introducción.-

La Ley de Registro de Datos establece que “para acceder a la información sobre el patrimonio de las personas el solicitante deberá justificar y motivar su requerimiento, declarar el uso que hará de la misma y consignar sus datos básicos de identidad, tales como: nombres y apellidos completos, número del documento de identidad o ciudadanía, dirección domiciliaria y los demás datos que mediante el respectivo reglamento se determinen.

Un uso distinto al declarado dará lugar a la determinación de responsabilidades, sin perjuicio de acciones legales que el/la titular de la información pueda ejercer”.

Además, en el Capítulo 3 relacionado con la Normas Generales aplicables a los registros públicos se determina claramente que:

**“Art. 9.- De las certificaciones.-** La certificación registral, constituye documento público y se expedirá a petición de la interesada o interesado, por disposición administrativa u orden judicial.

**Art. 10.- Precedencia.-** El último registro de un dato prevalece sobre los anteriores o sobre otros datos no registrados, con las excepciones que la ley disponga.

**Art. 11.-** La información de los datos públicos registrales legalmente certificados, constituye prueba. Se podrá certificar toda clase de asientos con excepción a las limitaciones que la ley expresamente señala.

En el Art 15 numeral dos “Registro de la Propiedad: llevará su registro bajo el sistema de información cronológica, personal y real”

**“Art 16.- Folio personal.-** Es el sistema de anotación de hechos y actos jurídicos que se lleva de acuerdo a la persona que los causa o sobre quien recae. En este sistema la o el responsable del registro procederá a registrar: nombres, apellidos y datos del titular de la información en el caso del registro de la propiedad, la descripción del inmueble, las titularidades concatenadas de dominio o condominio, y el título causal, los gravámenes, interdicciones y sus cancelaciones, las constancias de solicitudes de certificados...”

**“Art 17.- Folio Real.-** Es el sistema de anotación de actos jurídicos que se llevan de acuerdo al objeto del que trata el registro. La información consistirá en la descripción del inmueble o mueble, las titularidades concatenadas de dominio o condominio, nombre, apellidos y datos de la o el titular y el título causal, los gravámenes, interdicciones y sus cancelaciones y las constancias de solicitudes de certificados”.

**“Art 18.- Folio Cronológico.-** Es el registro de los títulos, actos y documentos cuya inscripción se solicita, que se efectúa de acuerdo al orden en que esta petición ocurre. Este sistema incluye al menos un libro índice y un repertorio, en ellos se asentarán todos los datos referentes a la persona, inmueble o mueble, las titularidades concatenadas de dominio o condominio, nombres, apellidos y datos de la o el titular y el título causal, los gravámenes, interdicciones y sus cancelaciones, y las constancias de solicitudes de certificados; así como en el caso de las personas jurídicas las modificaciones y todo acto societario que se presente.”

Teniendo en consideración esta normativa, se procede a la presentación del siguiente Manual de Procesos buscando cumplir con lo que se dispone en los artículos precedentes.

El presente documento, recopila la información sobre los procesos actuales del Registro de la Propiedad, y busca principalmente el cumplimiento de la Ley de Registros de Datos y garantizando el buen manejo de la información pública de la propiedad y lo dispuesto en la Ordenanza aprobada dentro de cada Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD).

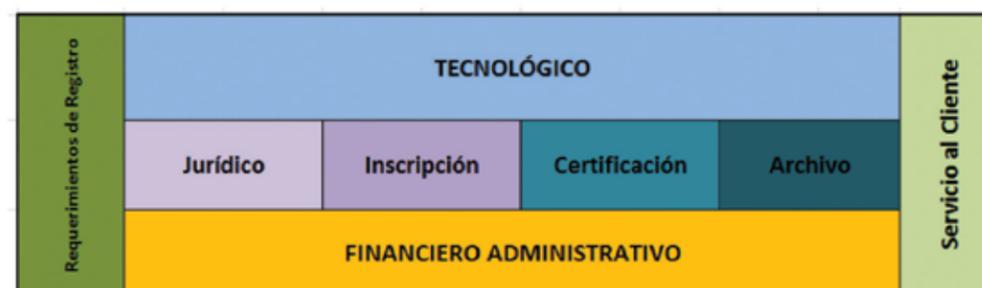
Los objetivos de este documento son:

1. Disponer de un instrumento que permita facilitar el proceso de traspaso para la gestión de los Registros de la Propiedad por los Municipios.
2. Cumplir con lo dispuesto en la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos que es garantizar la seguridad jurídica, organizar, regular, sistematizar e interconectar la información, así como la eficacia y eficiencia de su manejo, su publicidad, transparencia, acceso e implementación de nuevas tecnologías.
3. Tener una idea clara de las necesidades específicas de cada Municipio para implementar los Registros.

### 1.- Estructura del Presente Documento

Dado que los procesos deben responder a una cadena de valor, el presente documento inicia con la exposición de la cadena de valor del registro de la Propiedad para responder a la normativa que le rige. Luego se presentan los macro-procesos agregadores de valor y su secuencia.

Finalmente se detalla cada macro-proceso en un cuadro resumen para luego ser presentado en detalle de actividades macro, incluyendo responsables y observaciones. Este detalle se presenta de manera gráfica para mejor entendimiento y con una línea que conecta los procesos de las actividades dentro del macro-proceso.



#### 1.1. Cadena de Valor

Esta cadena de valor es la genérica a partir de los siguientes procesos:

1. Procesos Agregadores de valor,
2. Procesos de Apoyo.

Los procesos agregadores de valor son:

- Jurídico
- Inscripción
- Certificación
- Archivo

Los procesos de Apoyo son:

- Apoyo Tecnológico
- Apoyo Financiero y Administrativo



**MODULO 2. RECAUDACIÓN**

PROCESO	PROCEDIMIENTO	DOCUMENTOS DE APOYO	PRODUCTOS DEL PROCESO	RESPONSABLE		
				HACE	REVISAR	APRUEBA
Recaudación	pone valor razones tipos de contratos cuantía cobro cuadre de caja consultar índices	proforma título	título, repertorio, asignación de trabajo al inscriptor, confirmación de índices, cuadro de caja	Recaudador		

En este macro-proceso se confirma o valida el Repertorio y el Índice a la emisión del título una vez canceladas las tasas. El Recaudador reporta al Director Financiero del Municipio y debe respetar los procedimientos relacionados al manejo de recaudaciones. Al final del día se debe hacer un cuadro de caja y es el Tesorero quien dispondrá el procedimiento a seguir para el reporte del o los recaudadores de acuerdo a lo dispuesto por el Municipio.

Actividades	Tipo de trámite	Información	Inicio de proceso	Proceso en trámite	Documento	Decisión	Fin de proceso	Responsables	Observaciones
1 Generar Proforma	Inscripción o Transferencia de Dominio o Conseción, Gravámenes y Cancelaciones y Certificaciones							Revisores Revisores	
2 Generar número de repertorio	Inscripción o Transferencia de Dominio, Gravámenes y Cancelaciones	Se utiliza los mismos datos que para la emisión del título adarando que la fecha deba incluir día, mes, hora, minuto y segundo						Revisores	En este parte del proceso, la información que se utiliza para la emisión del título será la que de lugar al repertorio
3 Asignar inscriptor								Administrador y/o Registrador	Luego de la recaudación se reparte el trabajo dependiendo si son inscripciones, conseciones o certificaciones
4 Ingresar Índice		Número de proforma, tipo de contrato, número de juicio, Juzgado, número de contrato, Notaría, Parroquia, Cuantía, Predio, Comparecientes						Revisores	Envío a Cobro de la Tasa Respectiva
5 Generar Título		Tipo de trámite, número de proforma, cédula, cliente, fecha, contratos, total, valor cancelado, fecha de entrega						Recaudador	
6 Cuadrar Caja								Recaudador	Al final del día se debe hacer un cuadro de caja y se seguirá los procedimientos que establezca el Director Financiero del Municipio

**MODULO 3.- LLENADO DE LIBROS DE REPERTORIO**

Este macro-proceso se inicia con el Revisor, se valida con el pago de la tasa y se utiliza en todo trámite para la identificación del histórico del predio, complementado por el libro Índice.

PROCESO	PROCEDIMIENTO	DOCUMENTOS DE APOYO	PRODUCTOS DEL PROCESO	RESPONSABLE		
				HACE	REVISAR	APRUEBA
Llenado de Libros de Repertorio	Ingreso de repertorio Transcripción desde impresión Firma de libro de repertorio		Libro de repertorio firmado	Revisor	Registrador de la propiedad	Registrador de la propiedad

Al final del día, el reporte de repertorio que genera el sistema debe ser transcrito a mano en los formatos establecidos por la Ley de Registros y firmado por el Registrador de manera individual.

Actividades	Tipo de trámite	Información	Inicio de proceso	Proceso en trámite	Documento	Decisión	Fin de proceso	Responsables	Observaciones
1 Genera información desde Recaudación	Inscripción o Transferencia de Dominio o Conseción, Gravámenes y Cancelaciones	Número de secuencia, tipo de contrato, comparecientes, calidad, fecha, hora, minuto, segundo, Notaría						Revisor	Este ingreso será validado una vez pagada la tasa respectiva
2 Imprimir Libro de repertorio								Administrador /Registrador	
3 Transcribir en formatos manuales que exige la ley								Encargada de transcribir repertorio	
4 Firma del Libro de Repertorio								Registrador de la Propiedad	

**MODULO 4.- INSCRIPCIÓN, MARGINACIÓN, CONCESIÓN, CANCELACIÓN**

Este macro-proceso es el de mayor cuidado ya que requiere de un conocimiento jurídico y especializado de los Registros de la Propiedad. Los trámites no pueden ser categorizados por sus similitudes, ya que cada uno guarda sus especificidades y debe ser revisado utilizando el Índice, el Repertorio, los Libros Físicos y las constataciones de marginaciones existentes del bien. En este macro-proceso se pueden evidenciar errores que deben ser corregidos y podrían generar la necesidad de reingresos para reprocesar. Siendo así, se requiere dar de baja el ingreso del trámite.

PROCESO	PROCEDIMIENTO	DOCUMENTOS DE APOYO	PRODUCTOS DEL PROCESO	RESPONSABLE		
				HACE	REVISAR	APRUEBA
Inscripción/ Marginación/ Concesión/ Índices	actualización de índices enlace con el sistema de catastros mediante el código catastral desarrollo de inscripción, concesión marginación y razones de inscripción consultar índices impresión de libros actualización de fojas en el índice	Índices libros documentos habilitantes	índice actualizado, inscripción, marginación y razón de inscripción, libro impreso por tipo diariamente	Inscriptores	Registrador de la propiedad	Registrador de la propiedad

En este macro-proceso, se actualiza los Índices, la marginación en el sistema y libro físico que deben ser firmados por el Registrador junto con el acta de inscripción.

**MODULO 5.- ARCHIVOS**

PROCESO	PROCEDIMIENTO	DOCUMENTOS DE APOYO	PRODUCTOS DEL PROCESO	RESPONSABLE		
				HACE	REVISAR	APRUEBA
Archivos	Recibe impresiones de libros diariamente Pone folio en libros Empastar	Impresión de repertorios Impresión de libros	libro físico empastado y foliado	Encargado Archivo	Registrador de la propiedad	Registrador de la propiedad

En este macro-proceso la responsabilidad del mantenimiento de los libros incluye llevarse por fecha y en orden cronológico por tipo de libro. Cada Cantón tiene sus propios tipos de libros de acuerdo a sus requerimientos.

Para un mejor mantenimiento de los libros es necesario que el empastado no sea muy grueso ya que la utilización del libro, para todos los procesos que implican su revisión, puede desprender las fojas internas del libro. Se sugiere que tenga un ancho no mayor a 7 cm.

	Actividades	Tipo de trámite	Documentación	Inicio de proceso	Proceso en trámite	Documento	Decisión	Fin de proceso	Responsables	Observaciones
1	Imprimir inscripciones finalizadas por libro y por fecha	Inscripción o Transferencia de Dominio, Gravámenes y Cancelaciones							Encargado de archivo	
2	Imprimir razones de inscripción	Inscripción o Transferencia de Dominio, Gravámenes y Cancelaciones							Encargado de archivo	
3	Sellar físicamente el certificado de inscripción	Inscripción o Transferencia de Dominio, Gravámenes y Cancelaciones							Encargado de archivo	
4	Foliar cada libro	Inscripción o Transferencia de Dominio, Gravámenes y Cancelaciones							Encargado de archivo	
5	Firmar los libros	Inscripción o Transferencia de Dominio, Gravámenes y Cancelaciones							Registrador de la Propiedad	
6	Coser los libros	Inscripción o Transferencia de Dominio, Gravámenes y Cancelaciones							Encargado de archivo	
7	Empastar los libros	Inscripción o Transferencia de Dominio, Gravámenes y Cancelaciones							Encargado de archivo	
8	Etiquetar los libros	Inscripción o Transferencia de Dominio, Gravámenes y Cancelaciones							Encargado de archivo	
9	Archivar los libros	Inscripción o Transferencia de Dominio, Gravámenes y Cancelaciones							Encargado de archivo	

### MODULO 6.- CERTIFICACIÓN

PROCESO	PROCEDIMIENTO	DOCUMENTOS DE APOYO	PRODUCTOS DEL PROCESO	RESPONSABLE		
				HACE	REVISAS	APRUEBA
Certificación	consultar índices consultar libros elaborar certificado imprimir certificado	libros índices repertorio	Certificado firmado	Certificador	Registrador de la propiedad	Registrador de la propiedad

Este macro-proceso no contempla el ingreso en el libro de repertorio, es más bien una solicitud de certificado. La búsqueda de antecedentes para realizar un certificado se hace con la utilización del Índice, el Repertorio y el Libro Físico con las marginaciones respectivas.

	Actividades	Tipo de trámite	Información	Inicio de proceso	Proceso en trámite	Documento	Decisión	Fin de proceso	Responsables	Observaciones
1	Recibir el formulario de solicitud de certificado								Recaudador/Certificador	
2	Buscar en Índices								Recaudador	
3	Imprimir reporte si no hay propiedades								Recaudador	
4	Delegar certificador								Administrador	
5	Buscar historial								Certificador	
6	Asignar número de tarjeta	Bienes Raíces, Gravámenes, Propiedad/Búsqueda	Fecha, número de inscripción, fojas, repertorio y libro						Certificador	Normal, Estatuto personal o Negativa
7	Llenar certificado		Referencias, tarjeta, descripción de la propiedad, propietarios, forma de adquisición, gravámenes y limitaciones						Certificador	
8	Imprimir certificado								Certificador	
9	Sellar certificado								Certificador	
10	Firmar certificado								Registrador de la Propiedad	
11	Entregar certificado								Recaudador	

## **3.5 *Valoración de Activos***

## CAPITULO I MANUAL DE VALORACION DE ACTIVOS, BIENES MUEBLES

### A) ANTECEDENTES.-

Los actuales Registros de la Propiedad, a pesar de ofrecer un servicio público a la ciudadanía, han sido de administración privada; siendo responsabilidad de los actuales Registradores de la Propiedad el levantamiento de la estructura física de cada identidad de acuerdo a lo que se ha considerado necesario para el cumplimiento de sus objetivos en cuanto a la eficiencia y eficacia del servicio ofrecido.

Es de conocimiento general, que los actuales registradores no tienen la disposición del Servicio de Rentas Internas para llevar contabilidad y llevar dentro de su gestión documentos financieros de análisis como los Balances Generales.

### B) IMPORTANCIA.-

Dada la situación actual de transición de esta operación a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), se pretende, a través de este Manual, ofrecer criterios como herramientas de valoración de los bienes muebles, equipos y artículos que actualmente el Registrador de la Propiedad mantiene como insumo para el desarrollo exclusivo de la operación registral, siempre y cuando el GAD considere necesarios estos elementos para la adecuada operación del Registro de la Propiedad Municipal.

De esta manera, quedará a criterio del actual registrador poner a la venta los bienes mencionados, así como del actual, negociar y aceptar los términos propuestos para su adquisición.

### C) DELEGACIÓN DEL RESPONSABLE:

Para la aplicación de estos criterios propuestos, se debe designar un delegado municipal que junto con el Registrador de la Propiedad saliente, se encargará de levantar la información correspondiente a los activos o bienes con los que cuenta la actual entidad y que serán puestos a negociación. Este, podrá utilizar el presente documento como apoyo para la valoración de los mencionados bienes.

### PASOS

#### 1.- Observación de infraestructura

En esta fase se determinarán las características del espacio físico en el que funciona el actual Registro de la Propiedad.

Como se mencionó en el Manual de Diagnóstico, el Municipio como nuevo administrador del Registro de la Propiedad, está en capacidad de decidir con base en la información entregada, el adquirir o no los bienes puestos a la venta por parte del Registrador saliente.

Para lograr que este proceso se realice con éxito y con buenos resultados, se recomienda la continua comunicación entre las partes y así lograr una negociación basada en una relación comercial ganar-ganar, velando siempre por los intereses de las partes involucradas.

#### a) EDIFICACIÓN:

Dentro de este paso, se debe determinar las características de la edificación donde funciona actualmente el Registro de la Propiedad y bajo qué condiciones este local está siendo utilizado. Para esto, pueden contemplarse los siguientes criterios:

##### • Arrendamiento

En este aspecto se debe verificar el documento suscrito y su vigencia, cláusulas de ajuste y canon de arrendamiento. Multas y condiciones en caso de terminación anticipada del mismo.

##### • Local propio

Determinar si el bien está libre de hipotecas para su enajenación, si el propietario tiene interés en venderlo o arrendarlo; y si es así, definir el valor y el canon de arrendamiento.

(En caso de que el Registrador considere la posibilidad de adquirir un local propio, se recomienda consultar avaluadores expertos que determinan su valor real, independientemente de que estén incorporados a un negocio anterior específico.)

• **Otro tipo de contrato.-** Verificar si las instalaciones físicas poseen contratos como: comodato, anticresis u otro.

Y, en cuanto a su extensión y características físicas:

##### • Estado

Define el estado físico en el que se encuentran las actuales instalaciones

##### • Metraje/ Capacidad de puestos de trabajo

Es necesario mencionar el área de las instalaciones, ya que esta deberá adaptarse a la nueva estructuración dispuesta por el nuevo Registrador.

##### • Servicios adicionales

Este será un referente adicional, que puede dar un valor agregado a la actual instalación, ya que ofrece y ofrecerá mayor comodidad y seguridad a sus funcionarios.

Para el levantamiento de esta información, se ha preparado un formulario modelo, que podrá servir de apoyo para que esta información sea específica y verídica.

TABLA DE DESCRIPCIÓN DE INSTALACIONES			
CANTON _____			
PROVINCIA _____			
FECHA _____			
<b>1.- TIPO DE INSTALACION</b>  OFICINA <input type="checkbox"/> CASA <input type="checkbox"/> LOCAL COMERCIAL <input type="checkbox"/>  <b>2.- ESTADO DE LA EDIFICACIÓN</b>  EXCELENTE <input type="checkbox"/> BUENA <input type="checkbox"/> REGULAR <input type="checkbox"/> MALA <input type="checkbox"/>  <b>3.- CONDICIONES DE USO</b>  CONTRATO DE ARRENDAMIENTO <input type="checkbox"/> LOCAL PROPIO <input type="checkbox"/> COMODATO <input type="checkbox"/> ANTICRESIS <input type="checkbox"/> OTRO <input type="checkbox"/> _____	<b>4.- METRAJE Y CAPACIDAD</b>  PEQUEÑA (HASTA 5 PUESTOS DE TRABAJO) <input type="checkbox"/> MEDIANA (HASTA 10 PUESTOS DE TRABAJO) <input type="checkbox"/> GRANDE (HASTA 20 PUESTOS DE TRABAJO) <input type="checkbox"/> SUPERIOR (+ DE 25 PUESTOS) <input type="checkbox"/>  <b>5.- ADICIONALES</b>  PARQUEADEROS <input type="checkbox"/> LINEAS TELEFONICAS <input type="checkbox"/> SISTEMA DE SEGURIDAD Y MONITOREO <input type="checkbox"/> BODEGAS <input type="checkbox"/> CABLEADO DE VOZ Y DATOS <input type="checkbox"/> CAJA FUERTE <input type="checkbox"/> AIRE ACONDICIONADO <input type="checkbox"/> OTROS <input type="checkbox"/> _____		

Preparado por:

Nombre: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

CI: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Firma

**b) BIENES MUEBLES Y ARTICULOS DE OFICINA:**

Dentro de la fase de observación y análisis de la infraestructura actual del Registro de la Propiedad de cada uno de los cantones, podemos encontrar que cada responsable, además de buscar la edificación apropiada para la operación registral, la ha equipado de acuerdo a las necesidades de su nivel operacional.

Como parte de este menaje, se puede enumerar los siguiente:

- Muebles y enseres
- Artículos de oficina

TABLA DE DESCRIPCIÓN DE ARTÍCULOS DE OFICINA										
CANTON _____										
PROVINCIA _____										
FECHA _____										
ARTICULO	MARCA	DOCUMENTO DE PROPIEDAD		TIEMPO APROXIMADO DE COMPRA O USO	ESTADO			OBSERVACIONES	PRECIO DE MERCADO REFERENCIAL (AL 2011)	PRECIO PROPUESTO VENDEDOR
		TIPO DE DOCUMENTO	VALOR DE COMPRA		BUENO	REGULAR	MALO			
Escritorio	ATU			12 años		X		Pintura desgastada, cajones sin llaves, formica desgastada	\$ 250,00	\$ 60,00
Computadora	COMPAQ			5 años	X			Buen funcionamiento, cambiada de disco duro	\$ 650,00	\$ 350,00
Sillas ejecutivas				8 años			X	Tapicería y esponja en mal estado, estructura despostillada	\$ 180,00	\$ 15,00

Preparado por:  
Nombre: \_\_\_\_\_  
Ct: \_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_  
Firma

Se refiere a todos los equipos adquiridos por la institución, como máquinas de escribir, sumadoras, calculadoras y otros equipos necesarios para la buena marcha del negocio.

