



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

LA MECÁNICA ADMINISTRATIVA Y JURÍDICA DE LA TITULACIÓN DE  
LA PROPIEDAD EN LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES: CASO  
BARRIO CAMINO A LA LIBERTAD DE LA CIUDAD DE QUITO

AUTOR

ALEX DAVID BALSECA NARVÁEZ

AÑO

2019



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

LA MECÁNICA ADMINISTRATIVA Y JURÍDICA DE LA TITULACIÓN DE LA  
PROPIEDAD EN LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES: CASO BARRIO  
CAMINO A LA LIBERTAD DE LA CIUDAD DE QUITO

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos  
establecidos para optar por el título de Abogado de los Tribunales y Juzgados  
de la República

Profesor Guía

Dr. José Dionicio Suing Nagua

Autor

Alex David Balseca Narváez

Año

2019

### **DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA**

"Declaro haber dirigido el trabajo, "La mecánica administrativa y jurídica de la titulación de la propiedad en los asentamientos informales: Caso barrio Camino a la Libertad de la ciudad de Quito" a través de reuniones periódicas con el estudiante Alex David Balseca Narváez, en el semestre 201910, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".

---

José Dionicio Suing Nagua  
Doctor en Jurisprudencia  
C.C. 170686044-0

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR**

"Declaro haber revisado este trabajo, "La mecánica administrativa y jurídica de la titulación de la propiedad en los asentamientos informales: Caso barrio Camino a la Libertad de la ciudad de Quito", del Sr. Alex David Balseca Narváez, en el semestre 201910, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".

---

José Gabriel Terán Naranjo  
Master Universitario en Abogacía  
C.C. 050227279-2

## **DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE**

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.”

---

Alex David Balseca Narváez

C.C. 171860137-8

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a la Madre Dolorosa, a mi familia, y a mi profe guía por la paciencia.

## **DEDICATORIA**

Dedico el presente trabajo a mis padres, hermano, Pame, y a la vida.

## RESUMEN

Se dice que aquellas familias que no tienen un título de propiedad no tienen patrimonio, una situación recurrente en los asentamientos informales de Quito, en la que esta irregularidad jurídica representa un nulo crecimiento a nivel económico familiar, y carencias tanto en sus viviendas propias como en el asentamiento en general. Para una mejor comprensión de la situación real que viven en estos asentamientos informales se visitó varios asentamientos informales, principalmente el barrio "Camino a la Libertad", ubicado al noroccidente de la ciudad de Quito, para entender la raíz del problema y analizar los factores principales que son comunes en estos sectores, además dentro de este estudio podremos notar como el caso del barrio mencionado se está convirtiendo poco a poco en un referente dentro la ciudad al reunir particularidades tanto en lo concerniente a su conformación, como las alternativas de solución legal que se están llevando a cabo.

En tal virtud, se utilizará como eje investigativo este emblemático caso y analizaremos de forma general los factores de conformación, de consolidación y de solución en torno a esta problemática. Dichos factores se encuentran presentes en este caso, pero también son repetitivos en los diferentes asentamientos de hecho de la ciudad. La pretensión principal de este ensayo es, una vez entendida la problemática jurídica, tomar esto como un punto de partida para proponer soluciones apegadas a la normativa existente y que se ajusten a la realidad de quienes han vivido durante años en la informalidad y que pretenden alcanzar su título de propiedad.

Como resultado de esta investigación se determina que hace falta una normativa más eficaz, en el sentido de que la existente propone complejidades y trabas para quienes desean acceder a la misma, por tanto, el presente trabajo propone dos soluciones, la vía administrativa y la vía judicial, soluciones que están al alcance de quienes pretenden lograr su título de propiedad individual, para que de esta manera una vez logrado su acometido, esto se convierta en un precedente real y confiable para quienes desee acceder a estas propuestas de solución el día de mañana.



## **ABSTRACT**

It is said that those families that do not have a property title, do not have assets, a recurrent situation in the informal settlements of Quito, where this legal irregularity represents a null growth at the family economic level, and deficiencies in both their own homes and in the settlement in general. For a better understanding of the real situation in these informal settlements, we visited several informal settlements, mainly the "Camino a la Libertad" neighborhood, located northwest of the city of Quito, to understand the root of the problem, and analyze the factors main that are common in these sectors, also within this study we can see how the case of the neighborhood mentioned is becoming a reference within the city to meet particularities both in regard to its formation, as alternatives to legal solution that are being carried out. In this virtue, this emblematic case will be used as the research axis and we will analyze in a general way the factors of conformation, consolidation and solution around this problem. These factors are present in this case, but they are also repetitive in the different settlements in fact in the city. The main aim of this essay is, once the legal problem is understood, to take this as a starting point to propose solutions that are in line with the existing regulations and that adjust to the reality of those who have lived for years in informality and who intend to achieve your property title.