- Equipos de computación y/o electrónicos  
Computadores y equipos de tecnología: Representa el valor de los computadores, microcomputadores y equipos de tecnología de propiedad y al servicio de la empresa. A diferencia del resto de bienes y artículos, se recomienda la valoración de estos por separado, de acuerdo a su estado físico general y característico visible; y de otra lado, analizar su nivel y capacidad tecnológica. Esta última valoración, se recomienda hacerla por profesionales dedicados al diagnóstico informático.

- Vehículos  
Vehículos de propiedad de la institución, destinados al transporte de personas o carga.

Para la valoración de este tipo de bienes muebles y artículos se sugiere, como mejor opción, la utilización del "método de valoración relativa", el mismo que incluye precios actuales de mercado de artículos con semejantes características, y tomando en cuenta los años de su uso y el estado en el que se encuentran.

Para facilitar este proceso, se propone a continuación un formato de valoración que podría facilitar el análisis de la información obtenida para posteriormente ser llevada a un proceso de negociación con datos veraces y lo más reales posibles.

En caso de que tanto los artículos, como los bienes muebles e inmuebles, se encuentren registrados contablemente bajo la cuenta de "ACTIVOS", el valor de cada uno de ellos se basará en el valor residual

o valor en libros contemplados en la información contable existente. Si el activo se encontrara totalmente depreciado, es decir, con valor residual "0", se podrá aplicar como herramienta de valoración la "Tabla de valoración de bienes muebles y artículos" expuesta en el párrafo anterior.

De esta manera, y con las modificaciones de acuerdo a los criterios expuestos, la valoración de activos se podrá apoyar en el siguiente cuadro:

ACTIVO	DETALLE	FECHA DE COMPRA	TIPO DE DOCUMENTO (FACTURA, NOTA DE VENTA)	NUMERO	VALOR DE COMPRA US	FECHA DE COMPRA	DOCUMENTO DE PROPIEDAD		CANTON	PROVINCIA	FECHA	CUESTA CONTABLE DE REGISTRO	VALOR RESIDUAL VALOR EN LIBROS	VALOR DE RESCATE O COMERCIAL	PORCENTAJE DE DEPRECIACIÓN ANUAL	ESTADO	OBSERVACIONES	PRECIO DE MERCADO REFERENCIAL (AL 2011)	PRECIO PROPUESTO VENDEDOR
							BUENO	MALO											

Preparado por:  
Nombre: \_\_\_\_\_  
Ct: \_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_  
Firma

**C) VALORACIÓN DE INTANGIBLES:**

Existen 3 criterios de valorización de intangibles:

- Enfoque de costes  
En base al costo de su creación al momento de su implementación
- Enfoque de mercado  
En base a transacciones conocidas y comparables en el mercado.
- Enfoque de ingresos  
En base al valor presente de los beneficios económicos futuros

Estos criterios se aplicarán de acuerdo a las necesidades de cada una de las realidades identificadas en cada caso.

Al igual que el resto de bienes, el nuevo representante del GAD, tendrá la libertad de decidir la adquisición de este intangible en caso de que existiera.

TABLA DE DESCRIPCIÓN DE INTANGIBLES							
CANTON _____							
PROVINCIA _____							
FECHA _____							
AREA DE APLICACIÓN	DESCRIPCIÓN DE INTANGIBLE	COSTO DE IMPLEMENTACION APROXIMADO US\$	TIEMPO DE IMPLEMENTACION (EN AÑOS)	METODO DE VALORACION			PRECIO PROPUESTO VENDEDOR
				COSTO	MERCADO	INGRESOS	
ADMINISTRATIVA	Esquema de costeo por operación, permite optimización de recursos y ahorro en desperdicios	\$ 1.500,00	3			X	\$ 2.300,00
CONTABLE	Implementación de sistema contable	\$ 5.000	\$ 1,00	X			\$ 4.500,00

Preparado por:  
Nombre: \_\_\_\_\_  
CI: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Firma

Esta valoración dependerá mucho del criterio de las partes involucradas, las mismas que deberán definir el valor de compra o venta, en base a un análisis de costo – beneficio. La información obtenida a través de este formato es netamente referencial, y su transacción dependerá mucho de las características reales y comprobadas de dicho análisis.

**Negociación**

Para terminar con esta parte de la valoración de activos, tenemos como etapa final la negociación de los bienes, de los que se haya llegado a un acuerdo en cuanto a precio, cantidad, y forma de pago.

Para constancia de lo negociado, se recomienda la utilización de un acta transaccional, donde se puede especificar las características de la negociación acordada. Este documento debe ser utilizado paralelamente a cualquier documento contable o legal que se requiera utilizar de acuerdo a lo que estipula la Ley tributaria y la Ley Orgánica de Contraloría General de Estado, la cual establece el sistema de control de la administración de bienes del sector público.

**ACTA DE TRANSACCIÓN DE BIENES Y ACTIVOS**

**PRIMERA.- COMPARECIENTES:**

Comparecen a la presente acta de entrega – recepción de bienes y activos de acuerdo a la LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO DE DATOS PUBLICOS, por una parte el señor/Doctor (Nombre del Registrador saliente) con cédula de ciudadanía No. XXXXXXXXXX, y por otra parte el señor (Nombre del nuevo Registrador o delegado del Municipio), con cédula de ciudadanía No. XXXXXX, perteneciente al cantón XXXX, provincia XXXXX. Ambos ecuatorianos, mayores de edad, domiciliados en la ciudad de XXXX, comparecen a la celebración de la presente acta contenida en los siguientes términos:

**SEGUNDA.- ANTECEDENTES:**

a) Con fecha 10 de marzo del 2010, se expidió y entró en vigencia la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, donde, en la Disposición Transitoria Tercera, se establece: "...Dentro del mismo plazo, organizarán la infraestructura física y tecnológica de las oficinas en las que funcionará el nuevo Registro de la Propiedad y su respectivo traspaso, para cuyo efecto elaborará un cronograma de transición que deberá contar con la colaboración del registrador/a saliente. En este mismo lapso, de así acordarse o requerirse, el municipio dispondrá la valoración de activos."

b) El Reglamento General de Bienes de Sector Público menciona en el Artículo Tercero.- Del Procedimiento y Cuidado.- Es obligación de la máxima autoridad de cada entidad u organismo, el orientar y dirigir la correcta conservación y cuidado de los bienes públicos que han sido adquiridos o asignados para uso y que se hallen en poder de la entidad a cualquier título: depósito, custodia, préstamo de uso u otros semejantes, de acuerdo con este reglamento y las demás disposiciones que dicte la Contraloría General del Estado y el propio organismo o entidad. Con este fin nombrará un Custodio - Guardalmacén de Bienes, de acuerdo a la estructura organizativa y disponibilidades presupuestarias de la Institución, que será responsable de su recepción, registro y custodia.

La conservación, buen uso y mantenimiento de los bienes, será de responsabilidad directa del servidor que los ha recibido para el desempeño de sus funciones y labores oficiales.

Para la correcta aplicación de este artículo, cada institución emitirá las disposiciones administrativas internas correspondientes, que sin alterar las normas de este reglamento permitan:

1. Mantener registros y documentos en que conste la historia de cada bien, y su destinación y uso;
2. Entregar los bienes por parte del Custodio -Guardalmacén de Bienes o quien haga sus veces, al Jefe de cada unidad administrativa; y,
3. Identificar y designar al servidor que recibe el bien para el desempeño de sus funciones, mediante la suscripción de la recepción a través del formulario diseñado para el efecto.

c) Las partes han llegado a un acuerdo libre y voluntario por lo que comparecen en este documento con el objeto de finiquitar la negociación de bienes muebles considerados necesarios para la óptima operatividad de registro dentro de la infraestructura establecida.

**TERCERA.- CONDICIONES DE ENTREGA Y RECEPCIÓN:**

El señor/Doctor XXXXXXXXXX, hace la entrega formal del/los artículos negociados previamente, en base al siguiente detalle:

DESCRIPCION ARTÍCULO O BIEN	VALOR PACTADO	FORMA DE PAGO	OBSERVACIONES

**DESCRIPCION ARTÍCULO O BIEN VALOR PACTADO FORMA DE PAGO OBSERVACIONES**

A su vez declara, haber proporcionado la información con la veracidad pertinente, sin dar lugar a reclamos en un futuro por parte del vendedor.

**CUARTA.- ACEPTACIÓN Y CONDICIONES DE PAGO:**

El señor Delegado Municipal XXXXXXX del cantón tal, acepta lo entregado bajo las siguientes observaciones y aclaraciones:

*(Enumerar inconformidades y aspectos del estado, y documentación de propiedad de los artículos recibidos)*

A consecuencia de los aspectos mencionados anteriormente, el Sr. (Representante Municipal) acuerda la siguiente forma de pago:

*(Enumerar formas de pago establecidas y negociadas, así como los documentos establecidos para legalizar su traspaso)*

Las partes aceptan todas las cláusulas de la presente acta, por así convenir a los intereses propios, a los de sus representados, con apego a las disposiciones de la Ley del Sistema del Registro de Datos Públicos por lo que las partes no tendrán fundamento para reclamo alguno en el futuro.

Para constancia de la aceptación de todas y cada una de las clausulas la suscriben en dos ejemplares de igual tenor, en unidad de acto, Nombre de Cantón, al XXXXXX de XXXXXX del dos mil....

\_\_\_\_\_  
Firma Registrador saliente  
CI No. xxxxxxxx

\_\_\_\_\_  
Firma representante municipal  
CI No. xxxxxxxx

## **3.6 *Sistema***

### SISTEMA DE ADMINISTRACION DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD SARP

El objetivo de este manual es proporcionar a los Registros de la Propiedad Municipal una herramienta tecnológica para la automatización de los procesos registrales.

El sistema informático está desarrollado de acuerdo a las exigencias de los Registros de la Propiedad del Ecuador.

El mismo se basa en la ley sobre REGISTROS DE LA PROPIEDAD, en el códigos sustantivo civil y adjetivo civil, así como también en todas y cada una de las leyes inherentes a esta materia.

Además, el sistema cumpliendo con los estándares de seguridad, almacena las respectivas Pistas de Auditoría de las acciones hechas en el mismo.

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas desarrolló el sistema de transición de Registro de la Propiedad SARP poniéndolo a disposición de los GAD's municipales a partir del mes de Agosto de 2011 en su versión final para cumplir con lo que determina el asumir estas competencias.

Para la correcta implementación se estableció un proceso de capacitación y por ello se preparó y realizó tres capacitaciones con una asistencia de alrededor de 200 funcionarios de los Municipios y Registros de la Propiedad.

Han sido entregadas 74 licencias de uso a cada Registrador de la Propiedad como custodio y responsable del SARP.

Este sistema se encuentra a disposición de las municipalidades que así lo requieran.



## ***4. Sentencias de la Corte Constitucional***



Quito, D. M., 21 de junio del 2011

**SENTENCIA N.º 002-11-SIN-CC**

**CASO N.º 0034-10-IN**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL para el Período de Transición:**

**Juez Constitucional:** Dr. Roberto Bhrunis Lemarie, MSc.

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por el doctor Edwin Darío Portero Tahua ante la Corte Constitucional, para el Período de Transición, el 28 de junio del 2010.

De conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 28 de junio del 2010 a las 17h55, el Secretario General certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción. En providencia del 13 de septiembre del 2010 a las 16h31, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la causa N.º **0034-10-IN** y admitió a trámite la acción, disponiendo se corra traslado con la demanda a los señores Presidente de la Asamblea Nacional, Presidente de la República y Procurador General del Estado, para que en el término de quince días emitan sus criterios sobre el contenido de la demanda, requiriendo así mismo, al señor Presidente de la Asamblea Nacional para que en igual término remitiera a esta Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la Ley impugnada y disponiendo además se remita al Registro Oficial un extracto de la demanda para su publicación, a fin de que en el término de quince días, cualquier ciudadano emita su opinión a la Corte Constitucional.

En virtud del sorteo realizado le correspondió al Dr. Roberto Bhrunis Lemarie, MSc., la sustanciación de la presente acción, quien mediante auto de 8 de diciembre del 2010 a las 14h00, avocó conocimiento de esta acción de inconstitucionalidad, convocando a las partes a audiencia pública para el día 21 de diciembre del 2010 a las 11h00.

Caso N.º 0034-10-IN

**De la Solicitud y sus argumentos**

Página 7 de 41

Edwin Darío Portero Tahua de conformidad con lo previsto en los artículos 436, numeral 2, y 429 de la Constitución de la República en concordancia con el Arts. 75 y más pertinentes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, propone acción de inconstitucionalidad demandando la inconstitucionalidad parcial por vicios de fondo y de forma de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, promulgada en el suplemento del Registro Oficial N.º 162 de 31 de marzo del 2010, manifestando en lo principal lo siguiente:

Que en el numeral octavo de la primera Disposición Transitoria de la Constitución de la República publicada en el Registro Oficial No. 440 de 20 de octubre del 2008, dispuso que la Asamblea Nacional debía aprobar en un plazo máximo de trescientos sesenta días: Disposición Transitoria: Primera: "El órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución aprobará la ley que desarrolle el régimen de soberanía alimentaria, la ley electoral, la ley reguladora de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y la que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobarán las siguientes leyes: 8. Las leyes que organicen los registros de datos, en particular los registros civil, mercantil y de la propiedad. En todos los casos se establecerán sistemas de control cruzado y bases de datos nacionales.". La Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos que fue expedida en virtud de esta disposición transitoria, indica que adolece de los siguientes vicios de fondo:

**Impugnaciones realizadas:**

- a) Se aprobó una sola ley cuando debió hacerse una ley por cada registro o grupo de registros de la misma naturaleza.

Indica que el Art. 1 de la Ley en estudio prescribe que:

"1.- Finalidad y Objeto.- La presente ley crea y regula el sistema de registro de datos públicos y su acceso, en entidades públicas o privadas que administren dichas bases o registros.

El objeto de la ley es: garantizar la seguridad jurídica, organizar, regular, sistematizar e interconectar la información, así como: la eficacia y eficiencia de su manejo, su publicidad, transparencia, acceso e implementación de nuevas tecnologías".



Caso N.º 0034-10-IN

Página 3 de 41

El texto legal que antecede -según el accionante- contraviene el texto de la Primera Disposición Transitoria de la Constitución de la República, pues ésta establece que deben crearse varias leyes que organicen los registros de datos y no solo una como lo ha hecho la Asamblea Nacional en la cual se ha mezclado y confundido un sistema de Registro Civil (datos de los ciudadanos como inscripción, estado civil, edad) como si fueran de la misma naturaleza o similar a la de un Registro de la Propiedad o Mercantil, en donde se encuentran almacenados y protegidos datos y derechos patrimoniales de los ciudadanos. Expresa que el que se pueda publicar la información patrimonial de las personas, torna vulnerable a las personas y las deja a merced de la delincuencia. Por estas razones -dice el accionante- se justifica que hayan debido dictarse diferentes leyes para cada uno de los registros de datos indicados.

**b) La ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos debió tener categoría de orgánica.**

El actor en este punto hace en primer lugar referencia al artículo 6 de la Ley impugnada que prevé:

**“Art. 6 Accesibilidad y confidencialidad.- Son confidenciales los datos de carácter personal, tales como ideología, afiliación política o sindical, etnia, estado de salud, orientación sexual, religión, condición migratoria, y los demás atinentes a la intimidad personal y en especial aquella información cuyo uso público atente contra los derechos humanos consagrados en la Constitución e instrumentos internacionales. El acceso a estos datos sólo será posible con autorización expresa del titular de la información, por mandato de la ley o por orden judicial. También son confidenciales los datos cuya reserva haya sido declarada por la autoridad competente, los que estén amparados bajo sigilo bancario o bursátil, y los que pudieren afectar la seguridad interna o externa del Estado. La autoridad o funcionario que por la naturaleza de sus funciones custodie datos de carácter personal, deberá adoptar las medidas de seguridad necesarias para proteger y garantizar la reserva de la información que reposa en sus archivos. Para acceder a la información sobre el patrimonio de las personas el solicitante deberá justificar y motivar su requerimiento, declarar el uso que hará de la misma y consignar sus datos básicos de identidad, tales como: nombres y apellidos completos, número del documento de identidad o ciudadanía, dirección domiciliaria y los demás datos que mediante el respectivo reglamento se determinen. Un uso distinto al declarado dará lugar a la determinación de responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales que el/la titular de la información pueda ejercer. La Directora o Director Nacional de Registro de**

Caso N.º 0034-10-IN

Página 4 de 41

**Datos Públicos, definirá los demás datos que integrarán el sistema nacional y el tipo de reserva y accesibilidad.”**

Sostiene que el mismo tiene como objetivo la defensa y protección de los datos de carácter personal de los ecuatorianos, ya que limita el acceso de los usuarios del sistema a cierta información considerada sensible, por lo que la misma debe mantenerse en reserva conforme lo garantizan el numeral 19 del Art. 66, así como los numerales 11 y 28 del mismo artículo que establecen como derechos de las personas, el derecho a guardar reserva sobre sus convicciones, por lo que claramente, conforme lo prevé 133.2 y 425 de la Constitución, esta Ley debió tener la categoría de orgánica y no ordinaria.

Por lo tanto, considera que al señalar la Ley impugnada en sus considerandos: **2do.** “... Implementar las normas para garantizar la dignidad del ser humano”; **3ro.** “derecho de todas las personas de acceso a la información (...) del derecho de acceso universal a las tecnologías de información y comunicación”; **4to.** “... Derechos a la identidad personal y colectiva y a la protección de datos de carácter personal...”; **5to.** “... derecho a la propiedad...”; **6to.** “... derecho de las personas a acceder a servicios públicos de calidad...”; **7mo.** “... a hacer efectivo el buen vivir.” **8vo.** “... derecho a conocer de la existencia y acceder a los documentos, datos genéricos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas...”; así como prescribirse en el Art. 1 de la Ley impugnada que “La presente ley crea y regula el sistema de registro de datos públicos y su acceso...”; y en el Art. 28 que: “Créase el Sistema Nacional de Datos Públicos con la finalidad de proteger los derechos constituidos, los que se constituyan, modifiquen, extingan o publiciten por efectos de la inscripción de los hechos, actos y/o contratos determinados por la presente Ley y las leyes y normas de los registros...”, la Ley impugnada debería tener la categoría de orgánica, pues se encuentra dentro de lo que prescribe el Art. 133.2 de la Constitución establece que serán leyes orgánicas: “Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. Entonces, al haber sido la Ley impugnada expedida mediante mayoría simple y no mediante mayoría absoluta, es inconstitucional por haberse transgredido el penúltimo inciso del Art. 133 de la Constitución que prescribe: “La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional”.

**c) La Ley impugnada aumenta el gasto público al crear dependencias públicas, por lo que su iniciativa era exclusiva del señor Presidente de la República.**



Caso N.º 0034-10-IN

Página 5 de 41

Respecto a este punto el actor indica que el Art. 135 de la Constitución de la República determina que: "Sólo la Presidente o Presidenta de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país." (El subrayado es del actor).

En base a esta norma constitucional expresa que solamente el Presidente de la República es quien puede tener iniciativa de ley en temas que modifiquen el gasto público, por ello, no podía la ley impugnada ser iniciativa del propio legislador, lo cual considera es congruente con la facultad presidencial -Art. 147 CR- de formular el Plan Nacional de Desarrollo e informar anualmente sobre su cumplimiento, dirigir la administración pública en forma desconcentrada, elaborar y enviar la proforma del Presupuesto General del Estado; por lo que requiere controlar cada una de las iniciativas que tiendan a incrementar el gasto público y afectar de alguna manera la economía del Estado Ecuatoriano.

Sin embargo, expresa que a pesar de esta prescripción constitucional, la Ley impugnada -que fue iniciativa del Asambleísta Paco Velasco- dispone en su artículo 34 lo siguiente:

"Art. 34.- Del financiamiento de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos.- La Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos financiará su presupuesto con los siguientes ingresos: a) Los recursos provenientes del Presupuesto General del Estado" (El resaltado y subrayado pertenecen al actor).

Argumenta que quizá en defensa de la constitucionalidad de esta norma se pudiera decir que, como en efecto aconteció, fue el señor Presidente de la República quien, mediante el ejercicio de sus atribuciones de colegislador, a través de su veto Presidencial y proponiendo el texto alternativo correspondiente, fue quien propuso la inclusión de este texto normativo que luego fuera aceptado por la Asamblea Nacional mediante la figura del allanamiento. Mas, se pregunta si: ¿el señor Presidente de la República a través del veto presidencial de un proyecto de ley puede incluir con sus textos alternativos, propuestas de futuras normas jurídicas que no fueron conocidos por la Asamblea Nacional y que deben ser sometidos a trámite constitucional de aprobación mediante la figura de la iniciativa legal? o si ¿la obligación del señor Presidente de la República de presentar textos alternativos cuando objeta un proyecto de ley tienen la misma categoría de la iniciativa legislativa?

Caso N.º 0034-10-IN

Página 6 de 41

A estas interrogantes el actor se responde, a sí mismo, que no, pues indica que el señor Presidente de la República no puede incorporar a un conjunto normativo en proceso de formación, textos alternativos que contengan propuestas negadas o no tratadas por la Asamblea Nacional en el trámite legislativo pertinente, peor aun, incluir textos normativos en el veto presidencial que deben ser materia de propuesta legislativa, en el ejercicio de la facultad de iniciativa para proponer proyectos de ley y cumpliendo con los requisitos formales establecidos en la Constitución para presentar un proyecto de ley. Este razonamiento lo sustenta en la Resolución del Tribunal Constitucional de 7 de Agosto del 2001, pronunciamiento emitido respecto de los casos acumulados: 178-2001-TC, 19-2001-TC y 23-2001-TC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 390 de 15 de agosto del 2001, que en referencia al tema dice:

*"Que, al Presidente de la República, en virtud de su alta magistratura, la Constitución le ha asignado diferentes atribuciones y deberes los mismos que debe cumplir en mérito a lo dispuesto en el artículo 171 de la Constitución Política, una de ellas, fundamental para este análisis es aquella consignada en el numeral 4, concerniente a la facultad colegisladora, y es precisamente a sus estrictos términos que debe sujetar su actuación, que le permite: tener iniciativa legislativa, esto es presentar proyectos de ley, vetar o sancionar los proyectos aprobados por el Congreso y promulgar mediante un Decreto Ley, un texto legal, solo si el Congreso no lo considera en treinta días; pues, el único Legislador auténtico y positivo es el Congreso Nacional;*

*Que, merece una consideración especial el siguiente punto: El Proyecto de Ley de Reforma Tributaria enviada al Congreso por el Presidente de la República con carácter de urgente en materia económica a través de oficio No. 021-DPR-2001 de 1 de marzo del 2001, contemplaba la elevación del IVA del 15%. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 155 y 156 del texto constitucional en los casos de proyectos de urgencia económica, como es el del presente trámite, el Congreso Nacional tienen la facultad de aprobar, modificar o negar, como efectivamente ocurrió y sólo en el evento de que el Congreso no aprobare, modificare o negare en el plazo previsto en esas normas, el Ejecutivo está facultado para promulgar este proyecto como decreto ley, como expresamente determina el mencionado artículo 156. Como esta elevación fue negada por el Congreso Nacional con 86 votos contra ocho en la sesión de 29 de marzo del 2001, en el proyecto de ley enviado por el Congreso Nacional al Presidente de la República, luego de que el Congreso había resuelto, ya no constaba el aumento del IVA; por consiguiente no varió el porcentaje vigente de tal impuesto, esto es, del 12%; sin embargo, el Presidente al vetar parcialmente el Proyecto del Congreso, pretendió introducir inconstitucionalmente otro*



Caso N.º 0034-10-IN

Página 7 de 41

*aumento: La elevación ya no sería del 12 al 15%, sino del 12 al 14%, es decir, con la rebaja de un punto en la relación al proyecto original. Por tanto, si el proyecto presentado por el Congreso ya no contemplaba disposición alguna sobre el aumento del IVA, mal podía el Presidente, al ejercer su derecho de veto insistir en el aumento, sin importar que fuere en un punto menos que el originalmente propuesto. El veto no podía aplicarse sino a las normas contempladas en el proyecto del Congreso que no varió el porcentaje anterior del IVA. Lo contrario equivale a dar procedencia y legitimidad constitucional a una figura jurídica que no consta en la Carta Política, lo cual en todo sentido resulta inadmisibles. De acuerdo con el Art. 155 de la Carta Política, el derecho de iniciativa que, como legislador tiene el Presidente de la República para la supresión, creación o supresión de tributos, se ejerce y se agota cuando el Presidente presente al Congreso el respectivo proyecto de ley. Sólo si el Congreso no trata el proyecto, el Presidente tiene la facultad de convertirla en ley, promulgándola en el Registro Oficial, como decreto-ley, en los términos del Art. 156...*

Además indica que, también en la Ley impugnada tienen el efecto de incrementar el gasto público las Disposiciones Transitorias Cuarta y Sexta:

*“Cuarta: Los Registros de la Propiedad, Societario, Civil y Mercantil que mantengan digitalizados sus registros, deberán mudar sus bases de datos al nuevo sistema, para lo cual la Dirección Nacional asignará los fondos para la creación y unificación del sistema informático nacional de registro de datos públicos. (El resaltado y subrayado pertenecen al actor).*

*“SEXTA.- En el plazo máximo de 3 años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, todo registro de la propiedad, societario, mercantil o civil, que hasta la fecha mantenga su información y registros de manera física, deberá ser transformado a formato digital con las características y condiciones definidas por el Director Nacional, para lo cual se asignarán los fondos pertinentes y se proveerán los programas informáticos necesarios. Esta omisión será sancionada con la destitución del correspondiente funcionario por la Directora o Director Nacional de Registro de Datos Públicos.” (El resaltado y subrayado pertenecen al actor).*

Finalmente expresa que, conforme se observa en estas normas y por las razones expuestas, es evidente que por el fondo el literal a) del Art. 34 y las Disposiciones Transitorias Cuarta y Sexta de la Ley impugnada, devienen en inconstitucionales y así deben ser declaradas.

Caso N.º 0034-10-IN

Página 8 de 41

**d) Cesación laboral abrupta de las relaciones laborales existente entre los trabajadores y registradores. La Ley impugnada omite establecer el mecanismo jurídico para el ingreso de los trabajadores privados de los actuales registros al servicio público.**

Respecto a este punto el actor argumenta que si se considera el contenido de la Primera Disposición Transitoria de la Ley impugnada en contraposición con el artículo 228 de la Constitución de la República, que prescriben:

Disposición Transitoria Primera:

*“Primera: El personal que actualmente trabaja en los registros de la propiedad y mercantil, continuará prestando sus servicios en las dependencias públicas creadas en su lugar, por lo que dicho cambio no conlleva despido intempestivo. En los casos de renuncia voluntaria o despido, los Registradores de la Propiedad y Mercantiles tendrán la obligación de liquidar a sus trabajadoras o trabajadores, con base en su tiempo de servicios y de conformidad con las normas del Código del Trabajo.*

*Los funcionarios o funcionarias que se requieran en las funciones registrales bajo competencia de las municipalidades y del gobierno central, respectivamente, estarán sujetas a la ley que regule el servicio público.” (El subrayado y resaltado son del accionante).*

Artículo 228 de la Constitución:

*“El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.” (El subrayado y resaltado son del accionante).*

Se estaría atentando contra los derechos de los trabajadores de los Registros en cuanto a:

- Su estabilidad en el sector privado, porque el traslado de la responsabilidad patronal, NO es un traslado, sino equivale a una cesación abrupta en las relaciones laborales, que de acuerdo con lo previsto en el Art. 8 al romper los elementos necesarios para que exista una relación laboral, tales como el



Caso N.º 0034-10-IN

Página 9 de 41

convenio bilateral empleador-trabajador, la dependencia.

- Al existir el cambio de patrono en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, indudablemente que hay una cesación en funciones en el sector privado para pasar a formar parte de una entidad de Derecho Público, a la cual en el tema de personal rige otra normativa legal diferente a la del Código del Trabajo.
- Esta terminación abrupta, afecta a los trabajadores al vulnerar su derecho constitucional a la libertad puesto que se les impone un régimen sin consultárseles sobre su conveniencia laboral para los mismos. Ante la cesación en funciones no tendrían derecho a desahucio y menos a indemnización por despido intempestivo prevista en el artículo 188 del Código del Trabajo por cuanto no son los registradores los que despiden a sus trabajadores sino la Ley de Registro de Datos, la cual sin otra previsión que el nombramiento en el sector público ha dispuesto sobre el destino y suerte de los empleados de los registros del país.
- El legislador mediante la expedición de la Ley impugnada nada ah dicho sobre el tiempo de servicios anterior al cambio que debe producirse, si asume o no el Estado las obligaciones que por el tiempo de servicios mantendrán los servidores públicos como si lo prevé el Código del Trabajo para el caso de venta de negocio.

Con base a estos fundamentos el actor indica que la Disposición Transitoria de la Ley impugnada determina que los actuales funcionarios de los distintos registros del país, sean de la propiedad o mercantiles, que son empleados privados al servicio de un funcionario público, en consecuencia, amparados por el Código del Trabajo, deben pasar a desempeñar cargos públicos, violentando directamente el contenido del artículo 228 de la Constitución de la República, caso en el que indudablemente se les exigirá el cumplimiento de otros perfiles conforme a las exigencia del sector público, lo que degenerará en inestabilidad laboral, dejando de lado los años de servicio para dichas entidades encargadas de prestar un servicio público.

- e) **Facultad de los Municipios de realizar la valoración de activos de los registros y su liquidación respectiva prevista en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley impugnada, atenta contra la propiedad privada.**

Sostiene el actor que la Disposición Transitoria Tercera de la Ley impugnada que dice:

Caso N.º 0034-10-IN

Página 10 de 41

“Dentro del plazo de trescientos sesenta y cinco días contados a partir de la puesta en vigencia de la presente ley, los municipios y la Directora o Director Nacional del Registro de Datos Públicos, deberán ejecutar el proceso de concurso público de merecimientos y oposición, nombramiento de los nuevos registradores de la propiedad y mercantil. Dentro del mismo plazo, organizarán la infraestructura física y tecnológica de las oficinas en las que funcionará el nuevo Registro de la Propiedad y su respectivo traspaso, para cuyo efecto elaborará un cronograma de transición que deberá contar con la colaboración del registrador/a saliente. En este mismo lapso, de así acordarse o requerirse, el municipio dispondrá la valoración de activos y su liquidación respectiva”.

Es confiscatoria puesto que dispone una valoración y liquidación sin determinar si esta valoración es con fines de expropiación o no, dejando una gran puerta abierta a la arbitrariedad de las autoridades políticas.

- f) **Inconstitucionalidad del Art. 19 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.**

Expresa el actor que el artículo 19 de la Ley impugnada sería inconstitucional por contravenir el Art. 265 de la Constitución, ya que en virtud de este mandato constitucional, la administración de los registros es concurrente entre las municipalidades y el Ejecutivo, circunstancia que no sucede con la designación del Registrador de la Propiedad, proceso que forma parte de la administración concurrente y debe ser cogestionada y compartida por los entes inmersos en la administración y no como lo establece la norma legal en referencia que determina que la designación del Registrador de la Propiedad la hará exclusivamente la Municipalidad y el Alcalde dejando de lado a la Función Ejecutiva. Indica además que resulta contradictorio que siendo el Alcalde de un cantón quien designa al Registrador de la Propiedad, sea el Director del Sistema Nacional de Registro de Datos quien tenga la facultad de vigilar, supervisar y hasta sancionar las actividades que realizan los Registradores de la Propiedad, incluso respecto del ejercicio de sus competencias registrales propias y no solo respecto de actividades relacionadas con el Sistema Nacional de Datos.

Por otro lado el accionante considera que la Ley impugnada viola varios derechos constitucionales establecidos en el Art. 66, numerales 11, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 26 y 28, pues produce:



Caso N.º 0034-10-IN

Página 11 de 41

- g) Violación a los derechos de protección de datos, a la reserva de las convicciones personales y la identidad personal, al honor y buen nombre.**

Considera el actor que el último inciso del Art. 6 de la Ley impugnada al establecer que el Director o Directora Nacional del Sistema de Registro de Datos definirá los demás datos que integrarán el sistema nacional y el tipo de reserva y accesibilidad es inconstitucional por cuanto estos datos constituyen bienes personales jurídicamente tutelados y protegidos por la Constitución, la Ley y los Tratados Internacionales, porque tienen o guardan relación con los derechos a la protección de datos personales, a la reserva de las convicciones personales, el derecho a la identidad personal, al honor y buen nombre, datos cuya recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión requieren la autorización del titular o el mandato de la ley conforme lo dispone el numeral 19 del Art. 66 de la Constitución, no siendo permitido que sea una autoridad administrativa la que defina el tipo de reserva de la información personal, como en el presente caso.

- h) Derecho a la seguridad jurídica.**

Expresa el actor que los artículos 28, 29, 30, 31 y 32 de la Ley impugnada atentan contra la seguridad jurídica por cuanto los Registro de la Propiedad necesitan desenvolverse para desarrollar sus actividades de forma técnica, un ambiente de estabilidad e imparcialidad que sólo puede brindarlo la Función Judicial que goza de independencia interna y externa así como de autonomía conforme lo prevén los numerales 1 y 2 del artículo 168 de la Constitución. Al estar en manos del Ejecutivo por la actividad eminentemente política que este despliega existiría inestabilidad e inseguridad, volviéndose poco confiable su gestión, lo cual no sucede como se indicó con la Función Judicial.

- i) Plazo constitucional contenido en el numeral 8vo de la Disposición Transitoria Primera fue inobservado:**

Señala que la Ley impugnada se encuentra viciada de inconstitucionalidad porque la Constitución de la República promulgada el 20 de octubre del 2008 en su Disposición Transitoria Primera de la Constitución concedía a la Asamblea Nacional el plazo de trescientos sesenta y cinco días para aprobarla, plazo que ha sido excedido en demasía al habérsela promulgado recién el 31 de marzo del 2010.

- j) Comisión que conoció y tramitó el proyecto debió haber sido la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.**

Caso N.º 0034-10-IN

Página 12 de 41

En cuanto a este punto el accionante refiere que al regular la Ley impugnada cuestiones de derecho relacionadas con los Registros de la Propiedad, Mercantil, Civil, Societario, debió ser tramitada por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos que es el ente creado para el efecto y no la Comisión de Régimen Económico Tributario y su regulación y control, como ocurrió.

- k) Unidad de la materia**

Al haberse regulada en la Ley impugnada los registros que contienen información personal, patrimonial, societaria, mercantil, se ha contrariado el Art. 136 de la Constitución que prevé que los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia, lo cual es ratificado por el Art. 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. El actor afirma que los distintos registros de datos públicos que existen en el Ecuador tienen finalidad, naturaleza y objetivos concretos por lo que no es procedente que se genere un sistema en el que se entrelacen o combinen todos los registros porque se atenta contra su integridad y que así lo había dispuesto el constituyente de Montecristi cuando estableció que debía establecerse un sistema de datos con leyes particulares para cada tipo de registro.

**Pretensión Concreta.-**

El actor solicita que acogiendo la acción de inconstitucionalidad se declare la inconstitucionalidad de todas las normas cuestionadas, que siendo el alma de la Ley impugnada hacen inconstitucional toda la Ley.

**Contestación a la demanda.-**

El Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República del Ecuador, Dr. Alexis Mcra Giler da contestación a la presente acción de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

- a) Supuesta inconstitucionalidad por la expedición de una sola ley que regule los registros de datos.**

Expresa que según el actor la organización de los registros de datos públicos debió haber constado en tantas leyes cuantos registros existan, y por ende el tratamiento legal que correspondía era independiente en la forma y en el fondo. Mas, indica que sólo con una lectura limitada del numeral 8 de la Disposición Transitoria Primera de la disposición constitucional se podría llegar a pensar que la Asamblea Nacional debió



Caso N.º 0034-10-IN

Página 17 de 41

haber expedido una ley por cada registro de datos existente.

Dice que la Constitución hay que interpretarla en su integralidad y basta leer la parte final de la disposición para entender que la técnica utilizada por el legislador para expedir fue absolutamente lógica y acertada: *"En todos los casos se establecerán sistemas de control cruzado y bases de datos nacionales"*.

La disposición de establecer *en todos los casos* (en todos los registros) sistemas de control cruzado y *bases de datos nacionales*, el legislador optó por crear, en una sola Ley, un Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos que interconectara los distintos registros públicos existentes en una gran base de datos de carácter nacional, a la cual se puede acceder desde cualquier parte del país, a información de carácter nacional.

Indica que es fácilmente apreciable que el legislador fue más allá del mandato constitucional (en beneficio de los ciudadanos y de sus derechos, por supuesto), y con su iniciativa de unificar todos los registros públicos en una sola base de datos nacional logró además garantizar el derecho de las personas de acceder a servicios públicos de calidad con eficiencia y buen trato.

Dice que en lo referente a la acusación de que en la Ley se mezclan temas que hacen confundir un sistema de Registro Civil como igual o similar al Registro de la Propiedad o Mercantil la Ley de Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, en adelante LSNRDP, no mezcla nada, lo único que hace es establecer que todos los registros públicos se interconectan para así poder acceder a cualquier dato público de cualquier lugar del país y que es más los registros seguirán rigiéndose por las mismas reglas conforme lo dispone el Art. 14 de la Ley impugnada:

*"Art. 14.- Funcionamiento de los registros públicos.- Los registros públicos y demás oficinas que manejen información relacionada con el objeto de esta Ley administrarán sus bases de datos en coordinación con la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. Sus atribuciones, responsabilidades y funciones serán determinadas por la ley pertinente a cada registro y por el Reglamento a la presente ley." (El resaltado y subrayado fuera del texto).*

Por ello, las atribuciones, responsabilidades y funciones de los Registros Públicos seguirán siendo las que siempre han sido y lo único que cambiará es lo relativo a la interconexión, con las ventajas que ya se han señalado.

b) Supuesta inconstitucionalidad por no ostentar la Ley impugnada categoría

Caso N.º 0034-10-IN

Página 14 de 41

**de orgánica.-**

Indica que respecto de la alegación del acto de que al regular la Ley impugnada el derecho constitucional a la protección de datos de carácter personal, así como el derecho a la reserva de convicciones y el derecho a la identidad contemplados en el artículo 66 números 11, 19 y 28 de la CR debió tener el carácter de orgánica, pues según el artículo 133.2 de la Constitución deben ser orgánicas aquellas leyes que regulan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, cabía aclarar que la Ley impugnada no regula el ejercicio de los derechos constitucionales, sino únicamente la organización del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, lo cual está establecido en su Art. 1:

**"Art. 1.- Finalidad y Objeto.-** La presente ley **crea y regula el sistema de registro de datos públicos** y su acceso, en entidades públicas o privadas que administren dichas bases o registros. El objeto de la ley es: garantizar la seguridad jurídica, organizar, regular, sistematizar e interconectar la información, así como: la eficacia y eficiencia de su manejo, su publicidad, transparencia, acceso e implementación de nuevas tecnologías".

Señala que los treinta y cinco artículos y las dos Disposiciones Generales, las doce Disposiciones Transitorias y las cinco Disposiciones Reformatorias que conforman la Ley, sólo un artículo se refiere y sólo de manera tangencial, al trato que debe dársele a los datos de carácter personal dentro del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos. Es obvio que la Ley impugnada al crear un sistema interconectado de registros de datos públicos lo refiere. Pero dice que esta mera aclaración de ninguna manera implica que la Ley esté encaminada a regular el ejercicio de los derechos constitucionales, en cuyo caso si hubiera justificado una ley orgánica, dado que, cualquier ley necesariamente va a tener conexión con algún derecho constitucional, pero eso no nos puede llevar a concluir que toda ley que tenga una mínima conexión con algún derecho constitucional, debería ser orgánica. En esta forma el Código Civil que regula el derecho constitucional a la propiedad al tratar sobre el dominio y sus formas de adquirirlo, también debería ser declarado inconstitucional porque no es orgánico, o el Código de Procedimiento Penal que regula el derecho constitucional a la defensa y que tampoco es orgánico, debería también declarárselo inconstitucional. Sostiene que la alegación del actor no tiene asidero, aún más, Más aún cuando según el Art. 53 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, tanto las leyes orgánicas como las ordinarias únicamente requieren de la mayoría absoluta de votos de los miembros de la Asamblea Nacional para su aprobación, habiendo en el presenta caso obtenido la Ley los referidos votos.



Caso N.º 0034-10-IN

Página 15 de 41

**c) Inconstitucionalidad por ser una Ley que debió corresponder su iniciativa al Presidente de la República.**

Señala que según el demandante que la LSNRDP al crear la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, tiene incidencia en el gasto público, pues esta nueva institución, conforme lo señala el Art. 34 de la Ley, se financia con recursos provenientes del Presupuesto General del Estado y por ello su iniciativa debió corresponder al Presidente de la República. Pero frente a esta afirmación cabría preguntarse: ¿Qué Ley no tiene incidencia en el gasto público? Toda Ley necesariamente repercute en el gasto público pues para su aplicación siempre habrá que requerirse fondos del Presupuesto General del Estado.

Si por Ley se crea una institución o se otorga algún derecho u obligación o se confieren competencias a las instituciones públicas, o se establecen mecanismos de control, la implementación de éstos necesariamente requerirá de recursos públicos, y por ende ocasionará un aumento en el gasto público. Al ser el Ecuador un estado de derechos y justicia y democrático organizado en forma de República, el constituyente jamás pudo tener intención de limitar la iniciativa legislativa de los miembros del parlamento, requiriéndose urgentemente una interpretación exclusivamente técnica de lo que el Art. 135 de la Constitución de la República quiso decir con la frase "aumento del gasto público", precisamente para evitar caer en interpretaciones que restrinjan gravemente las facultades democráticas por antonomasia de nuestra Asamblea Nacional, por ejemplo: si se refiere a gasto público permanente o no permanente, si se refiere a un aumento cualquiera lo que implicaría aumentos de apenas decenas o centenas de dólares o por el contrario se refiere a aumentos sustanciales que impliquen millones de dólares.

**d) Supuesta inconstitucionalidad por cesar abruptamente las relaciones laborales de los trabajadores de los registros.**

Indica que la impugnación a la Disposición Transitoria Primera de la Ley la realiza el actor al considerar que en dicha norma no se ha previsto el concurso de méritos y oposición establecido en el Art. 228 de la Constitución para el ingreso a la función pública, por lo que al tenerse que realizar indefectiblemente se les estaría afectando a los trabajadores su estabilidad laboral, aseveración que es errada, pues la norma impugnada lo que busca es proteger un bien jurídico de mayor relevancia que aquel tutelado por el concurso de méritos y oposición, esto es la estabilidad laboral. Lo que hizo el legislador, en este caso, al convertirlos automáticamente en servidores públicos, es optar por garantizar la estabilidad de los empleados en virtud de la peculiaridad de la situación, ya que no se trata de nuevas contrataciones que hubieren

Caso N.º 0034-10-IN

Página 16 de 41

debido sujetarse en este caso, al concurso de méritos y oposición, sino de trabajadores ya contratados, a los que obviamente había que garantizarles su estabilidad laboral.

**e) Supuesta inconstitucionalidad por atentado contra la propiedad privada.**

Expresa contra esta alegación que la Ley de ningún modo prescribe confiscación de propiedad privada alguna, pues la Disposición Transitoria Tercera establece que en caso de acordarse o requerirse el municipio dispondrá la valoración de activos y su liquidación respectiva. Indica que si bien es cierto, la Ley no establece directamente el término expropiación, si establece que los municipios deben pagar por los activos que adquiriesen de los registros de la propiedad por lo que no existe confiscación alguna.