As a result of this research it is determined that a more effective regulation is needed, in the sense that the existing one proposes complexities and obstacles for those who wish to access it, therefore, this work proposes two solutions, the administrative and the via judicial, solutions that are available to those who seek to achieve their individual property title, so that once this has been achieved, this becomes a real and reliable precedent for those who wish to access these solutions tomorrow .

# ÍNDICE

INTRODUCCION .....	1
1. CAPÍTULO I. Descripción actual de la problemática de los asentamientos de hecho.....	2
1.1. Reseña de una problemática latente.....	2
1.2. Análisis de la Realidad Jurídico-Social .....	4
1.2.1. Los asentamientos de hecho en la ciudad de Quito .....	4
1.2.2. La falta del Título de Propiedad .....	7
1.3. Instituciones de manejo de tierra en el Distrito Metropolitano de Quito .....	9
1.3.1. Unidad Especializada “Regula tu Barrio” (UERB) .....	10
1.4. Causas Sociales que han generado la aparición de asentamientos irregulares en la ciudad de Quito .....	12
1.4.1. La migración interna en el Ecuador .....	12
1.4.2. La falta de cultura jurídica de la gente .....	14
2. CAPÍTULO II. Causas jurídicas que han generado la aparición de asentamiento irregular denominado Barrio “Camino a la Libertad” de la ciudad de Quito. ....	15
2.1. Causas jurídicas. ....	15
2.1.1. Los traficantes de tierras.....	15
2.1.2. Las invasiones .....	18
2.2. Situación actual del “Barrio Camino a la Libertad” .....	20
2.3. La vía administrativa: La partición administrativa (COOTAD).....	22
3. CAPÍTULO III. Propuesta de soluciones frente a la situación irregular y la falta de títulos individuales en el barrio “Camino a la Libertad” .....	29

3.3. La prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio aplicada al problema.....	30
3.4. La partición administrativa aplicada al problema.....	33
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	41
4.1. Conclusiones .....	41
4.2. Recomendaciones.....	43
REFERENCIAS.....	45
ANEXOS .....	49

## INTRODUCCION

Los asentamientos informales son un problema latente no solo en el Ecuador, representan un problema de gran preocupación a nivel latinoamericano, según datos de UN-HABITAT (Pedraz, 2017), América Latina es la segunda región más urbanizada del mundo, ya que desde el año 1990 la conformación de este tipo de asentamientos prácticamente se ha triplicado pasando del 16% a un alarmante 36% (RED, 2017) en comparación de otras regiones del mundo, así como: Europa o Norteamérica, donde este fenómeno bordea entre el 5% de su población.

Según detalla el United Nations Human Programme (2003, p. 9) a este tipo de asentamientos se los conoce como: callampa, barriada, villa miseria, tugurio, arrabal, chacharita, favela, entre otras, estos de acuerdo al país de origen donde tienen diferente denominación, pero las carencias de servicios básicos, falta de planificación e irregularidades jurídicas, sociales, económicas y ambientales son muy similares.

Este problema en el Ecuador se presenta de manera evidente sobre todo en ciudades donde aparentemente los recursos de la misma permiten abarcar una mayor densidad poblacional, es el caso de Quito y Guayaquil, según datos presentados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi) a la ONU se indica que aproximadamente 2,8 millones de personas viven en Ecuador en asentamientos precarios e irregulares (Miduvi, 2016.), lo cual contrastado con datos arrojados por la INEC (2018), al sábado 13 de octubre donde se registraban poco más de 17 millones de habitantes en el Ecuador, se colige que aproximadamente el 20% de la población viven en la irregularidad de propiedad y vivienda.

En las últimas tres décadas se observa que la ciudad de Quito ha crecido fundamentalmente hacia los extremos norte y sur, y en pequeña medida hacia los valles orientales (Secretaría de Ambiente, 2010), esto agudizándose en los

años noventa debido al ser la capital del país es una de las opciones preferentes para acoger a sobretodo migrantes del mismo Ecuador que vienen en busca de una superación económica, y consigo una mejora de su calidad de vida.