**f) Supuesta inconstitucionalidad por violación del derecho a la protección de datos personales.**

El Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República indica que el actor al interpretar que el inciso segundo del Art. 6 de la Ley impugnada al establecer que sea el Director Nacional de Registro de Datos Públicos, definirá los demás datos que integrarán el sistema nacional y el tipo de reserva y accesibilidad a ellos, sería inconstitucional por cuanto la recolección, procesamiento o difusión de este tipo de datos necesitan de autorización del titular o del mandato de la ley, no pudiendo una autoridad administrativa ser la que defina el tipo de reserva de la información personal, estaría en un error, pues contradice tal aseveración el propio Art. 6 de la Ley que prevé claramente que los datos de carácter personal son confidenciales y que sólo se puede acceder a ellos con autorización expresa del titular, por mandato de la ley u orden judicial. Así, la Ley lo que hace es prever que ante la eventualidad de la aparición de nuevos datos, pueda ser el Director quien los incorpore al sistema y no dejen de ser incorporados porque la ley no lo hubiere previsto y sostiene que obviamente la autoridad administrativa tiene como límites la Constitución y tendrá que observarla para no vulnerar derechos constitucionales, pues toda autoridad en su accionar debe respetar y hacer respetar los derechos.

**g) Supuesta inconstitucionalidad por violación del derecho a la seguridad jurídica.**

Expresa que según el actor el hecho de que los Registros sean dependientes de la Función Ejecutiva violenta la seguridad jurídica de los actos que se realizan, puesto que esta función estatal es desprolija, política e inestable y por tanto polémica. Al respecto señala que efectivamente la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos se encuentra adscrita al Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la



Caso N° 0034-10-IN

Página 17 de 41

Información, pero goza de personalidad jurídica, autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria. Por eso el criterio vertido por el actor no es más que su apreciación, no pudiendo esta enervar la libertad de configuración legislativa que posee la Asamblea Nacional.

**h) Supuesta inconstitucionalidad por extralimitación del mandato constitucional.**

Aquí, la contestación refiere que la Ley impugnada lo único que regula es la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y la reorganización institucional requerida para su implementación, no regulando de ninguna manera la actividad registral entre sí, conforme se aprecia del Art. 14 de la Ley que determina que la actividad registral permanece regulada por las leyes correspondientes de cada registro que no han sido abolidas.

**i) Supuesta inconstitucionalidad por incumplimiento del plazo para la expedición de la Ley.**

La consideración del actor de que la Ley adolecería de inconstitucionalidad de forma por no haberse expedido en el plazo dispuesto por el mandato constitucional, no tiene asidero en virtud de que eso significaría que no podríamos tener esta Ley jamás. Si bien es cierto la Constitución estableció un plazo para el efecto, las circunstancias de la implementación del nuevo orden institucional han provocado que no se cumplan los mismos, lo cual de ninguna manera implica que se puede dejar de cumplir con el mandato establecido.

**j) Supuesta inconstitucionalidad de la Ley por haberse tratado el proyecto en una Comisión Legislativa incompetente.**

Señala que el actor refiere que al haber sido tramitada la Ley impugnada por la Comisión de Régimen Económico y no por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, adolece de inconstitucionalidad formal. Señala que esta apreciación es errada e indica que no se pueden establecer criterios absolutos en base a los cuales se pueda determinar categóricamente a cual Comisión le corresponde tratar determinada Ley, en virtud de que toda Ley es transversal y regula diferentes aspectos incluidos derechos constitucionales y la institucionalidad que su protección requiere, así como el financiamiento de la misma y el control social que debe existir. Por esto, definir cuando el tratamiento de una ley corresponde a una determinada Comisión es potestad discrecional del Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional.

Caso N° 0034-10-IN

Página 18 de 41

**k) Supuesta inconstitucionalidad por regular la Ley más de una materia.**

Finalmente, señala que respecto a este punto, no se puede interpretar que la Ley impugnada ha incluido a los distintos registros de datos públicos existentes en el Ecuador, pues cada uno de ellos sigue rigiéndose por la Ley correspondiente. El hecho de que la Ley nombre uno por uno a todos los registros que se deben interconectar al sistema nacional de registro de datos de ninguna manera quiere decir que los esté regulando a ellos sino únicamente al sistema.

**Pretensión Concreta.-**

Por ello, solicita se deseche en su totalidad la demanda de inconstitucionalidad y se interprete el Art. 16 de la Ley de Registro reformado por el num. 5 de la Disposición Transitoria de la Ley impugnada.

Además, cabe señalar que en similar sentido, comparecieron la Asambleísta Irina Cabezas en su calidad de Presidente (e) de la Asamblea Nacional y el Néstor Arboleda Terán en representación del Señor Procurador General del Estado, quienes solicitaron se deseche la demanda de inconstitucionalidad presentada.

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**Competencia**

De conformidad con lo previsto en los artículos 429, 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 27 del Régimen de Transición, publicado con la Constitución de la República en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008, en concordancia con el artículo 75, numeral 1, literal c de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, (en adelante LOGJCC), y 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, esta Corte es competente para verificar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley impugnada por el accionante.

**Legitimación activa**

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción de inconstitucionalidad, en razón de que se sujeta al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 439 la Constitución de la República, que faculta: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o"



Caso N.º 0034-10-EN

Página 19 de 41

*ciudadano*”, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que determina: “(...) *La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente*”.

### Control Abstracto de Constitucionalidad

La Corte, por medio del examen de constitucionalidad por el fondo y por la forma, debe verificar la compatibilidad o incompatibilidad de las normas acusadas en contraste con la Constitución de la República; por lo tanto, una vez concluido dicho examen, y de hallarse inconstitucionalidad de la norma, declarará la “invalidez del acto jurídico impugnado”<sup>1</sup>; así como la expulsión de estas del sistema jurídico, y en el caso de que se encuentre que las normas acusadas aparezcan conforme con la Constitución vigente, se procederá a validarlas al sistema jurídico actual. Así, la Corte considera que no se ha omitido solemnidad alguna que pueda incidir en la decisión de la causa, por lo que se declara su validez.

*“El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”*<sup>2</sup>.

De lo estipulado se entiende, entonces, al control como la realización de actividades que se relacionan con la revisión, con la verificación o a su vez con la comprobación de diversos tipos de objetos los que podrían ser actos, acciones o a su vez normativos (sentido amplio).

De igual manera se puede determinar que el control de constitucionalidad deriva de la potestad emitida por la Constitución de la República en la cual consta como uno de sus principios el control constitucional de normas, así como de actos administrativos de alcance general<sup>3</sup>. La Constitución de la República cuenta con preceptos constitucionales que deben ser cumplidos de manera obligatoria, el incumplimiento o la trasgresión debe ser sancionado. De esta eficacia inmediata de las normas constitucionales deriva la posibilidad de ejercer un control abstracto de normas.

<sup>1</sup> Peña, Freire, La Garantía en el Estado Constitucional del Derecho, Madrid, Trotta, 1997, p. 263.

<sup>2</sup> Art. 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

<sup>3</sup> Caso No. 0022-2009-CN, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador.

Caso N.º 0034-10-EN

Página 20 de 41

En sentido estricto se puede afirmar que el control constitucional es un mecanismo que sostiene la Supremacía de la Constitución, previsto en el artículo 424 ibídem y produce un equilibrio entre los derechos fundamentales y la división de poderes<sup>4</sup>.

En consecuencia, las sentencias emitidas por la Corte Constitucional en las cuales se determine la inconstitucionalidad, establecen los límites como el alcance de los efectos jurídicos de la norma; sin embargo, dependiendo del caso y de la norma acusada de inconstitucionalidad, se producen diferentes efectos: i) eliminar las normas cuando exista incompatibilidad con la Constitución<sup>5</sup>, es decir, la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico; ii) declarar la norma conforme a la Constitución, en ese caso se mantendrá su constitucionalidad; iii) cuando no se ha desarrollado una norma, teniendo por deber hacerlo, se declarará la omisión constitucional; y, iv) la Corte Constitucional podrá emitir las denominadas sentencias modulativas a fin de preservar la norma acusada de inconstitucionalidad, sin menoscabo de que del examen de constitucionalidad por el fondo se desprenda la necesidad de realizar ciertos cambios necesarios para que la norma esté de conformidad con la Constitución<sup>6</sup>.

### Examen de constitucionalidad por la forma

El recurrente en su demanda de inconstitucionalidad señala que, a su juicio, existen varios vicios de forma en la creación de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Público, a saber: a) En razón con la finalidad de la Ley conforme su artículo 1, señala que debió tener carácter de “orgánica”; b) Sostiene que la iniciativa para la creación de la ley es exclusiva del Presidente de la República, conforme el artículo 135 de la Constitución, que dice: “*Sólo el Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativo del país*”; c) que no se debió haber regulado en una sola ley los registros de información personal, patrimonial, societaria, mercantil, porque vulnera el principio de unidad de materia constante en el

<sup>4</sup> ibídem

<sup>5</sup> HUERTA, Ochoa Clara, *Acción de Inconstitucionalidad Como Control Abstracto de Conflictos Normativos*, Investigación del Instituto de ciencias jurídicas UNAM, p. 263, en, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/108/art/art6.pdf>

<sup>6</sup> Sentencia No. 0022-2009-CN, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador.



Caso N.º 0034-10-IN

Página 21 de 41

artículo 136 de la Constitución, que prevé que los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia, y el 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Respecto a que la ley acusada de inconstitucional debe reunir el carácter de orgánica**

La Corte Constitucional, con relación a la exigencia de sustracción al trámite orgánico y no ordinario previsto en el artículo 133 de la Constitución de la República, considera que es necesario identificar la motivación que creó la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y su denominación, dentro de los siguientes parámetros.

a) La Asamblea Nacional se sustenta en varias normas constitucionales para crear la ley *supra*, así; artículo 1 (Estado Constitucional de Derechos y Justicia), artículo 11 numeral 9 (Respetar y hacer respetar los derechos Constitucionales), artículo 18 numeral 2 (acceso a la información generada en entidades públicas y privadas), artículo 66 numerales 19 y 28 (protección de datos de carácter personal y derecho a la identidad personal y colectiva), numeral 25 (acceder a servicios públicos y privados de calidad), numeral 26 (derecho a la propiedad); artículo 85 (políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana); artículo 95 (participación en democracia y transparencia); la disposición transitoria, numeral octavo del mismo cuerpo normativo, que establece que en el plazo de trescientos sesenta días se aprobará la ley que garantice el registro de datos, en particular los registros: civil, de la propiedad y mercantil, estableciendo en todos los casos sistemas de control cruzado y base de datos nacionales que conforme al artículo 265 de la Constitución, cuya competencia recae sobre el órgano legislativo; no obstante dicho sistema de datos cruzados involucra competencias concurrentes entre la Función Ejecutiva y las municipalidades.

Sobre la base de las mencionadas normas constitucionales y la disposición transitoria, numeral octavo, se dictó la ley materia de este control. Ahora bien, corresponde identificar cuál es el objeto de la misma, conforme su artículo 1 que determina:

*"Art. 1 Finalidad y objeto.- La presente ley crea y regula el sistema de registro de datos públicos y su acceso, en entidades públicas o privadas que administren dichas bases o registros.*

*El objeto de la ley es: garantizar la seguridad jurídica, organizar, regular, sistematizar e interconectar la información; así como: la eficacia y eficiencia de su manejo, su publicidad, transparencia, acceso e implementación de nuevas tecnologías."*

Caso N.º 0034-10-IN

Página 22 de 41

La estructura jurídica constitucional, en relación a la creación de leyes, según el artículo 133 de la Constitución, prevé la existencia de leyes orgánicas y ordinarias. La Constitución, en su artículo 133, incluye parámetros normativos para que ciertas materias sean desarrolladas de forma exclusiva por la vía orgánica, a saber:

*Serán leyes orgánicas:*

1. *Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución;*
2. *Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales;*
3. *Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados;*
4. *Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.*

La Corte Constitucional, para su análisis, considera en primer lugar excluir los parámetros a los cuales ley *supra*, no le corresponde el examen formal de constitucionalidad en sí: no es una ley que organiza una de las cinco funciones del Estado; no se refiere a garantías jurisdiccionales constitucionales; no regula la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, y finalmente no se remite al ámbito electoral.

En lo relativo a la regulación del ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, se aclara que en la parte motiva de la ley existe un conjunto de derechos constitucionales que sustentan su creación. Lo que no debe ser confundido con el desarrollo propiamente dicho de la ley. Una cosa es que la ley nazca sobre la base de normas constitucionales, y otra diferente es que las regule.

Asimismo, el artículo 1 de la referida ley menciona como un objetivo a cumplir, la seguridad jurídica y el acceso a la información pública, sin duda, derechos constitucionales fundamentales para el correcto funcionamiento de la sociedad, pero eso no implica que sea una ley de seguridad jurídica que requiera ser procesada como una ley orgánica, sino que se trata de un "sistema de datos" que busca generar seguridad jurídica.

La Corte Constitucional identifica que la norma acusada de inconstitucionalidad por la forma no "regula el ejercicio de un derecho constitucional" a favor o en contra de las personas (no se trata de una ley de acceso a la información, ley de hábeas data, ley de intimidad o de seguridad jurídica); sino que es una ley que se refiere a un "sistema de



Caso N° 0034-10-ES

Página 23 de 41

datos" que es una abstracción de información que se encuentra en entidades públicas y privadas, pero que por su naturaleza son datos públicos. Al no ser "el sistema de datos públicos nacionales" un derecho constitucional, no existe inconstitucionalidad por la forma en ese sentido.

**Respecto a la competencia exclusiva del Presidente de la República para la formación de esta Ley**

b) El artículo 135 de la Constitución dispone: "Sólo el Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativo del país".

Al Presidente de la República le corresponde presentar el Plan Nacional de Desarrollo al Consejo Nacional de Planificación para su aprobación<sup>7</sup>. A este Plan Nacional deberán sujetarse la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado,<sup>8</sup> cuyo cumplimiento deberá ser informado anualmente a la Asamblea Nacional por parte del Presidente de la República<sup>9</sup>.

Es en virtud de estos deberes encomendados al presidente de la república que el constituyente ha determinado que sea solo él quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público, pues una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

En el caso en concreto, a más de existir mandato constitucional específico a la Asamblea Nacional para que apruebe la ley impugnada<sup>10</sup>, se establece que el señor Presidente de la República participó activamente en la formación de la ley, pues mediante veto parcial realizó observaciones al proyecto aprobado por la Asamblea Nacional, sin exponer objeción de constitucionalidad alguna, con lo que se ha producido un allanamiento del Presidente de la República; en tal sentido, no existe inconstitucionalidad alguna por este motivo.

**Respecto a que la ley impugnada viola el principio de unidad de la materia**

c) Finalmente, la afirmación de que la ley acusada de inconstitucionalidad contraviene el principio de unidad de materia, constante en el artículo 136 de la Constitución, en

<sup>7</sup> Constitución de la República, numeral 4 del Art. 147.

<sup>8</sup> Constitución de la República, Art. 293.

<sup>9</sup> Constitución de la República, numeral 7 del Art. 147.

<sup>10</sup> Constitución de la República, numeral octavo de la Disposición Transitoria Primera.

Caso N° 0034-10-EN

Página 24 de 41

concordancia con lo expuesto en el artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Al respecto la Corte considera lo siguiente:

La afirmación del recurrente respecto a que se debía tratar una ley para cada registro de datos públicos, esto es: registro mercantil, societario, datos de conectividad electrónica, vehicular, naves y aeronaves, patentes, propiedad intelectual y todos los datos públicos que posean las instituciones, no tiene asidero constitucional, debido a que el principio de unidad de materia no se refiere a ese tipo de clasificación, sino a una diferente.

Así, el principio de unidad de materia efectivamente exige que las normas deban referirse a un solo tema a la vez. Este principio pretende no solo que los debates legislativos sean ordenados y transparentes, en la medida en que evita que los asambleístas introduzcan temas que carecen de relación con el asunto globalmente debatido, además asegura que el cuerpo de leyes aprobadas tenga una mínima lógica y coherencia, facilitando su consulta por la ciudadanía, debido a que cada ley deberá referirse exclusivamente a un tema que deberá corresponder a su título. El principio de unidad de materia desempeña un papel importante en la racionalización y transparencia del debate legislativo, así como en la coherencia interna de su producto: las leyes.

En el caso concreto, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, encuentra que la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos regula, organiza, sistematiza y como es natural exige transparencia a las instituciones que manejan datos públicos; por tanto, tiende a crear un sistema organizado de datos. Entonces, propende facilitar el acceso a la información a través de un sistema nacional de datos de información pública, desarrollando así el principio de "máxima divulgación" coadyuvando a la efectivización de los derechos a buscar, recibir y difundir informaciones de carácter público.

En ese sentido, la ley organiza, sistematiza y regula el "sistema nacional de datos públicos" cuyo propósito es constitucional y específico, en tanto, no genera inconsistencias con otras leyes anteriores. Por ello, esta Corte afirma que no existe violación al principio de unidad de materia, porque las disposiciones instrumentales guardan relación o conexión directa con los objetivos la ley, esto es, de sistematizar, organizar y transparentar la información de carácter público a cargo de instituciones públicas y privadas, cumpliéndose con lo previsto en el numeral 1 del artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.



Caso N.º 0034-10-IN

Página 25 de 41

**Examen de constitucionalidad por el fondo**

**¿Qué prescriben las normas legales examinadas?**

El artículo 1 de la ley impugnada establece la finalidad y el objeto de la ley que es crear y regular el sistema de registro de datos públicos y su acceso a éstos en las diferentes entidades que los administren, buscando garantizar la seguridad jurídica y organizar, regular, sistematizar e interconectar la información bajo los principios de eficacia y eficiencia de su manejo, su publicidad, transparencia, acceso e implementación de nuevas tecnologías.

El artículo 4 de la ley determina la responsabilidad de los funcionarios por el buen manejo de la información a su cargo. El artículo 5 regula la publicidad y la forma de impugnación de la información que contienen los registros. El artículo 6 regula los requisitos de accesibilidad y confidencialidad de datos de carácter personal que contienen los registros. El artículo 9 prescribe que la certificación registral posee el carácter de público. El artículo 10 establece la prevalencia de registro del último dato sobre el anterior o sobre datos no registrados. El artículo 11 determina el valor probatorio de las certificaciones de los datos públicos registrales. El artículo 13 determina cuáles Registros poseen la calidad de registros de datos públicos y los principios en que se sustentan.

Los artículos 16, 17 y 18 regulan la forma en que deberá ser archivada la información y los datos que deberán reposar en las respectivas fichas, conforme a los requerimientos de cada Registro Público de Datos. El artículo 19 establece la concurrencia en la administración de los Registros de la Propiedad por parte de la Función Ejecutiva y las Municipalidades, estableciendo cómo deberá armonizarse la misma y los requisitos para ser designado Registrador de la Propiedad. El artículo 20 determina la forma de organización y administración de los Registros Mercantiles. El artículo 28 establece las finalidades y objetivos del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos que son proteger los derechos constituidos, que se constituyan, modifiquen, extingan y publiciten por efectos de la inscripción de los hechos, actos y/o contratos, con el objeto de coordinar el intercambio de información de los diferentes registros de datos públicos.

El artículo 29 determina que el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos estará conformado por los registros: civil, de la propiedad, mercantil, societario, datos de conectividad electrónica, vehicular, de naves y aeronaves, patentes, de propiedad intelectual y todos los registros de datos de las instituciones públicas y privadas que mantuvieren y administren por disposición legal, información registral de carácter

Caso N.º 0034-10-IN

Página 26 de 41

público. El artículo 30 crea la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. El artículo 31 determina las atribuciones y deberes de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. El artículo 32 establece los requisitos para ser Director o Directora Nacional de Registro de Datos Públicos. El artículo 33 establece la forma en que se fijarán los aranceles por los servicios registrales que se presten. El artículo 34 prevé los rubros de financiamiento para el accionar de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. El artículo 35 determina que los aranceles cobrados por los Registros de la Propiedad Inmueble, Mercantil, y las demás entidades que conforman el Sistema Nacional de Registros de Datos Públicos pasarán a formar parte de su presupuesto.

La Disposición Transitoria Primera regula la situación laboral de los empleados de los Registros de la Propiedad y Mercantil. La Disposición Transitoria Tercera establece el plazo en el que deberá traspasarse y organizarse el funcionamiento del Registro de la Propiedad. La Disposición Transitoria Cuarta establece la obligación de los Registros de la Propiedad, Societario, Civil y Mercantil de mudar sus bases de datos al nuevo sistema unificado de registro. La Disposición Transitoria Cuarta establece la obligación de digitalizar toda la información que consta en los registros de la propiedad, societario, mercantil o civil en el plazo de tres años.

En principio, se observa que todas las normas legales impugnadas propenden a sistematizar toda la información pública constante en los diferentes registros de datos sean éstos públicos o privados, por lo que en la ley transversalmente tiende a efectivizar el principio de transparencia y acceso a la información, que es la regla general en un sistema democrático y sujeto al escrutinio de todos los coasociados, siendo el ocultamiento de la información pública la excepción a la regla y cumpliendo con estrictos parámetros de necesidad y estricta proporcionalidad para negar su acceso. Cabe recalcar una vez más que constituyen deber estatal propender a efectivizar jurídicamente el principio de máxima divulgación de la información, más aún cuando en la misma se efectiviza el mandato constituyente previsto en el numeral 8 de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, que ordena establecer sistemas de control cruzado y bases de datos de carácter nacional.

**a) El derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución**

La Corte Constitucional ha establecido que la seguridad jurídica: *"debe entenderse como la certeza de todo ciudadano de que los hechos se desarrollarán de una determinada manera en virtud del mandato de las leyes que rigen un país, es decir, produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es derecho en cada momento y sobre lo que, previsiblemente, lo será en el futuro"*<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Sentencia No. 0035-2009-SEP-CC, p. 8.



Caso N.º 0034-10-IN

Página 27 de 41

En este mismo sentido la Corte Constitucional ha considerado que: *“La seguridad jurídica en la doctrina es vista como un principio universalmente reconocido del derecho que se entiende como certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad de que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de éstos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela (...)”*<sup>12</sup>.

La seguridad jurídica se convierte, entonces, en el principio comprendido en la garantía constitucional del debido proceso, a través del cual se resuelve un equilibrio entre el proceso formal y el proceso real que garantiza la promoción de la justicia con certidumbre y eficacia; se la concibe dentro de una triple dimensión: a) como conocimiento y certeza del derecho positivo; b) como confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y en el orden jurídico en cuanto garantes de la paz social; y, c) previsibilidad de las consecuencias jurídicas derivadas de las propias acciones o de las conductas de terceros<sup>13</sup>.

Así, la seguridad jurídica desempeña un rol trascendental, ya que contiene la obligación judicial de resolver un caso concreto aplicando el derecho, y dentro de estos criterios se refuerza la confianza pública, lo que incide en la tutela eficaz de los ciudadanos y sus instituciones, por lo que en un Estado constitucional como el nuestro está proscrita cualquier práctica en el ejercicio del poder que traiga incertidumbre y, en consecuencia, no se puedan predecir o anticipar las consecuencias jurídicas de la conducta<sup>14</sup>.

De conformidad a los principios doctrinarios y jurisprudenciales antes enunciados y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, queda establecido que el objeto de esta ley está orientado a buscar, organizar, regular, sistematizar e interconectar la información, así como la eficacia y eficiencia de su manejo, su publicidad, transparencia, acceso e implementación de nuevas tecnologías, dentro de la cual se garantiza la seguridad jurídica, razón por la cual, no cabe la inconstitucionalidad solicitada por el accionante, pues la ley en su conjunto permite tener certeza a los ciudadanos respecto de los tópicos que regula.

<sup>12</sup> Sentencia No. 0006-2009-SFP-CCL.

<sup>13</sup> Jesús Leguina Villa, citado por Oswaldo Gozaini, *er. Derecho Procesal Constitucional, Amparo, doctrina y Jurisprudencia*, editores Rubinzal, p. 172-173.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 12.

Caso N.º 0034-10-IN

Página 28 de 41

Además, se desprende del contenido de los artículos 28 a 31 de la ley en mención que no existen razones fundamentadas para declarar su inconstitucionalidad, debido a que el Capítulo IV referente al Sistema y Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, bajo ningún criterio atenta contra los bienes patrimoniales y de la propiedad privada, al contrario, garantiza el acceso a la información de toda la ciudadanía y a transparentar el ejercicio de la información, en la que están involucrados inclusive los notarios y registradores de la propiedad y mercantil, quienes también tienen la obligación de coadyuvar al adecuado y eficaz acceso a la información, de conformidad a lo prescrito en el artículo 16 numeral 2 de la Constitución de la República, que asegura: *“El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación”*, en concordancia con lo establecido en el artículo 66 numeral 19 que reconoce y garantiza a las personas *“El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la Ley”*, lo cual queda evidenciado en el artículo 6 de la ley materia de esta acción.

Asimismo, también carece de argumento jurídico la alegación que el accionante hace con respecto a que se atentaría contra los derechos de protección a la honra y de la dignidad, de la libertad de conciencia y de religión, así como el derecho al buen nombre, por cuanto la Constitución de la República, en el artículo 66 numerales 8, 18 y 19, determina su protección y garantía, y así la ley lo regula debiendo observarse en su aplicación las respectivas restricciones constitucionales.

Por otra parte, de los textos normativos impugnados no se evidencia que aquellos estén orientados a vulnerar los derechos a la seguridad jurídica, la honra, la dignidad, la libertad de conciencia y de religión, así como el derecho al buen nombre; por el contrario, tienden a dotar de coordinación en el intercambio de información de los datos públicos y de la conformación y facultades de sus autoridades.

#### **b) Acceso a la información pública previsto en los artículos 18 y 19 de la Constitución**

El libre acceso a la información de carácter público, como lo ha establecido el artículo 16, numeral 2 de la Constitución de la República, incluye el acceso por parte de cualquier persona a la documentación integrada por los expedientes públicos que están señalados en el artículo 29 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos. *El fundamento teórico para acceder libremente a la información se basa en*



Caso N.º 0054-10-IN

Página 29 de 41

la naturaleza pública de la misma. Se trata de información relevante a la vida y a las decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto<sup>15</sup>.

Se debe establecer que el derecho de acceso a la información se convierte en una herramienta crítica para el control de funcionamiento del Estado y la gestión pública y para el control de la corrupción. En este contexto, el derecho de acceso a la información es el parámetro para garantizar la transparencia y la eficaz gestión pública del gobierno y de las otras autoridades estatales. El pleno ejercicio del derecho al acceso a la información es una garantía fundamental para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, previniendo la corrupción y el autoritarismo. Por otra parte, el libre acceso a la información se convierte en el mecanismo para que en un sistema democrático representativo y participativo la ciudadanía pueda ejercer adecuadamente sus derechos políticos, en razón de que estos tienen como presupuesto la existencia de un debate amplio y vigoroso, en virtud de lo cual se debe contar con la información pública a efectos de evaluar con seriedad los avances y las dificultades de los logros de las distintas autoridades. Cabe destacar que solo a través del acceso a la información bajo el control del Estado es posible que los ciudadanos puedan informarse si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas y por ende el mandato por ellos encomendado. Finalmente, el acceso a la información tiene una función instrumental esencial, debido a que solamente a través de una adecuada implementación de este derecho, las personas podrán conocer con exactitud cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos<sup>16</sup>.

Es importante señalar que en atención al principio de máxima divulgación, la ley debe garantizar que el acceso a la información pública sea efectivo y lo más amplio posible; y en caso de contemplar excepciones, éstas no deben convertirse en la práctica en la regla general; de la misma forma, el régimen de excepciones debe ser interpretado de manera restrictiva y toda duda debe resolverse a favor de la transparencia y el acceso. Dentro de este ámbito, las excepciones o limitaciones, en primer término, tratándose de un derecho reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deben estar previa y expresamente fijadas en una ley para asegurar que no se sometan al arbitrio del poder público, y su consagración debe estar dotada de claridad y precisión, a fin de no extender un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información. En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que estas leyes deben dictarse "por razones de interés general", en función del bien

<sup>15</sup> <http://www.iam.org.ar/docs/pp/informacion1.html>

<sup>16</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano, p. 2.

Caso N.º 0054-10-IN

Página 30 de 41

común, en tanto elemento integrante del orden público en un Estado Democrático, considerando que la expresión "leyes" no significa cualquier norma jurídica, sino actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común<sup>17</sup>.

**c) El derecho a la intimidad consagrado en los numerales 18 y 19 del artículo 66 de la Constitución**

El derecho a la intimidad protege la vida privada del individuo y de su familia. Esta disposición reconoce la necesidad de toda persona de conservar su existencia con el mínimo de injerencia de los demás, para así lograr la tranquilidad, la paz interior y el desarrollo de su personalidad.

El bien jurídico protegido "intimidad", consta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos así como en el artículo 66 numeral 20 de la Constitución y busca precautelar la privacidad y el buen nombre de las personas, estimando que se trata de valores íntimamente vinculados a la personalidad humana, que deben ser protegidos como bienes jurídicos específicos y además porque solo con la protección de la esfera privada de la vida del ser humano, el hombre puede desarrollar todas sus capacidades.

El derecho a la intimidad en su contenido mínimo puede formularse como el derecho a participar en la vida colectiva, a aislarse de la comunidad de cierto modo y durante cierto tiempo, a establecer una relación con, a disfrutar de un espacio para respirar, a ejercer un derecho de anonimato o también como se dice en doctrina, a tener derecho a un círculo de vida exclusiva, a no ser conocido en ciertos aspectos por los demás, un derecho en definitiva a la propia personalidad.

Asimismo, el derecho a la intimidad, protege jurídicamente un ámbito de autonomía constituido por los sentimientos, hábitos y costumbres, las relaciones familiares, la situación económica, las creencias religiosas, la salud mental y física; y, en suma, las acciones.

Este derecho debe abarcar lo siguiente:

- a.- El respeto a la vida privada de las personas;
- b.- El respeto a la vida pública de las personas;

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 12-13.



Caso N.º 0034-10-IN

Página 31 de 41

- c.- Se asegura el respeto a la honra, honor o buen nombre de la persona y la de su familia; y,
- d.- La limitación al derecho de publicación.

Es evidente que la información que regula la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, es de naturaleza pública en tanto no se refiere a datos íntimos o confidenciales, como la libertad de culto, sino aquellos originados en el principio de publicidad que reviste el libre acceso a la información. Cabe resaltar lo previsto en su artículo 6, que protege expresamente el derecho a la intimidad de índole constitucional, en consecuencia la Ley no contraviene el derecho a la intimidad protegido por la Constitución.

**d) Prohibición constitucional de confiscación regulada en el artículo 323 de la Constitución**

La Disposición Transitoria Tercera de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos que establece como facultad de los Municipios la capacidad de realizar la valoración de activos y su liquidación respectiva, ¿atenta o no contra el derecho a la propiedad y a la no confiscación?

Para determinar si la norma impugnada es inconstitucional o viola los derechos a la propiedad o es confiscatoria, esta Corte debe determinar cómo se encuentran establecidos estos dos derechos en nuestro ordenamiento constitucional.

En este sentido, es preciso señalar que el derecho a la propiedad se encuentra garantizado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución, donde se reconoce y garantiza, entre otros: *"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"*, lo cual guarda relación con el artículo 321 que establece que el Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas.

Ahora bien, dentro de la misma línea se prohíbe la confiscación conforme lo establecido en el artículo 323, por medio del cual se establece: *"Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación"* (Lo resaltado fuera del texto).

Caso N.º 0034-10-IN

Página 32 de 41

La importancia de este derecho también ha sido reconocida en el ámbito de los Derechos Humanos; así, en el año 1948 se reconoce en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *"1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente; 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad"*.

En el Ecuador, la institución de la propiedad ha sido un derecho reconocido expresamente en el ordenamiento constitucional ecuatoriano desde la expedición de la primera Constitución de la República en el año 1830; desde allí ha conestado siempre en todas las Constituciones de la República.

En el caso concreto, el legitimado activo sustenta que la mencionada norma viola los derechos a la propiedad, porque las normas de la ley *supra* son confiscatorias al facultarles a las municipalidades la potestad de valorar y liquidar los activos de los Registros de la Propiedad, dejando una gran puerta abierta a la arbitrariedad de estas autoridades, que por su propio origen son tendientes a optar por procedimientos demagógicos, no precisamente para construir el futuro. Del análisis efectuado por esta Corte se advierte que la norma en mención se refiere a una actuación meramente administrativa por parte de las autoridades públicas designadas para el efecto, en este caso, las municipalidades. Vale señalar que dichos entes, al constituirse parte de la organización de la administración estatal, poseen el andamiaje para realizar las tareas de valoración de los bienes activos en referencia, que sirve para la determinación de diferentes recursos públicos, como por ejemplo el caso del cobro de impuestos, patentes, tasas y contribuciones especiales.

La valoración que realice la administración municipal para tal efecto, dentro del Estado Constitucional de derechos y justicia, no puede ser de ninguna manera antojadiza; al contrario, debe respetar los procedimientos existentes para tal efecto, los derechos de los administrados y la realidad económica. Vale además señalar que las municipalidades deberán actuar dentro de un marco limitado de normas constitucionales y legales para que sus actos presuman de legitimidad.

De allí que no se desprende una vulneración contra el derecho a la propiedad ni mucho menos una actuación arbitraria y confiscatoria, ya que la norma señala que solamente por acuerdo (que no implica arbitrariedad, pues su aceptación está sujeta a la concordancia de voluntades) o requerimiento (que deberá hacerse mediante los correspondientes mecanismo legales) los municipios dispondrán la valoración de activos y su liquidación respectiva. Es decir, los registradores de la propiedad salientes de su cargo, de ser el caso, recibirán un precio justo por los activos que traspasaren a las municipalidades.



Caso N.º 0034-10-TN

Página 33 de 41

En el mismo sentido, vale aclarar que la información que mantienen los registros de la propiedad es de carácter público, es decir, a pesar de que esta información pública se encuentre actualmente en posesión de agentes privados, los mismos no son de su propiedad, sino de la sociedad. Al Estado ecuatoriano le corresponde garantizar a todos los ciudadanos el acceso a los datos de naturaleza pública y en tal medida este derecho prevalece sobre el interés privado, pero en ningún caso sobre el derecho a la propiedad de las personas, lo que la norma distingue claramente, justificándose el traspaso de los bienes y tecnología a la administración de los nuevos registros en virtud de la unificación y reorganización que por mandato constitucional debe realizarse.

Por lo tanto, a través de la mencionada Disposición Transitoria Tercera incluida dentro de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos no se faculta en ningún momento a que las autoridades respectivas, a su libre arbitrio, valoren y liquiden los activos y mucho menos dispongan de ellos, sino únicamente se les confiere una facultad de orden administrativo e instrumental para la realización del traspaso de la infraestructura tecnológica y física. De lo expuesto, dicha valoración y liquidación no contraviene ni vulnera los derechos a la propiedad y prohibición de confiscación de la misma.

**¿Existe inconstitucionalidad o no del numeral 5 de la Disposición Reformatoria Cuarta de la ley, por exceder sus facultades el legislador?**

El numeral 5 de la Disposición Reformatoria Cuarta de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos establece:

*"5. En el artículo 16 sustituyase la frase <<Las Cortes Superiores en sus respectivos distritos>> por la siguiente: <<La autoridad municipal en sus respectivos cantones, o la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, en su caso, >>".*

Cabe señalar, en primer lugar, que la Ley de Registro fue expedida el 28 de octubre de 1966. En la misma, hasta la reforma en referencia, se determinaba que fueran las Cortes Superiores los entes encargados del control y sanción a los Registradores de la Propiedad. Sin embargo, con la promulgación en 1998 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, esta competencia se trasladó al Consejo Nacional de la Judicatura y con la promulgación del Código Orgánico de la Función Judicial el 9 de marzo del 2009 se derogó la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura que atribuía esta competencia a dicho ente. No obstante, el artículo 16 de la Ley de Registro estuvo todo este tiempo vigente aunque no válida, en virtud de que las Cortes Superiores de

Caso N.º 0034-10-TN

Página 34 de 41

Justicia jurídicamente desaparecieron con el advenimiento del Código Orgánico de la Función Judicial, dejando por esta razón de ser aplicada esta norma legal.

Es decir, la norma examinada sufrió una derogación lícita, mas no expresa, pues conforme lo ha dicho esta Corte, las normas legales para ser válidas deben estar en concordancia con los principios y mandatos constitucionales. Pero dado que el legislador, por mandato constitucional, adecuó el prenombrado artículo 16 de la Ley de Registro a la nueva institucionalidad vigente en el país, la impugnación carece de asidero, pues el legislador posee plena libertad para configurar dentro de los límites constitucionales, las normas vigentes, como en el presente caso, que ahora además de vigente es válida en virtud de la reforma y adecuación realizada.

**¿Existe vulneración o no a la estabilidad laboral de los trabajadores de los registros de la propiedad y/o mercantil?**

Para resolver la interrogante planteada conforme a la Constitución, la Corte verificará si la estabilidad laboral de los trabajadores de los Registros de la Propiedad y/o Mercantil se encuentra suficientemente regulada y garantizada por la Disposición Transitoria Primera de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos impugnada, que dice:

*"El personal que actualmente trabaja en los registros de la propiedad y mercantil, continuará prestando sus servicios en las dependencias públicas creadas en su lugar, por lo que dicho cambio no conlleva despido intempestivo. En los casos de renuncia voluntaria o despido, los Registradores de la Propiedad y Mercantiles tendrán la obligación de liquidar a sus trabajadoras o trabajadores, con base en su tiempo de servicios y de conformidad con las normas del Código de Trabajo.*

*Las funcionarias o funcionarios que se requieran en las funciones registrales bajo competencia de las municipalidades y del gobierno central, respectivamente, estarán sujetos a la ley que regule el servicio público". (El resaltado fuera del texto).*

Esta Disposición Transitoria de la ley regula la situación laboral específica de las personas que trabajan en los Registros de la Propiedad y/o Mercantil, designados por la Función Judicial y las sobrevivientes circunstancias laborales originadas por el cambio de administración.

Respecto a la norma precitada, la Corte Constitucional, para el período de transición,



Caso N° 0034-10-TN

Página 35 de 41

precisa la necesidad de realizar la siguiente interpretación condicionada, por lo que la Disposición Transitoria Tercera de la Ley acusada de inconstitucionalidad, es compatible con la Constitución de la República, siempre que se interprete de la siguiente manera:

a) La regulación prevé dos momentos: 1) Los trabajadores actuales de los Registros de la Propiedad y/o Mercantil pasarán a laborar en la dependencia pública creada en su lugar, hecho que no conlleva despido intempestivo; 2) en caso de renuncia voluntaria y/o despido, los Registradores de la Propiedad y/o Mercantil -administradores salientes-, deberán reconocer a los trabajadores los derechos laborales que correspondan, según sea el caso, conforme al Código del Trabajo.

b) A los trabajadores de los Registros de la Propiedad y/o Mercantil que continúen prestando sus servicios para el nuevo administrador de los registros <municipalidades función ejecutiva>, se les reconocerá y garantizará por parte de éstas todas las prerrogativas laborales adquiridas por el decurso del tiempo trabajado bajo dependencia de las administraciones particulares de los registros.

c) La nueva institución de la administración pública que reciba a los trabajadores de los registros estará obligada constitucionalmente a garantizar sus derechos, adquiridos durante el tiempo de servicios prestados a la anterior administración particular. Así, la Corte Constitucional deja fuera de toda duda razonable cuál es la responsabilidad de la nueva administración respecto de los derechos laborales de los trabajadores que pasen a formar parte de ésta.

d) Por otra parte, los trabajadores que renuncien, los despidan o no continúen prestando sus servicios para la nueva administración de los registros, deberán ser liquidados, según cada caso, conforme lo previsto en el Código de Trabajo.

Por ello, la norma regula con detalle las diferentes circunstancias en la que deberá operar el ingreso de los trabajadores a la nueva administración de los Registros de la Propiedad y Mercantil, así como garantiza su estabilidad laboral, sin contradecir la Constitución.

**¿Qué prescriben las normas constitucionales que se acusan vulneradas en su forma interpretativa?**

Para extraer la forma interpretativa de las normas constitucionales, es indispensable hacer uso de las herramientas de interpretación constitucional, a saber: i) hacer uso de los medios a través de los cuales se va a llevar a cabo la interpretación y los

Caso N° 0034-10-TN

Página 36 de 41

presupuestos que sirven de punto de partida; ii) la gravitación de esos presupuestos sobre su desarrollo y, iii) la función perseguida con la interpretación. Ahora bien, el énfasis de estas tres distintas categorías interpretativas es diferente ante la teoría, ya que los hechos son diversos frente a un mismo principio, especialmente dentro del control abstracto de constitucionalidad como es el presente caso.

La interpretación es una función que se relaciona con el interés prioritario de los enfoques del denominado uso alternativo del derecho<sup>18</sup>; la hermenéutica hace hincapié en los presupuestos que la acompañan, como es el caso de los criterios de interpretación, al tiempo que la tópica sitúa su centro en los medios que sirven de soporte a la actividad interpretativa, tomando siempre como punto de partida a la Constitución. En el caso *sub judice* estos son: i) integralidad o unidad constitucional, método por el cual el intérprete de la Constitución debe comprender que las normas constitucionales poseen un conjunto de normas correlacionadas o coordinadas entre sí; y, ii) el criterio teleológico o finalista: este principio establece que los fines deben adecuarse al propósito del modelo de Estado que en este caso es el Constitucional, Derechos y Justicia.

Bajo estas premisas, la Corte Constitucional analizará las normas acusadas de inconstitucionalidad realizando un test de razonabilidad y de proporcionalidad para verificar su constitucionalidad.

#### a) Test de razonabilidad

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, determinará si existe un punto de equilibrio entre exigencias contrapuestas: por un lado, los principios constitucionales, y por otro, la norma que se examina, esto es, la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Público, para lo cual es necesario verificar si las restricciones van conforme la prudencia, la justicia y la equidad que rige el caso *sub judice*.

De los exámenes constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad se excluirá la Disposición Transitoria Primera de la Ley del Sistema Nacional de Datos Públicos que se refiere a la regulación de la situación laboral de los trabajadores de los Registros de la Propiedad y/o Mercantil, en razón de que esta norma fue motivo de una interpretación condicionada para encontrarse conforme a la Constitución; dicha interpretación fue realizada en líneas anteriores.

<sup>18</sup> Antonio Enrique Pérez Luño, *Derechos Humanos Estudio de Derecho y Constitución*, Madrid, Ed., Tecnos, 6ta edición 1999, p. 260.