Pese a que, frente a esta problemática se ha tomado varias cartas en el asunto por parte de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, al punto de crear una unidad municipal, la cual se encargará de atender a los barrios carentes de seguridades sociales y jurídicas, los resultados no han sido acordes a la necesidad de regularizar los asentamientos de hecho, mucho menos evitar la aparición, desarrollo y crecimiento de los mismos.

Factores sociales, tales como la migración y la expansión poblacional influyen de manera directa con el crecimiento de la tasa de personas que viven en la irregularidad, además a estos sumar los factores jurídicos, principalmente el tráfico de tierras, y las invasiones o tomas espontaneas y arbitrarias de lotes abandonados, que aportan en gran magnitud al problema, considerando que estos dos son uno de los principales factores de acceso irregular a la tierra.

En ambos casos la tierra proviene de la venta de lotes en el mercado informal, donde los precios por lote se encuentran muy por debajo del precio justo del valor de un lote promedio en la ciudad, debido a que, no existe ningún tipo de formalidad y seguridad jurídica en la transacción realizada con el lotizador o traficante de tierras, quienes tan solo aprovechan la necesidad y premura de la gente por conseguir un lugar donde asentarse.

## **1. CAPÍTULO I. Descripción actual de la problemática de los asentamientos de hecho.**

### **1.1. Reseña de una problemática latente**

El crecimiento urbano en la ciudad de Quito desde la década de los 70 hasta la actualidad se ha venido dando de manera desordenada, fuera de todo control municipal y planificación urbanística, debido a diferentes prácticas de carácter mercantil de los conocidos traficantes de tierras o lotizadores, (Bolívar y Erazo, 2013, p. 23) quienes de manera abusiva aprovechándose de la necesidad de la gente, y sumada la desesperación de los mismos por acceder a su vivienda “propia”, promueven sus supuestas soluciones compuestas de planes para adquirir y financiar vivienda fuera del marco legal.

Evidentemente, estas propuestas son muy tentadoras por sus bajos precios y su inusual y amplio financiamiento, y sobre todo se ajustan a la escasa economía de este grupo de personas. (Bolívar y Erazo, 2013 p. 24). Pero este es realmente el inicio del problema, ya que los poseedores pese a ser compradores de buena fe no pueden reclamar sus derechos básicos de ciudad, hábitat y vivienda. Ni mucho menos lograr el ansiado título de propiedad individual.

En otras ocasiones estos llamados traficantes de tierra al poseer un lote de gran extensión, parcelan la tierra bajo su criterio y conveniencia, fuera de la ley y el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS), para luego vender estos lotes al mejor postor. A esta situación se suman varios fenómenos sociales, como la migración interna hacia las grandes ciudades del país, principalmente Quito y Guayaquil, ya que estos migrantes se instalarán en estas zonas de la ciudad, siendo estas capitales la primera opción de quienes pretenden salir de sus lugares de origen en busca de un futuro mejor para ellos y sus familias.

El acceso a la tierra solo es el primer paso de una cadena de problemas que aquejarán en un futuro a quien de manera informal accedió a la misma, luego vendrá la construcción de una vivienda, la marcación de linderos bajo su propia mano, nuevamente sin considerar planificación urbana, ni legalidad de su lote, ni la legalidad de su construcción, además que en varias ocasiones el sitio donde decidieron edificar no cuenta con las condiciones topográficas favorables. Esta situación se reproducirá a su alrededor de manera similar.

Resultado de este tipo de factores de muy complejo tratamiento proviene la generación de asentamientos humanos de hecho, a lo que la falta de reacción del Estado y la ineficiencia de sus entes controladores suman una causa más a este fenómeno.

## **1.2. Análisis de la Realidad Jurídico-Social**

### **1.2.1. Los asentamientos de hecho en la ciudad de Quito**

Los asentamientos de hecho en la ciudad de Quito, se han convertido en un gran problema de carácter social, económico, medioambiental y legal. En este ensayo nos corresponde ahondar en los problemas legales que trae consigo la proliferación de estos asentamientos de hecho en diferentes zonas urbanas y rurales de la ciudad, así como sus posibilidades de solución en términos legales dentro de la normativa local. Se debe mencionar que en nuestro país las políticas públicas nulas para detener la aparición y expansión de estos asentamientos, existe una falta de reacción del Estado y sus dependencias cantonales para actuar de manera eficaz a este fenómeno social.