Caso N.º 0034-10-IN

Página 37 de 41

La ley *supra* prevé en sus artículos impugnados, lo siguiente: 1) Finalidad y objeto de la ley; 4) responsabilidad de los funcionarios por el buen manejo de su cargo; 5) regula la publicidad y la forma de impugnación de la información que contiene el registro; 6) requisitos de accesibilidad y confidencialidad de datos de carácter personal que contienen los registros; 9) certificación registral posee el carácter de público; 10) establece la prevalencia del registro del último dato sobre el anterior y por sobre datos no registrados; 11) determina el valor probatorio de las certificaciones registrales; 13) determina cuáles registros poseen la calidad de registros de datos públicos y los principios en que se sustentan; 16), 17) y 18) regulan la forma en que deberá ser archivada la información y los datos que deberán reposar en las respectivas fichas, conforme los requerimientos de cada registro de datos; 19) plantea la concurrencia de la administración de los registros de la propiedad por parte de la Función Ejecutiva y las Municipalidades, estableciendo cómo deberá armonizarse la misma y los requisitos para ser designado registrador de la propiedad; 20) determina la forma de organización y administración de los registros mercantiles; 28 determina las finalidades y objetivos del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, que son proteger los derechos constituidos, que se constituyan, modifiquen, extingan y publiciten por efectos de la inscripción de los hechos actos y o contratos, con el objeto de coordinar el intercambio de información de los diferentes registros de datos públicos; 29) determina que el Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos estará conformado por los registros: Civil, de la Propiedad, Mercantil, Societario, datos de conectividad electrónica, vehicular, de naves y aeronaves, patentes, de propiedad intelectual de todos los registros de datos de las instituciones públicas y privadas que mantuvieren y administren por disposición legal información registral de carácter público; 30) crea la Dirección Nacional de Datos Públicos; 31) determina las atribuciones y deberes de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos; 34) prevé los rubros de financiamiento para el accionar de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos; 35) determina que los aranceles cobrados por los registros de la propiedad inmueble, mercantil y las demás entidades que conforman el sistema nacional de registro de datos públicos pasarán a formar parte de su presupuesto.

Es claro que esta ley regula, organiza, sistematiza y garantiza el acceso a la información de carácter público. Igualmente, determina el reconocimiento del derecho a la intimidad en su artículo 6, estableciendo requisitos de accesibilidad y confidencialidad de datos de carácter personal que contienen los registros; circunstancia necesaria e idónea para el fin propuesto, como es la organización y sistematización de datos públicos a nivel nacional, que necesariamente requiere proteger el derecho a la intimidad de índole constitucional.

Caso N.º 0034-10-IN

Página 38 de 41

Además, es evidente la existencia de un estado de necesidad en razón de que el constituyente, dentro de la Disposición Transitoria Primera, numeral 8, ordenó la creación de registros de datos nacionales con información cruzada. La mencionada orden dirigida al legislador implicó el desarrollo obligatorio de la ley *supra*, dentro del marco de los derechos constitucionales y humanos, so pena de incurrir en una omisión legislativa.

En conclusión, la justificación “es racional” ya que la norma examinada (*supra*), desarrolla la organización, sistematización, el acceso, la eficiencia y eficacia de los datos públicos, dentro del marco del principio de acceso a la información pública expuesto en la Constitución y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos (*supra*). Esta valoración de ningún modo afecta de forma indebida a la seguridad jurídica, la intimidad, el acceso a la información pública; así como tampoco es una norma de carácter confiscatorio, conforme se ha analizado en líneas anteriores.

#### b) Test de proporcionalidad

En razón del análisis anterior cabe señalar que la racionalidad debe legitimar la proporcionalidad de la norma que se analiza a la luz de la Constitución. En el caso concreto se llegó a la conclusión de que la intervención de la norma acusada de inconstitucionalidad, en los derechos fundamentales, tiene como resultado que respeta los límites del principio de *acceso a información pública y no vulnera la seguridad jurídica, la intimidad y la propiedad* y que por tanto, el desarrollo legislativo contenido en la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Público es adecuado y necesario, en razón de que propende a ordenar y sistematizar el registro de datos públicos para facilitar el acceso a la información pública y la transparencia.

Para realizar el test de constitucionalidad relativo a la proporcionalidad, es necesario remitirse al análisis de los tres subprincipios que lo conforman, así:

1) **Subprincipio de idoneidad.** El subprincipio de idoneidad también es conocido como subprincipio de adecuación. Sirve para verificar si toda intervención en los derechos fundamentales es adecuada para contribuir a un fin constitucionalmente legítimo<sup>19</sup>.

En primer término, los artículos acusados de inconstitucionalidad de la ley *supra* poseen un fin constitucionalmente legítimo, esto es, organizar, sistematizar, transparentar y facilitar el acceso a la información pública, lo cual guarda consonancia

<sup>19</sup> Carlos Bernal Pulido, *El principio de Proporcionalidad de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2003 p. 689.



Caso N° 0034-10-IN

Página 39 de 41

con lo previsto en los artículos 18 y 19 de la Constitución de la República; y también protege el derecho a la intimidad, conforme consta en el artículo 6 de la ley impugnada.

En segundo término, la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos es idónea porque favorece la efectivización al derecho al acceso a la información pública y la transparencia, así como se ha verificado que no afecta los derechos a la intimidad, el buen nombre, la seguridad jurídica ni es confiscatoria.

**2) Subprincipio de necesidad.-** Según este principio, se establece que la intervención en el derecho fundamental debe ser más benigna que la establecida por la Constitución, entre todas aquellas que revisten, por lo menos, de la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. Este principio también prevé la posibilidad de realizar una intervención lo más restringida posible<sup>20</sup>.

La ley *supra* y los artículos 1, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 28, 29, 30, 31, 34 y 35 encuentran sustento para el desarrollo del derecho al acceso a la información pública. El verbo rector de la ley es el de regular, organizar, sistematizar e interconectar la información pública para facilitar su acceso universal. Al especificarse el tipo de información "pública", que se regula en la ley, su naturaleza exige que se cree una estructura normativa que reduzca a la menor expresión tanto el secreto legislativo como el administrativo, puesto que en este tipo de materias la regla es el acceso a la información y no el secreto que está reducido a un régimen limitado de excepciones, lo cual debe estar orientado a proteger un derecho constitucional, en este caso, lo previsto en el artículo 6 que se relaciona con el derecho a la intimidad.

Sin embargo, esta Corte señala que las limitaciones a las que está relacionada la ley son las siguientes: i) el derecho al acceso a la información debe estar limitado a un régimen mínimo de excepciones, el cual debe ser interpretado de forma restrictiva, de forma que se favorezca el derecho al acceso a la información; ii) toda decisión negativa debe ser motivada y, en ese sentido, corresponde al Estado probar que la información solicitada no puede ser revelada; y iii) ante la duda o vacío normativo debe preferirse siempre el acceso a la información y la transparencia. La ley propende a garantizar el acceso a la información y por tanto implica un desarrollo del mencionado principio constitucional.

En consecuencia, la ley *supra* no es una restricción al acceso a la información pública; por el contrario, tiende a efectivizarlo a través de la organización y sistematización de

<sup>20</sup> Carlos Bernal Pulido, El principio de Proporcionalidad de los Derechos Fundamentales, 2003 p. 689.

Caso N° 0034-10-IN

Página 40 de 41

los datos de orden público. En lo demás, esta Corte realiza una interpretación a favor del derecho al acceso a la información y la transparencia, así como sustenta su fallo en el principio de libre configuración legislativa y el principio *in dubio pro-legislatore*, afirmando la constitucionalidad de las normas, que si bien los actores han considerado que son inconvenientes para sus intereses, no significa que sean inconstitucionales.

**3) Subprincipio de proporcionalidad.-** En sentido estricto, implica que la intervención en el derecho fundamental debe ser justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa.

Así, el fin perseguido por el legislador es garantizar la existencia de un sistema de datos públicos organizado y sistematizado, que asegure la transparencia y el acceso a la información pública. Justifica su existencia por mandato constituyente y adecua sus normas legales a las actuales exigencias del cumplimiento de los derechos constitucionales.

Cabe resaltar la importancia de la efectivización en el derecho al acceso a la información de carácter público y la trascendencia de la realización del fin legislativo; esto es la regulación, sistematización, interconexión, eficiencia, eficacia, seguridad jurídica y acceso a la información de carácter público. En consecuencia, la ley *supra*, al superar los test de proporcionalidad y necesidad, encuentra que es proporcional a los fines y los derechos constitucionales.

Asimismo, la Corte Constitucional encuentra que la norma que regula las diferentes circunstancias en la que deberá operar el ingreso de los trabajadores a la nueva administración de los Registros de la Propiedad y Mercantil, garantiza la estabilidad laboral, sin contradecir la Constitución.

Finalmente, luego de un extenso examen de constitucionalidad por la forma y por el fondo, dentro del contexto de los derechos constitucionales *supra*, esta Corte determina que la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos no contraviene a la Constitución y, por tanto, la norma es materialmente válida y constitucional.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, expide la siguiente:

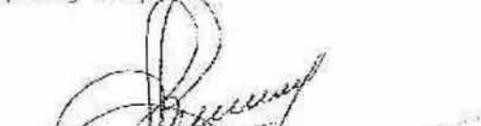


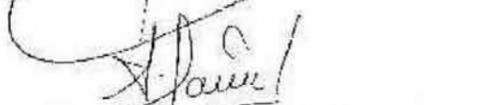
Caso N.º 0034-10-IN

**SENTENCIA**

Página 41 de 41

1. Desochar la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el doctor Edwin Darío Portero Tahuá, en razón de que tanto por la forma como por el fondo, la Ley del Sistema Nacional de Datos Públicos no contraviene la Constitución de la República del Ecuador.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

  
Dra. María Augusta Durán  
**SECRETARIA GENERAL (e)**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con ocho votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemario, Patricio Herrera Betancourt, Luis Jaramillo Gavilanes, Ruth Sem Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Alfonso Luz Yunes, en sesión extraordinaria del día martes veintiuno de junio del dos mil once. Lo certifico.

  
Dra. María Augusta Durán  
**SECRETARIA GENERAL (e)**





**PAÚL GRANDA LÓPEZ Y OTRO**  
CASILLA CONSTITUCIONAL **No. 043**  
**SE LE HACE SABER LO SIGUIENTE**

Quito, D. M., 21 de junio del 2011

22 JUN 2011

18:50

**SENTENCIA N.º 003-11-SIN-CC**

**CASO N.º 0002-11-IN**

**Jueza Constitucional Sustanciadora:** dra. Nina Pacari Vega



**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción de inconstitucionalidad fue interpuesta ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 02 de febrero del 2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero del 2010, con fecha 02 de febrero del 2011, ha certificado que respecto a esta causa no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Con fecha 21 de marzo del 2011 las 14h20, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la presente acción. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria del 14 de abril de 2011, la Secretaria General de la Corte Constitucional (e) remite el expediente a la dra. Nina Pacari Vega, para que actúe como jueza constitucional sustanciadora.

La doctora Pacari avoca conocimiento de la presente causa con fecha 10 de mayo del 2011, disponiendo lo siguiente: **"PRIMERA.-** *Incorpórese al expediente los escritos presentados por la Dra. Lody Herrera Gallardo; Abg. Juan Carlos Jaramillo Pérez, Sub procurador Metropolitano de Quito; Dr. Efrén Roca Alvarez, Registrador de la Propiedad del Cantón Guayaquil (e); Asambleísta Andrés Roche Pesantes; Abg. Jaime Nebot Saadi y Dr. Miguel Hernández Terán, Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil; Dr. Willians Saud Reich, Director Nacional de Registro de Datos Públicos; Dr. Paúl Granda López y Dr. Javier Cordero López, Alcalde y Procurador Síndico Municipal de Cuenca; Dra. Martha Escobar Koziel, Directora Nacional de Patrocinio (e) delegada del Procurador General del Estado; Dr. Alexis Mera Giler, Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, Delegado del señor Presidente Constitucional de la República; Arq. Fernando Cordero Cueva, Presidente de la Asamblea Nacional; Dr. Guillermo Salazar Sánchez, Director de Asesoría Jurídica de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; Dr. Paúl Granda López e Ing. Johnny Firmat Chang en sus calidades de Presidente y Secretario General de la Asociación de*



Página 2 de 28

Municipalidades Ecuatorianas; Dr. Manuel Casanova Montesino, Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quinindé; tómesese nota de los domicilios legales señalados; en lo principal lo manifestado en los escritos que se incorporan será considerado al momento de emitir el proyecto correspondiente. **SEGUNDA.-** A costa de los peticionarios concédase las copias simples solicitadas por la Dra. Lody Herrera Gallardo; Abg. Juan Carlos Jaramillo; y, Dr. Willians Saud Reich. **TERCERA.-** Tómesese en consideración la designación hecha por parte del legitimado activo señor Aquip Eliécer Flores Flores, en la persona del Dr. Darío Ordóñez Aray, a quien nombra como su abogado defensor, tómesese en cuenta su nuevo domicilio esto es la casilla constitucional No. 221 así como las direcciones electrónicas [dordonezaray@yahoo.com](mailto:dordonezaray@yahoo.com) y [eliefloresf@etapanet.net](mailto:eliefloresf@etapanet.net). **CUARTA.-** Convóquese a las partes procesales, esto es, legitimado activo y pasivo así como a toda persona con interés en el proceso a ser escuchados en audiencia pública que se desarrollará el día martes 17 de mayo del 2011 a partir de las 10h00, a fin de que intervenga defendiendo o impugnado la constitucionalidad de la disposición demandada. **QUINTA.-** Nómbrase como Actuario Ad hoc en la presente causa al Abogado Alvin Antuash Tsenkush, Asistente Constitucional de este despacho".

#### Norma cuya inconstitucionalidad se demanda

La norma legal acusada como inconstitucional es el artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 303 del 19 de octubre del 2010.

*Art. 142.- "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".*

#### De la solicitud y sus argumentos

##### Legitimado Activo

Manifiesta el accionante que las disposiciones constitucionales que se han infringido y transgredido en su orden son los artículos 265, 264 e inciso segundo del artículo 232 de la Constitución, normas que en lo principal disponen: "el Sistema Público de Registro de la Propiedad serán administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las Municipalidades (Art. 265); que los gobiernos municipales tienen competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determina la ley, (Art. 264); que los servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con



Caso N.º 0002-11-IN

los del organismo o entidad en el que presten sus servicios (Art. 232). Además, que la norma legal inconstitucional es el artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, que contraviene la disposición constitucional contenida en el artículo 265 de la Constitución, en cuanto desconoce, segrega, discrimina y olvida lo que ordena la disposición constitucional, al indicar que la administración del sistema público del registro de la propiedad tiene que efectuarse de manera concurrente entre el Ejecutivo y las Municipalidades.

Es notorio que la norma arremete y quiebra el concepto constitucional de administración concurrente, ya que la concurrencia involucra a todos los procesos de planificación, organización, elaboración, ejecución, evaluación, designación, cesación y otros, orientados a cumplir con el mandato constitucional, y que esta ruptura opera cuando la norma cuestionada dispone que la administración de los registros de la propiedad corresponde única y exclusivamente "A los gobiernos autónomos descentralizados municipales", y que "los parámetros y tarifas de los servicios se fijarán por parte de los respectivos gobiernos municipales", con lo cual se evidencia una violación al artículo 265 de la Constitución.

Por otro lado, es importante recordar los debates previos que se efectuaron en la Asamblea Constituyente en el 2008, a fin de aprobar los artículos 264 y 265 de la Constitución y al que hacen referencia las actas 079, 082 y 091 del Pleno de la Asamblea Constituyente, documentos en los que se establece que los artículos de referencia fueron formulados para el debate del Pleno por la Mesa Constituyente N.º 4 de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias.

Manifiesta que en el acta 079 se da a conocer para el segundo debate los textos constitucionales referentes a esta mesa, en cuya página 22 se sugiere que los gobiernos municipales tengan como competencia exclusiva "conformar y gestionar el registro de la propiedad inmobiliaria. En el ámbito de sus competencias y territorios y de uso de sus facultades legislativas, expedirán ordenanzas cantorales". El planteamiento formulado por la Mesa Constituyente tuvo algunos reparos, como el efectuado por el asambleísta León Roldós, quien textualmente manifestó: "...Hay temas puntuales, por ejemplo, en un literal, ya se transfiere todos los registros de la Propiedad a las municipalidades (...) y no puede estar en el ámbito político administrativo de una municipalidad. Otra cosa es el catastro, el catastro es registro de las transferencias ya efectuadas, pero en la validez de la transferencia, tiene que manejarse en un proceso independiente del que sería la administración...". Manifiesta el legitimado activo que por este y otros criterios, constantes en el acta 091, el Pleno de la Asamblea Constituyente resuelve eliminar como competencia de las municipalidades la administración de los registros de la propiedad, y en su defecto se mocionó el texto actual del artículo 265 de la Constitución vigente.

Con lo expuesto queda demostrado que el constituyente consideró que no era viable ni jurídico que los registros de la propiedad sean controlados por las municipalidades, y al contrario aprobó que el Sistema Público del registro de la propiedad sea administrado



Página 4 de 28

concurrentemente entre el Ejecutivo y los Municipios, con lo cual, se hizo prevalecer el criterio del constituyente al determinar la necesidad y urgencia de que el país cuente con una base completa y ordenada de datos de personas y bienes, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera numeral 8 y Disposición Transitoria Décimo Séptima de la Constitución de la República.

El Sistema Público Registral, en concordancia con las disposiciones transitorias citadas y las actas del Pleno de la Asamblea Constituyente, no es otra cosa que la información ordenada y organizada en el Registro de la Propiedad. Asimismo, señala que la norma impugnada, si se revisa en su totalidad el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es una norma extraña, no armónica, sin conexión, que surge de la redacción del COOTAD y que contradice el artículo 264 de la Carta Magna, norma que hace referencia a las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, y que si se revisa los artículos 54, 55 y 57 del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en ninguna parte de ellas se ha incorporado la administración de los Registros de la Propiedad como competencia municipal.

Adjunta un documento que contiene 15 fojas respecto al Comité Latinoamericano de Consulta Registral, reunido en la ciudad de México en el mes de septiembre del 2010, y en donde fue cuestionada la situación que atraviesan los Registros de la Propiedad del Ecuador con las últimas reformas legislativas. Además, expresa que es innegable que el artículo 142 de la COOTAD viola el inciso segundo del artículo 232 de la Constitución, que se refiere a que los servidores públicos *“se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que prestan sus servicios”*, haciendo de esta manera que la norma afecte el principio de imparcialidad, independencia y seguridad jurídica, por cuanto la norma sugiere e invita a que el Registrador de la Propiedad –al constituirse en funcionario municipal– viole permanentemente la norma constitucional citada y se constituya en presunto responsable en materia civil y penal.

**Disposiciones legales que considera violan disposiciones constitucionales:**

El legitimado activo señala que la norma impugnada es el artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 303 del 19 de octubre del 2010, al infringir las disposiciones constitucionales constantes en los artículos 265, 264 e inciso segundo del artículo 232 de la República del Ecuador.

**Pretensión concreta**

El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad material o por el fondo del artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y



Caso N.º 0002-11-IN

Descentralización (COOTAD), publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 303 del 19 de octubre de 2010.



Página 5 de 28

**Identificación de las normas constitucionales**

**Art. 232.-** No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.

Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.

**Art. 264.-** Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar 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.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.



Página 6 de 28

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

**Art. 265.-** El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.

#### De la contestación a la demanda

#### Intervención del legitimado pasivo

#### La Asamblea Nacional da contestación a la demanda de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

La Sala de Admisión, en el auto dictado el 21 de marzo del 2011 a las 14h20, sin motivación, dispone la suspensión provisional de los efectos de la norma impugnada a partir de la notificación hasta que la Corte se pronuncie. Al respecto, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el inciso segundo del artículo 26, determina "...que las medidas cautelares deberán ser las adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener, tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación o suspensión provisional del acto..."; así como la disposición contenida en los artículos 79, numeral 6 y 27 del mismo cuerpo legal, por lo el legitimado pasivo manifiesta que el artículo 142 del COOTAD no amenaza de modo inminente y grave con violar un derecho, ni viola un derecho del recurrente ni de sus representados, de tal manera que cause un daño irreversible, para que proceda la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la norma impugnada. Solicita que se revoque la medida dispuesta en la providencia dictada el 21 de marzo del 2011. Además, precisa que en dicho auto no se han suspendido las disposiciones del artículo 19 y la Tercera Disposición Transitoria de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, en las que se atribuye la competencia a favor de las municipalidades e impone un plazo en el que debe cumplir con el proceso de selección de los Registradores de la Propiedad, por lo que mantienen su eficiencia y aplicación jurídica, quedando claro que no se ha limitado la facultad de los municipios para organizar los concursos.

La Constitución de la República en su artículo 226 determina el principio de legalidad y de las competencias en el sector público, y en el numeral 9 de la Disposición Transitoria establece la obligación del órgano legislativo de emitir varias normas, por lo que la Asamblea Nacional, en el ámbito de sus competencias, aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).



Caso N.º 0002-11-IN



Página 7 de 28

Los argumentos del accionante respecto a la pretensión de la demanda carecen de todo sustento constitucional y legal, ya que en el artículo 115 del COOTAD se define con precisión que las competencias concurrentes: "Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno con razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente".

En el mismo cuerpo legal, en el primer inciso del artículo 142, se precisa que: "La administración de los registros de la propiedad de cada cantón corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales", mientras que en su segundo inciso reitera que: "el sistema, será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y los municipios", de acuerdo con lo dispuesto en la ley que organice este registro, quedando claro que la administración de los registros de la propiedad corresponde a los municipios de cada cantón. A su vez, hace referencia que lo dispuesto en el artículo 265 de la Constitución y en el artículo 142 del COOTAD se encuentra regulado en la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, que en su artículo 19 señala que: "...el Municipio de cada cantón o Distrito Metropolitano se encargará de la estructuración administrativa del registro y su coordinación con el catastro...", mientras que a la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos se le asigna la competencia de dictar: "las normas que regularán su funcionamiento a nivel nacional", lo cual es concordante con las disposiciones jurídicas citadas.

El accionante afirma que el artículo 142 del COOTAD es una norma extraña, no armónica, sin conexión y que contradice al artículo 264 de la Constitución, considerando que la misma debe ser analizada y aplicada de manera parcial, pues no considera que en el mismo texto del artículo 264, no sólo resalta las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, sino que además señala que es "sin perjuicio de otras que determine la ley", desvirtuando lo señalado por el accionante.

El artículo 228 de la Constitución dispone que: "...El ingreso al servicio público, ...se realizará mediante concurso de méritos y oposición, en la forma como determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción..."; la Ley Orgánica del Servicio Público es de aplicación obligatoria en materia de recursos humanos y remuneraciones; por tanto, lo que pretende el accionante es desconocer la competencia de la Dirección Nacional de Datos Públicos para dictar las normas que regulan el funcionamiento del registro de la propiedad a nivel nacional y la responsabilidad de la ejecución del concurso de méritos y oposición. Manifiesta además que en la designación del registrador de la propiedad, que debe ejecutar el Municipio respectivo, interviene la veeduría ciudadana, de acuerdo con lo establecido en el inciso tercero del artículo 19 de la Ley de Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos, garantizando con esto imparcialidad, independencia y seguridad jurídica.



Caso N.º 0002-11-IN

Página 8 de 28

Finalmente, expresa que del ordenamiento constitucional, legal y reglamentario se observa que no existe conflicto de intereses como se plantea con esta acción, ya que no se contraponen con el artículo 232 de la Constitución, debido a que la administración concurrente del sistema público del registro de la propiedad se limita a la administración de los registros de la propiedad de cada cantón, conforme lo previsto en el artículo 265 de la Constitución, artículos 115 y 142 del COOTAD y artículo 19 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.

**La Presidencia de la República, a través del Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República, da contestación a la demanda de inconstitucionalidad en los siguientes términos:**

Menciona que la Sala de Admisión, sin motivación, determina la suspensión del artículo 142 del COOTAD, pero en ningún momento determina u ordena la suspensión de los concursos públicos de merecimientos y oposición de designación de Registradores de la Propiedad en todo el territorio nacional.

Manifiesta que el artículo 19 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos (LSNARDAP) y la Disposición Transitoria Tercera de la misma ley, mantienen su eficiencia y aplicación jurídica, más aún, la norma en mención está vigente desde el 31 de marzo del 2010, cuando fue promulgada en el Registro Oficial N.º 162 de esa fecha; normas que le atribuyen competencia a las municipalidades, imponiéndoles un plazo en el cual deberán cumplir con el proceso de selección de los registradores de la propiedad, dejando claro que la resolución de admisión no ha limitado la facultad de los municipios para organizar los concursos.

El accionante fundamenta su pretensión de inconstitucionalidad en que el artículo 142 del COOTAD se contraponía al artículo 265 de la Constitución. Señala que antes de la vigencia de la Constitución de la República, los registros de la propiedad, lejos de ser entidades de servicio público, se han alejado de los otros sistemas nacionales de registros, creando bases de datos propias, archivos privados. Lo que se puntualiza en la Carta Fundamental no se infiere a cada entidad independientemente, sino a la integración de todos los registros en un conglomerado funcional y operativo, que tiene como fin dotar al poder público y a los ciudadanos en general de acceso a los datos relevantes a su propiedad, y que no se refiere a un solo registro de la propiedad, sino a la integración de todos ellos en un sistema.

El COOTAD se refiere a tal unidad sistémica en términos idénticos, la misma que ha sido creada por la Constitución y posteriormente normada mediante la promulgación de la LSNARDAP. No existe oposición entre normas, por lo que no corresponde la inconstitucionalidad de la norma orgánica ni por el fondo ni por la forma. Menciona que el actor pretende creer que cuando la norma dice "sistema", se refiere a la información de los registros de la propiedad, como que lo único que se administra es la información, es decir,



Caso N.º 0002-11-IN

Página 9 de 28

la Constitución no se ha referido a la administración de cada registro; el objeto del texto constitucional es crear un sistema que sea administrado de forma concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.

El accionante señala que el régimen de competencias de las municipalidades se encuentra determinado en el artículo 264 de la Constitución, norma a la cual se opone el COOTAD; sin embargo, la invocada disposición constitucional establece que las competencias en ella enunciadas corresponden a los gobiernos municipales, denominados en el COOTAD como Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM), siendo de esta manera una norma enunciativa, dejando la posibilidad para que otras normas jurídicas, de menor jerarquía, establezcan nuevas competencias a favor de los GADM.

El COOTAD otorga dos competencias a favor del municipio: la estructuración administrativa del Registro de la Propiedad, y su coordinación con el catastro. Por otro lado menciona que a la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos le corresponde establecer las normas que deben regir en los procesos de las entidades de Registro de la Propiedad. Al ser un organismo que se administra concurrentemente, las competencias no pueden ser compartidas en su totalidad por parte de las municipalidades y el sistema nacional de registro de datos. De igual manera, en el tercer inciso del artículo 19 de la LSNARDAP se establecen otras competencias a favor de las municipalidades en cuanto se refiere a la administración de los Registros de la Propiedad, las cuales consisten en organizar el concurso de méritos y oposición y posesionar al ganador, es decir, los GADM se convierten en autoridad nominadora, quienes de conformidad con la misma LSNARDAP deben respetar las normas técnicas de funcionamiento que la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos determine, de conformidad con el primer inciso del artículo 19 de la misma.

Los municipios, para el cumplimiento de sus fines, requieren la información acerca de la propiedad de los predios, así como el censo de los mismos, tanto en el ámbito rural como urbano, los que constan en el registro y en el catastro municipal, respectivamente, por lo que no se puede decir que los intereses de un funcionario público encargado de la actividad registral se contrapongan a los intereses del gobierno seccional. El artículo 232 de la Constitución no ha sido violado, porque los servidores deben abstenerse de actuar en los casos de carácter privado.

**La Procuraduría General del Estado, a través de la Directora Nacional de Patrocinio (e), delegada del Procurador General del Estado, da contestación a la demanda de inconstitucionalidad en los siguientes términos:**

La demanda debe ser rechazada y el recurrente parte de un error, ya que confunde la administración pura de los registros de la propiedad por parte de los gobiernos municipales con la administración del "Sistema Público Nacional de Registro de la Propiedad", cuyo ejercicio es el que debe ejecutarse de manera concurrente entre el gobierno central y los



Página 9 de 28



Página 10 de 28

gobiernos autónomos descentralizados municipales. Además, desconoce las acciones propias de las competencias exclusivas con las concurrentes previstas en los artículos 114 y 115 del Código Orgánico de Organización Territorial.

Administrar la estructura orgánica de los registros de la propiedad como dependencias públicas de las municipalidades constituye el ejercicio de una competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales; no así la administración del Sistema Público Nacional de Registro de la Propiedad que involucra al ejecutivo y municipalidades, siendo esto lo que comprende el ejercicio de una competencia concurrente.

Cabe recalcar conforme a la Constitución y la ley, que los gobiernos municipales manejan únicamente la estructura administrativa de los registros de la propiedad, como es el talento humano, infraestructura, catastro, registro de transferencias efectuadas, mas no el tema registral que se refiere a la propiedad, traspaso y gravámenes, cuyo sistema público nacional de registro pertenece al Estado a través del Ejecutivo, y su administración debe efectuarse concurrentemente entre éste y las municipalidades, guardando concordancia entre el artículo 142 del COOTAD y los artículos 264, 265 y 266 de la Constitución.

En el caso del artículo 232 de la Constitución, los parámetros y tarifas para los servicios de los registradores de la propiedad serán fijados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales, mas no por los propios registradores, quienes se hallan jerárquicamente supeditados a dichos gobiernos y que además se han convertido en servidores públicos remunerados por el Estado en los términos previstos por el artículo 229 de la Constitución, guardando relación con el artículo 233 del mismo cuerpo legal.

#### Intervención de terceros con interés en el caso

El abg. Jaime Nebot Saadi y el doctor Miguel Hernández Terán, en sus calidades de Alcalde y Procurador Síndico Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, respectivamente, el 01 de abril del 2011 presentan un escrito, exponiendo en lo principal, lo siguiente:

El artículo 142 del COOTAD dice respecto del sistema público lo siguiente: *“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”*. Para que la norma del COOTAD sea inconstitucional debería decir: o que solamente los gobiernos autónomos descentralizados municipales administran tal sistema, o que solamente el Ejecutivo o el Gobierno Central administren dicho sistema, lo cual no ha ocurrido, y por ende la inconstitucionalidad planteada por el demandante, y aceptada provisionalmente por la Sala de Admisión es un imposible jurídico.



Página 11 de 28

Además, aclara que las convocatorias a concursos públicos de mérito y oposición para la designación de Registradores de la Propiedad pueden hacerse, administrarse y continuarse perfectamente en forma válida sin la vigencia, transitoria o permanente, del artículo 142 del COOTAD.

El dr. Willians Suad Reich, Director Nacional de Registro de Datos Públicos, mediante escrito presentado el 04 de abril del 2011, expone lo siguiente:

La admisión del auto del 21 de marzo del 2011, en cuya parte se acepta a trámite la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, presentado por el dr. Eliécer Flores, Presidente del Colegio de Registradores de la Propiedad, no está debidamente motivada como exige la Constitución, en su artículo 76, numeral 7 literal I que señala: *“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas”*, y por tanto solicita que se ordene la revocatoria o nulidad de la presente acción.

Igualmente, considera que en la admisión no se ha valorado, ponderado, armonizado ni explicado acerca de la norma acusada como parte integral de un servicio público en un contexto constitucional y legal del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos. Finalmente, en la audiencia pública se ratifica en su libelo principal y además considera que el artículo 142 es constitucional y por tanto solicita que se niegue la acción de inconstitucionalidad presentada.

El dr. Paúl Granda López y el ingeniero Johnny Firmat Chang, en calidades de Presidente y Secretario General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, respectivamente, mediante escrito presentado el 19 de abril del 2011, exponen lo siguiente:

El legitimado activo pretende alcanzar como pretensión, que se declare la inconstitucionalidad del artículo 142 del COOTAD, sin determinar de forma clara y precisa la contradicción con la Constitución. El accionante no explica de qué forma o manera la inconstitucionalidad por la forma afecta al Código citado.

El abg. Enrique Maridueña Garaicoa, en calidad de tercero interesado en la causa, mediante escrito presentado el 23 de mayo del 2011 sobre la acción de inconstitucionalidad del artículo 142 del COOTAD, manifiesta lo siguiente:

Solicita que se respete la institucionalidad jurídica y el orden jerárquico de la aplicación de las normas jurídicas consagrada en el artículo 425 de la Constitución vigente, y en ese contexto, los señores alcaldes del Ecuador no pueden desacatar a una medida cautelar de la Corte Constitucional que ha suspendido provisionalmente la vigencia del artículo 142 del COOTAD.



Página 11 de 28



Caso N.º 0002-11-IN

Página 12 de 28

Los dirigentes barriales de la ciudad de Quito, mediante escrito presentado el 31 de mayo del 2011, exponen sus criterios de la siguiente manera:

De acuerdo al artículo 265 de la Constitución vigente, el sistema público del registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las Municipalidades; en ese contexto le corresponde a los municipios la administración de los registros de la propiedad y no así a los registradores de la propiedad, como se lo viene efectuando actualmente, que de forma autoritaria e impositiva y sin control de autoridad alguna han dirigido a la institución como si fuese su propiedad privada.

El dr. César Izquierdo Pinos, Registrador de la Propiedad del Cantón Azogues, mediante escrito presentado el 01 de junio del 2011, sobre la acción de inconstitucionalidad del artículo 142 del COOTAD, manifiesta lo siguiente:

Considera que la providencia dictada el 25 de mayo del 2011, que deja sin efecto la providencia del 21 de marzo del 2011, contraviene a la norma del artículo 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y por tanto solicita que se revoque la providencia.

#### De la audiencia pública

En la audiencia pública llevada a efecto el 17 de mayo del 2011, a partir de las 10h00, intervino el dr. Aquip Eliécer Flores Flores, Presidente del Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad del Ecuador. Dentro de su exposición manifestó: Históricamente en el Ecuador, en el año 1869, se expidió el Reglamento de Registro de Inscripciones, que en su contenido decía que en todas las cabeceras del cantón habrá un anotador o registrador, que a la vez cumplía las funciones del Secretario del Consejo Municipal, así se originan los Registros de la Propiedad. En aquel entonces cuando el Municipio controlaba los Registros de la Propiedad se presentaron un sinnúmero de inconvenientes en cuanto a la tramitología en los Registros de la Propiedad. En el año de 1928 se derogó el decreto mencionado y a partir de aquel año fue independiente de todo tinte político partidista.

En el acta 079 de la Asamblea Constituyente de Montecristi, la mesa constituyente 04 declara que los municipios tendrán la facultad de administrar los Registros de la Propiedad; posteriormente, en el acta 091 se deja sin efecto lo aprobado anteriormente y se sustituye los artículos aprobados en el acta 079, dentro de la cual la propia Asamblea Constituyente considera que no era conveniente que los municipios controlen los Registros de la Propiedad y por tanto es totalmente contrario que se introduzca en el COOTAD una norma ya dejada sin efecto en la Asamblea Constituyente.



Caso N.º 0002-11-IN

La norma señala que el Sistema de Registro de Datos Públicos deberá ser administrado concurrentemente entre los Municipios y el Ejecutivo, no está señalando los Registros de la Propiedad como órgano de poder público.

Los registros de la propiedad deben tener dos principios: el principio de imparcialidad y el de independencia, y si nuevamente los municipios llegasen a controlar la administración se volvería al mismo sistema clásico. Finalmente, solicita que se acepte la presente acción de inconstitucionalidad.

La Asamblea Nacional, en calidad de legitimado pasivo, por medio de su abogado patrocinador, doctor Pablo Vásquez, expone:

El concurso de méritos y oposición para la designación de los Registradores de la Propiedad será ejecutado por los municipios con la intervención ciudadana, como lo determina la ley. Desde ningún punto de vista el artículo 142 de la COOTAD contraviene en la forma y en el fondo lo dispuesto en el artículo 162 de la Constitución de la República, y menos aún es forzosa y sesgada como lo considera el accionante; por el contrario, es clara y precisa. Sobre el conflicto de intereses mencionado por el actor, el accionante no especifica en la demanda cuáles serían los conflictos de intereses o de competencia que tendrían los municipios y el ejecutivo, y finalmente prevé que las medidas cautelares dictadas por la Corte Constitucional contradicen el artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, porque no se ha establecido una gravedad de la violación de los derechos constitucionales y por tal razón debe ser desechada esta acción.

La Presidencia de la República, en su calidad de legitimado pasivo, por medio de su abogado patrocinador, doctor Esteban Yépez, expone: La Sala de admisión, el 25 de marzo del 2011 suspende la designación de los Registradores de la Propiedad sin motivación alguna; de esta forma contradicen lo que determina el artículo 76, numeral 7 literal I: "Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas". Los procesos de designación de los Registradores de la Propiedad deben seguir su curso porque no se ha señalado ni el alcance de esta suspensión.

El artículo 142 del COOTAD es claro, por tal razón, no contradice norma constitucional alguna. Bajo los argumentos expuestos solicita que se rechace la inconstitucionalidad del artículo 142 del COOTAD y la respectiva revocatoria de la suspensión de la designación de los registradores públicos.

La Procuraduría General del Estado, en su calidad de legitimado pasivo, por medio de su abogado patrocinador, doctor Jimmy Carvajal, expone lo siguiente:

Lo que determina la Procuraduría es que existe una confusión terminológica entre los Registradores Públicos y el Sistema de Registro de Datos Públicos. Es necesario entender





Página 14 de 28

lo que es administrar el registro de la propiedad, que consiste en administrar el personal y la infraestructura física, el catastro como registro de transferencias efectuadas, entre otras. Bajo ningún concepto el artículo 142 del COOTAD contradice o contraviene normas establecidas en la Constitución; por tal razón, la Procuraduría solicita que se deseche la presente acción de inconstitucionalidad.

Los terceros con interés en la causa expresan:

El doctor Ramón Monar, Director Nacional de Registros Públicos, en su exposición dice: El artículo 132 numeral 4 de la Constitución establece las atribuciones y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados; adicionalmente, se crea el artículo 142 del COOTAD, que le entrega la potestad de administración concurrente entre el Estado y el Municipio; se crea con la finalidad de que se pueda transparentar la administración y los precios por servicios. La Dirección Nacional ha convocado al concurso para el nombramiento de los Registradores de la Propiedad y los Registradores Mercantiles, y al haberse declarado la suspensión de los efectos del artículo 142 del COOTAD por parte de la Corte Constitucional, se deja sin efecto todo el esfuerzo y la inversión realizada; solicita finalmente que se rechace la inconstitucionalidad del artículo 142.

El ing. Johnny Firmat Chang, Secretario de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, en su exposición dice: *“la Asociación de Municipalidades del Ecuador representa los intereses de los ciudadanos más allá de los intereses institucionales; consecutivamente, la mayoría de los registradores de la propiedad no han estado dando servicios eficientes y oportunos. Por muchas deficiencias demostradas en la administración creemos pertinente que se debe buscar otros mecanismos de servicios con el fin de cambiar el sistema clásico de administración de registros de la propiedad, que siendo una institución encargada de entregar servicios a los usuarios públicos la han convertido en fuente de ingresos personales, desvirtuando el verdadero espíritu de la administración. Solicita que se rechace la demanda de inconstitucionalidad del artículo 142 del COOTAD”*.

El dr. Guillermo Salazar, Director Jurídico de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, explica que el artículo 19 de la Ley de Registros de Datos Públicos señala que la administración de los Registros públicos será entre los Municipios y el Ejecutivo; los municipios se encargarán de la estructuración administrativa del registro, y la función ejecutiva, a través de la Dirección Nacional de Datos Públicos, expedirá las normas que regularán el funcionamiento a nivel nacional; por ende, son dos niveles de gobierno los están conjuntamente concurriendo a la gestión de una competencia. En conclusión, la Asociación de Municipalidades del Ecuador considera que no existe contradicción entre el artículo 142 del COOTAD y el artículo 265 de la Constitución.

El dr. Hernán Rivadeneira, por el Ilustre Municipio de Cuenca, expone lo siguiente: Que el accionante dentro de su exposición no se ha referido a los argumentos o razones de su demanda; igualmente, no se ha considerado en esta audiencia por parte del legitimado



Caso N° 0002-11-IN

activo el tema de la concurrencia ni el conflicto de intereses. En definitiva, por no haber la contradicción entre las normas del COOTAD y la Carta Magna solicita que se deseche la demanda.

El dr. Javier Cordero, Procurador Síndico del Ilustre Municipio de Cuenca, expone lo siguiente: *“Las competencias tanto exclusivas y concurrentes de los municipios están dadas tanto en la Constitución como en la ley. El Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos es un sistema concurrente entre la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos y las municipalidades, y el manejo de cada uno de los registros de la propiedad le corresponde a los municipios; desde ningún punto de vista se evidencia el conflicto de intereses porque el registrador de la propiedad pasa ser un funcionario público con derechos, deberes y responsabilidades; en caso de que el registrador de la propiedad incumpla sus responsabilidades, están sujetas a las sanciones determinadas en la ley. Por no haber suficiente fundamento en la demanda presentada por el legitimado activo solicita que se deseche la petición de inconstitucionalidad del artículo 142 del COOTAD”*.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Régimen de Transición, publicado en la Constitución de la República del Ecuador, en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008 y la resolución publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436, numeral 2 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

### Análisis de constitucionalidad

Conforme lo determina la Constitución de la República en su artículo 436 numeral 2, de conformidad con las competencias de la Corte Constitucional, le corresponde a este organismo *“Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”*;



Página 15 de 28



Caso N.º 0002-11-IN

Página 16 de 28

El alcance de esta acción pública de inconstitucionalidad se hace extensivo dentro del marco constitucional ecuatoriano, tanto a los actos normativos de carácter general emitidos por órganos o autoridades del Estado y contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública; de ahí que el primer alcance que tiene este control abstracto es su carácter general respecto a las normas o actos administrativos imputados como inconstitucionales. Empero, dentro del sistema jurídico constitucional ecuatoriano esta acción también se hace extensiva para las enmiendas y reformas constitucionales; resoluciones legislativas aprobatorias de tratados internacionales, leyes, decretos leyes de urgencia económica, objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Presidente de la República en el proceso de formación de leyes, proyectos de reformas, enmiendas y cambios constitucionales, convocatorias para referendo para reforma, enmienda o cambio constitucional, decretos que declaran o que se dictan con fundamento en los estados de excepción, tratados internacionales, convocatorias a consultas populares, estatutos de autonomía y sus reformas, además de ejercer un control en cuanto a la inconstitucionalidad de normas conexas<sup>1</sup>.

Otra característica de esta forma de control está dada por su carácter abstracto, es decir, que la contradicción de la norma con el texto normativo no está direccionada hacia una persona o grupo de personas en particular, sino que la afectación se hace a toda la sociedad, es decir, no existe un sujeto determinado de afectación, sino que ha de entenderse como el sujeto afectado a toda la colectividad, asegurándose de esta manera la supremacía de la Constitución.

En cuanto a los efectos que genera la declaratoria de inconstitucionalidad tanto de actos normativos como administrativos de carácter general, se verán expresados en la invalidez del acto impugnado, generándose un efecto *erga omnes* o general respecto a esas disposiciones normativas.

Para resolver la causa, esta Corte procede a efectuar el análisis de fondo y de forma de la norma impugnada.

#### Análisis de constitucionalidad por la forma

La norma cuya constitucionalidad se demanda es el artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 303 del 19 de octubre del 2010.

En cuanto a la forma, el legitimado activo no demanda su inconstitucionalidad; sin embargo, corresponde a esta Corte realizar un control integral de la constitucionalidad de

<sup>1</sup> Cf. Artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, Segundo Suplemento del R.O No. 52 de 22 de octubre de 2009.



Caso N.º 0002-11-IN

Página 17 de 28

los actos normativos de carácter general impugnados, para lo cual se consideran los siguientes elementos:

En primer lugar, la disposición normativa impugnada ha sido promulgada por parte de la Asamblea Nacional, órgano competente para aprobar como leyes las normas generales de interés común; en la especie, las que atribuyan deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, conforme lo expresa el artículo 132 numeral 4 de la Constitución de la República.

*Art. 132.- "La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:*

*[...] 4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados".*

Por otro lado, como se puede observar del texto normativo impugnado, se refiere a "la administración de los Registros de la propiedad por parte de los gobiernos autónomos descentralizados", por ende, bien hizo el legislador al incorporar esta disposición normativa dentro de un cuerpo legal que goza de la categoría de ley orgánica.

En aquel sentido, se debe manifestar que la disposición contenida en el artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se encuentra inmersa dentro de una ley que goza de la categoría de Ley Orgánica, puesto que regula la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 133 numeral 3 así lo prevé.

*Art. 133.- "Las leyes serán orgánicas y ordinarias.*

*Serán leyes orgánicas:*

*[...] 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados".*

Cabe destacar que la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República del Ecuador establece en su numeral noveno la obligación de la Asamblea Nacional de aprobar: "La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del presupuesto general del estado. Esta Ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años". En





Página 18 de 28

aquel sentido y dando cumplimiento a su obligación constitucional, la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 303 del 19 de octubre del 2010, en donde se encuentra inmersa la norma cuya constitucionalidad se demanda, y que a partir de esa fecha es ley de la República.

Por las consideraciones antes expuestas se determina que la disposición normativa contenida en el artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se apeg a la normativa constitucional vigente, ya que regula competencias y facultades que asumen los gobiernos autónomos descentralizados, por lo que declara su constitucionalidad en cuanto a la forma.

#### **Análisis de constitucionalidad por el fondo**

##### **Control material**

Dentro de un control integral, la Corte Constitucional procede a realizar el control en cuanto a las posibles inconstitucionalidades de fondo manifestadas por el legitimado activo, para lo cual se plantean los siguientes problemas jurídicos:

#### **1. ¿Qué debe entenderse por competencia concurrente entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados municipales en cuanto a la administración del Sistema Público de Registro de la Propiedad?**

La Constitución de la República del Ecuador establece un régimen de competencias entre los distintos niveles de gobierno, determinando la existencia de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, y competencias concurrentes en donde pueden actuar más de uno de ellos. Así, el artículo 260 de la Constitución determina dentro del régimen de competencias que: *“el ejercicio de competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”*.

De lo anotado se puede observar que si bien la propia Constitución establece las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, la Constitución no excluye que estas competencias sean concurrentes con otros niveles de gobierno, facultando la interacción de varios actores gubernamentales (centrales o seccionales) dentro de ciertas actividades que se encuentran consagradas en el propio texto constitucional; en la especie, el artículo 265 corrobora este precepto constitucional al determinar en la administración del sistema público de registro de la propiedad esta concurrencia entre el ejecutivo y los municipios.

La doctrina, de manera general, ha señalado que las competencias concurrentes pueden verse expresadas a través de acciones legislativas, de gestión y ejecución, o mixtas; en el caso objeto de la presente acción hablamos de una concurrencia mixta de competencias, en



Caso N.º 0002-11-IN

razón de que se conmina al gobierno central y a los gobiernos seccionales autónomos municipales la administración del Sistema Público de Registro de la Propiedad, en donde se verá inmersa la producción normativa, así como la ejecución de las actividades consagradas en el artículo 265 de la Constitución ecuatoriana.

El problema en esta causa radica en precisar dentro de aquella concurrencia las facultades que debe realizar el Estado central y las facultades que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados dentro de una determinada actividad; para ello se requiere de un análisis integral y sistemático de la Constitución y la disposición impugnada.

La norma impugnada determina:

*Art. 142 del COOTAD.- “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 a 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”.*

En la presente acción pública de inconstitucionalidad de acto normativo de carácter general, el legitimado activo manifiesta que esta disposición normativa entra en contradicción con la disposición constitucional contenida en el artículo 265 de la Carta Fundamental, por cuanto aparentemente, la administración del registro de la propiedad por parte de los municipios del país conforme lo determina la primera parte del artículo 142 de la COOTAD no observa la concurrencia.

Al respecto, la Corte Constitucional, al someter a un análisis de constitucionalidad esta disposición normativa, hace las siguientes precisiones:

De la lectura del texto se puede observar que la disposición normativa impugnada en su primera parte trata de la administración del registro de la propiedad de cada cantón a cargo de las municipalidades; es decir, no determina la administración de todo el sistema registral a favor de los municipios del país, lo cual sí debe realizar de manera concurrente por mandato constitucional.

La Constitución de la República, en el artículo 265, habla de concurrencia en cuando a la administración del **sistema público de registro de la propiedad**; por tanto, se requiere hacer una diferenciación entre dos actividades que pueden parecer muy próximas, pero que tienen distinta connotación; así, la administración del sistema de registros de la propiedad y la administración de los registros de la propiedad en cada cantón; diferenciación



Página 19 de 28



Caso N.º 0002-11-IN

interpretativa que ha generado una controversia respecto a la norma cuya inconstitucionalidad se demanda.

Página 20 de 28

En primer lugar, la acepción *sistema* implica un universo de acción muy amplio; es así como aquel conformará un conjunto de actividades e instituciones relacionadas entre sí que contribuyen a conseguir un determinado objetivo. Para determinar el objetivo debemos observar integralmente el texto constitucional dentro del ámbito de las competencias, denotándose que el espíritu del constituyente fue conseguir un sistema de datos en el ámbito nacional relacionado con la propiedad a través de un registro, el cual se ve expresado como un servicio a la comunidad, alcanzando una connotación de servicio público.

Dentro de este sistema existirán varios órganos que lo integrarán, y son precisamente los registros de la propiedad de cada cantón del país, sin que su administración excluya el ejercicio de otras competencias que permitan el correcto funcionamiento del sistema.

El legitimado activo ha manifestado que la administración de los registros de la propiedad no es competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, ya que esta facultad no consta en el artículo 264 de la Constitución; empero en esta afirmación el legitimado activo no observa que el primer inciso de la norma antes citada menciona “[...] sin perjuicio de otras que determine la ley”, facultando la propia Constitución el ejercicio de otras competencias a los municipios, los que pueden ejercer competencias concurrentes con otros niveles de gobierno, en la especie, para la administración del sistema público de registro de la propiedad lo harán con el gobierno central, permitiéndose tanto a las municipalidades como al gobierno central ejercer la competencia concurrente que establece la Constitución en el artículo 265, ya que este artículo habla de concurrencia en el **sistema público de registro de la propiedad**, sistema del cual forman parte cada uno de los registros de la propiedad de los diversos cantones del país.

Para solucionar este problema de interpretación se debe realizar una interpretación sistemática tanto de la Constitución como del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, cuerpos normativos en donde se ve enmarcada la disposición impugnada, recordando que las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía.

En la causa objeto de control, el constituyente ecuatoriano buscó a través de estas competencias concurrentes la colaboración recíproca entre las instituciones del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, permitiendo la intervención de dos instancias de la administración pública (gobierno central y municipios); empero, esta concurrencia debe realizar una delimitación del ámbito competencial respecto a estos



Caso N.º 0002-11-IN

órganos de gobierno; delimitación que se desarrollará a través del marco legal derivado, observando los preceptos constitucionales.

Página 21 de 28

Se debe observar el artículo 269 numeral 3 de la Constitución, en donde se determina que: “*el sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá la siguientes funciones: [...] 3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias*”.

En aquel sentido debemos realizar una interpretación integral del texto constitucional, para lo cual es de trascendental importancia la observancia del artículo constitucional precitado, en donde se establecen lineamientos a observarse para llevar adelante las denominadas competencias concurrentes, determinándose por mandato constitucional que deben respetarse los principios de subsidiariedad y no superposición de competencias.

Estos principios han sido desarrollados en el COOTAD, que establece lo que se debe entender tanto por competencia concurrente, como por el principio de subsidiariedad. Así, el artículo 115 del COOTAD sostiene que competencias concurrentes: “*Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o la materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. [...] Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y la naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad*”.

En la misma dirección, el artículo 3 del cuerpo normativo antes citado menciona:

“*Art. 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios:*

*d) Subsidiariedad.- La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar la calidad y la eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.*

*En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y sólo se ocupará de aquellas que les corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto del territorio”.*

En virtud del principio de subsidiariedad, las municipalidades están más próximas a la población en el ámbito del registro de la propiedad, tanto es así que en cada cantón existe



Caso

Página 22 de 28

un registro de la propiedad, lo cual no implica que el gobierno central no intervenga dentro del sistema de registraduría, ya que el mismo actuará señalando las bases dentro de las cuales deben enmarcar su accionar cada uno de los registros de la propiedad de los respectivos cantones, evidenciándose la concurrencia que determina el artículo 265 de la Constitución, que dice: *"El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades"*. Por tanto, se puede colegir que esta competencia se circunscribe a una sola materia (el sistema público de registro de la propiedad) y a diversos órganos (Ejecutivo y municipalidades).

Conforme lo determina la doctrina española *"la clave de la concurrencia estriba en la incidencia conjunta, de dos potestades con orientación potencialmente distinta [...]"*<sup>2</sup>; es decir, la concurrencia no implica la duplicidad en cuanto al ejercicio de atribuciones o actividades por parte de los órganos encargados de ejercer determinada competencia, puesto que generaría un atentado al principio de eficiencia de la administración pública.

En la especie se determina que el sistema público de registro de la propiedad debe ser administrado de manera concurrente, tanto por el gobierno central como por las municipalidades, es decir, esa administración se llevará a efecto por órganos de distinto nivel, sin que aquello comporte el ejercicio de las mismas funciones o actividades.

Por medio de la disposición constitucional, lo que buscó el constituyente a través de las competencias concurrentes fue una colaboración entre el Estado central y los municipios, tendiente a satisfacer el interés general de los usuarios del servicio de registro de la propiedad.

De esta forma se da cumplimiento al principio de descentralización, en la especie, al municipio le corresponderá la estructura administrativa del registro, y a la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos establecer la normativa que deben regir los procesos que se lleven a cabo en el sistema público de registro de la propiedad. Por tanto, existe claramente una concurrencia entre estos dos niveles de gobierno en cuanto a la administración del sistema, concurrencia que de manera expresa consagra el texto del artículo 142 del COOTAD.

Conforme lo determina el artículo 115 del COOTAD, el ejercicio de las competencias concurrentes se regularán por el modelo de gestión de cada sector; le corresponderá al gobierno central establecer los lineamientos que permitan el funcionamiento del sistema público de registro a nivel nacional, y a las municipalidades ejercer su competencia dentro de la administración del sistema de registro de la propiedad a nivel local.

<sup>2</sup> Eliseo Ajá, "El concepto de competencias concurrentes", en Normativa Básica del ordenamiento Jurídico español, Alberto Pérez Calvo (coordinación), Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional para la Administración Pública, Madrid, 1990, p. 21.



Página 23 de 28

Caso N.º 0002-11-IN

El artículo 265 de la Constitución habla de administración concurrente del sistema nacional de registro de la propiedad, que conforme lo expresado en líneas anteriores abarca una serie de normas, principios e instituciones, y no exclusivamente la administración de los registros de la propiedad, administración que forma parte de este sistema; es decir, el gobierno central establece las bases dentro de las cuales se va a enmarcar el sistema, mientras que los municipios se encargarán de ejecutar dichas bases, todas estas actividades enmarcadas dentro de un mismo sistema<sup>3</sup>.

En aquel sentido, observamos que el sistema nacional de registro de la propiedad es el continente, mientras que la administración de los registros de la propiedad en cada cantón es el contenido. Es claro determinar que un sistema es un conjunto de principios, normas, reglas e instituciones que permiten llevar adelante una determinada actividad, que dentro del ámbito constitucional ecuatoriano se circunscribe al sistema público de registro de la propiedad, y no a la administración del registro de la propiedad de cada cantón.

Así, el artículo 142 del COOTAD respeta el artículo 265 de la Constitución, al declarar también dentro del texto impugnado la competencia concurrente tanto del gobierno central como de las municipalidades en la administración del sistema público de registro de la propiedad, estableciéndose que en el tema puntual de administración de los registros de la propiedad le corresponde aquella competencia a las municipalidades, obviamente enmarcando su accionar en las bases normativas que ha establecido el gobierno central, disposiciones que a su vez se han visto expresadas en la leyes promulgadas por el órgano legislativo, relacionadas a la administración de los registros de la propiedad en el país, para lo cual se deberá observar los principios del sistema nacional de competencias.

De lo anotado se puede colegir que el artículo impugnado guarda conformidad con el texto constitucional, y esta disposición normativa contenida en el COOTAD no contraviene disposición constitucional alguna, más bien atiende al principio de subsidiariedad y no superposición de competencias, consagrado en el artículo 269 de la Carta Fundamental.

En el análisis realizado no se observa contradicción con el texto constitucional; no existe una administración individual del sistema, ya que a través de esta disposición normativa impugnada se reconoce expresamente que: *"[...] 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 [...]"*; es decir, se respeta y

<sup>3</sup> "Lo que la constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, lo cual asegura, en aras de de intereses generales superiores a los de cada comunidad autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que el convengan". Citado por Eduardo García de Enterría, en Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Temis-Palestra, Bogotá-Lima, 2008, p. 272.



Caso N.º 0002-11-IN

Página 24 de 28

da cumplimiento al precepto constitucional consagrado en el artículo 265 de la Constitución.

En fin, la competencia concurrente no es excluyente de la división del trabajo en el ámbito de la administración del sistema público de registro de la propiedad; se debe recordar que el sistema público de registro de la propiedad se trata de un servicio público, que a su vez forma parte de un Sistema de Registro de Datos Públicos.

Dentro del ámbito de las competencias concurrentes se debe expresar que existe una competencia legal o normativa, la misma que conforme se ha expresado en líneas anteriores la ejerce el gobierno central, y por otro lado la denominada competencia de ejecución, gestión que, en el presente caso, la llevará a efecto las municipalidades, para permitir la aplicación del principio de eficiencia dentro de la administración pública, más aún considerando que las actividades realizadas por los registros de la propiedad, a la luz de la Constitución ecuatoriana, se tornan en un servicio público, cuyos principales beneficiarios será toda la colectividad, lo que a su vez va de la mano con el principio de descentralización, consagrado en el artículo 1 de la Constitución de la República.

Es así como la norma cuya constitucionalidad se demanda cumple con el mandato constitucional de la concurrencia en la administración del sistema público de registro de la propiedad, conforme lo determina el artículo 265 de la Constitución de la República.

**La disposición normativa impugnada ¿genera un conflicto de intereses entre órganos controlados y controladores?**

El artículo 232 de la Constitución de la República determina: *“No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan. [...] Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios”*.

Según el legitimado activo el hecho de que el registrador de la propiedad se convierta en un funcionario municipal implicaría un posible conflicto de intereses, manifestando que *“[...] en el mundo contemporáneo los municipios al igual que otras instituciones y personas jurídicas y naturales es un usuario más del servicio registral, siendo urgente y necesario defender su indiscutible y necesaria independencia, como ocurre en el mundo contemporáneo [...]”*.

Aplicando una interpretación teleológica se debe mencionar que la finalidad que persigue el artículo 232 de la Constitución es evitar el conflicto de intereses particulares en los que se pudieran ver inmersos controlados y controladores.



Caso N.º 0002-11-IN

Página 25 de 28

Se debe manifestar que la disposición normativa contenida en el artículo 142 del COOTAD no se encasilla dentro de la prohibición que contempla el artículo 232 de la Constitución, puesto que esta situación se desvirtúa en razón del ejercicio de funciones que realizan los registradores de la propiedad, ya que los mismos adquieren un carácter y connotación pública, ante lo cual, la prohibición constitucional consagrada en el artículo 232 de la Constitución, al estar direccionada hacia conflictos con intereses particulares, no evidencia una contradicción con el artículo 142 del COOTAD.

El registro de la propiedad es un servicio público<sup>4</sup>, por lo tanto la tarea encomendada a los registradores de la propiedad se encasilla dentro de las funciones públicas; al respecto, se debe mencionar que el artículo 229 de la constitución establece que: *“serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo público, función o dignidad dentro del sector público [...]”*. En aquel sentido, los registradores de la propiedad se convierten en funcionarios públicos y las actividades que realizan en el ejercicio de sus funciones alcanzan una connotación general, por lo cual no se puede alégar un conflicto de intereses al asumir los Municipios la administración de los Registros de la Propiedad, caso contrario estaríamos coartando un derecho que le asiste a todas las personas, como es la propiedad de bienes inmuebles.

Adicionalmente, el artículo 233 de la Constitución establece que ningún servidor público está exento de responsabilidad por los actos realizados en ejercicio de sus funciones o por sus omisiones, siendo civil y penalmente responsables por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, por lo que cualquier arbitrariedad o falta de diligencia en el manejo de este servicio público no eximirá de responsabilidad a los registradores de la propiedad, evidenciándose que no puede existir conflictos de intereses al desempeñar sus funciones, y menos aún una contradicción de la norma impugnada con el texto constitucional contenido en el artículo 232.

La imparcialidad del registrador de la propiedad a su vez estará garantizada a través del ingreso al servicio público, conforme lo establece la Constitución de la República, el cual se debe realizar a través de un concurso público de merecimientos y oposición conforme lo determina el artículo 228 del texto constitucional<sup>5</sup>.

Por lo antes expuesto se evidencia que la norma contenida en el artículo 142 del COOTAD no contradice la disposición constitucional consagrada en el artículo 232.

<sup>4</sup> “[...] El servicio público es un medio para un fin próximo o para un fin mediato (el bien común), que se traduce en actividades públicas, con forma de obra, función o prestación de interés público y con un régimen de derecho administrativo, común a todo el quehacer de la función pública”. Citado por Roberto Dromi, en Derecho Administrativo, Hispana Libros, Madrid-México, 2009, p. 791.

<sup>5</sup> Artículo 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.



Página 25 de 28



Caso N.º 0002-11-IN

Página 26 de 28

### Conclusiones finales a las que llega la Corte

La concurrencia está determinada dentro del régimen de competencias que establece la Constitución de la República; así, el artículo 265 de la Constitución determina la administración concurrente del sistema público de registro de la propiedad entre el ejecutivo y las municipalidades.

Bajo una interpretación sistemática, tanto las normas constitucionales como las disposiciones normativas de carácter legal deben ser interpretadas en un contexto general, para lograr entre todas las disposiciones la debida consistencia, correspondencia y armonía; es decir, no se pueden realizar interpretaciones aisladas fuera del contexto general en el que se enmarca la disposición normativa.

En aquel sentido, al someter al examen de constitucionalidad el artículo 142 del COOTAD, se debe observar no solo esta disposición de manera particular, y contrastarla con el artículo 265 de la Constitución, sino que debe ser analizada bajo los principios que rigen el sistema nacional de competencias consagrado en el artículo 269 de la Constitución y dentro del contexto general del COOTAD y observar lo que este cuerpo normativo dispone respecto a la competencia concurrente y principio de subsidiariedad.

Se determina que el artículo 142 del COOTAD guarda armonía con el texto constitucional en cuanto a la competencia concurrente que debe existir por parte del gobierno central y las municipalidades en la administración del sistema público de registro de la propiedad; sistema público que, conforme se ha determinado en líneas anteriores, comprende un conjunto de principios, normas, reglas e instituciones que permiten llevar adelante este servicio público.

Dentro de aquel sistema se encuentran inmersos los diversos registros de la propiedad en el ámbito cantonal, cuya administración, conforme lo determina el artículo 142 del COOTAD, la ejercerán las municipalidades, sin que aquello comporte la realización de una competencia exclusiva de los municipios, puesto que las bases normativas deben estar a cargo de organismos del gobierno central, en la especie, la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos.

Se debe mencionar que el ejercicio de las competencias concurrentes no implica una duplicidad de actividades realizadas por dos instituciones de distintos niveles de gobierno, puesto que esto atentaría contra el principio de eficiencia de la administración pública.

No sería viable que los dos niveles de gobierno se dediquen simultáneamente a realizar una misma actividad, lo que iría en detrimento de los usuarios del servicio registral, el mismo que es un servicio público para la colectividad.



Caso N.º 0002-11-IN

Página 27 de 28

Cabe destacar que la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República del Ecuador, establece en su octavo numeral la obligación de la Asamblea Nacional de aprobar: *“Las leyes que organicen los registros de datos, en particular los registros civil, mercantil y de la propiedad. En todos los casos se establecerán sistemas de control cruzado y base de datos nacionales”*. Es decir, el espíritu del constituyente fue crear un registro de datos para lo cual es indispensable contar con instituciones que colaboren recíprocamente en esta actividad.

Se debe señalar que la disposición normativa impugnada tampoco vulnera el precepto constitucional contenido en el artículo 232 de la Constitución, ya que no existe conflicto de intereses, puesto que los registradores de la propiedad adquieren una connotación de servidores públicos, y por ende, al ejercer una función pública, nada tiene que ver con la disposición constitucional que se refiere a un conflicto de intereses particulares. Por tanto, no existe este supuesto conflicto de intereses; en consecuencia, el artículo 142 del COOTAD impugnado no contiene vulneración a la Constitución de la República.

Finalmente, se debe destacar, conforme lo señala la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma será la ultima ratio<sup>6</sup>, y procederá exclusivamente cuando se denote una flagrante contradicción y vulneración de un derecho constitucional, lo que no se ha presentado en la presente acción, puesto que el artículo 142 del COOTAD no contradice texto constitucional alguno.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el período de transición, expide la siguiente:

### SENTENCIA

1. Desechar la demanda de inconstitucionalidad de la norma contenida en el artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 303 del 19 de octubre del 2010.

<sup>6</sup> Cf. Art. 76 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: *“El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 6. Declaración de inconstitucionalidad como último recurso.- Se declarará la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas cuando exista una contradicción normativa, y por vía interpretativa no sea posible la adecuación al ordenamiento constitucional”*.



Caso N.º 0002-11-IN

Página 28 de 28

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

Dra. María Augusta Durán  
**SECRETARIA GENERAL (e)**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con nueve votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Luis Jaramillo Gavilanes, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del día martes veintiuno de junio del dos mil once. Lo certifico.

Dra. María Augusta Durán  
**SECRETARIA GENERAL (e)**

MADM/0002-11-IN

	<b>CORTE CONSTITUCIONAL</b>
<b>ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL</b>	
Revisado por.....	<i>e. Causa</i> f.) <i>(2)</i>
Quito, a.....	22 JUN. 2011
f.) EL SECRETARIO GENERAL (e)	