El doctrinario Abramo (2013, p. 36) asegura que “el mercado y los programas de vivienda son dos lógicas de producción de hábitat, pero a ninguna de estas puede acceder la población de bajos ingresos, pues la solvencia es una barrera de entrada al mercado inmobiliario”, esto hace mucho sentido, ya que, en estos sectores de la ciudad, lo que abunda es precariedad y falta de organización social y de vivienda, todo esto producto a la carencia económica de sus habitantes los cuales no tiene más opción acudir al mercado informal y que este sea su único medio para poder adquirir un lote de terreno o una vivienda que cubra sus necesidades inmediatas.

En su gran mayoría estos lotes se ubican generalmente en las periferias urbanas en condiciones totalmente precarias, poca accesibilidad y poca conexión con el interior de la ciudad (Abramo, 2013, pp. 41-42).

Dado a la carencia económica de los pobladores de estos sectores, la necesidad se impone sobre cualquier tipo de consideración que las personas podrían hacer si contaran con una base económica más estable, por lo que deciden acceder a estos asentamientos informales que “son la alternativa más asequible no necesariamente la más adecuada para la obtención de un sitio de residencia” (Mena, 2010, p. 9). Posteriormente se dá una autoconstrucción de la vivienda y de cerramiento improvisado, como es lógico estas construcciones carecen de todo concepto de planificación y urbanismo, más bien son construcciones que siguen en constante expansión y atentan contra la poca planificación que tiene la ciudad.

Otro punto a tomar en cuenta sobre estas construcciones es que, en su mayoría se encuentran construidas en laderas, o en zonas de riesgos en el constante peligro de un deslizamiento de tierras entre otros fenómenos naturales, como Vergel (2010, p. 68) plantea, existe un déficit de vivienda cualitativo, es decir, viviendas con carencias de acueducto, alcantarillado con materiales inadecuados, en pisos en tierra y en hacinamiento crítico, esto en cuanto a la situación social de los asentamientos de hecho en la ciudad de Quito, donde se los conoce generalmente como barrios periféricos o populares, o en otros casos como tugurios.

En el ámbito jurídico, estos asentamientos se han establecido de manera ilegal, comúnmente proviniendo de las invasiones o del conocido tráfico de tierras, los cuales está sancionado por nuestra normativa penal, incumpliendo así la normativa jurídica, lo que les lleva a carecer de títulos de propiedad de sus lotes individuales. El acceso ilegal o informal no está regulado ni protegido por la ley, en esta categoría se incluyen los mecanismos de ocupación de suelo de la mayoría de los asentamientos irregulares. Fernando Carrión establece que este tipo de acceso opera por fuera de los límites legales en lo que él denomina como “submercado de la tierra” (Carrión, 1982, p. 75).



Por lo expuesto anteriormente se puede entender que un asentamiento de hecho es un grupo de personas que viven en la precariedad, con construcciones fuera de toda planificación, áreas verdes y espacios públicos tales como calles, aceras, canchas totalmente inexistentes, sin acceso a los servicios básicos y fuera de todo ordenamiento legal. Según lo establecido en la Disposición General Séptima de la Ordenanza Metropolitana No. 0172, que establece el Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, agregada mediante Ordenanza Metropolitana No. 0432, de 20 de septiembre de 2013, se considerará asentamiento humano de hecho a:

"la ocupación precaria con fines habitacionales, pero en forma pública, pacífica, ininterrumpida por el plazo no menor a cinco años, que en uno o más lotes ajenos hacen un conjunto de familias. Para que estos asentamientos humanos de hecho se consideren consolidados deberán tener condiciones de accesibilidad y edificaciones habitadas, en una proporción tal, que a juicio del órgano competente metropolitano se pueda establecer su consolidación. Se entenderá como posesión de forma pública y pacífica, la ocupación de los lotes con ánimo de señor y dueño, y sin uso de la fuerza."

Una vez teniendo un concepto más claro de lo que comprende un asentamiento humano de hecho en la ciudad de Quito, es importante mencionar una condición social y una condición jurídica en cuanto a la primera condición, la cual se considera como un paso previo al proceso de legalización se realiza un proceso de regularización, "el cual implica una intervención pública en estas zonas "a fin de proveer mejoras de infraestructura urbana" y dotación de servicios públicos "para que el barrio se acoja, a medida de sus posibilidades, a las normativas urbanas vigentes" (Mena, 2010, p. 15). En cuanto a la segunda, una vez dado este proceso de mejoras físicas del barrio acorde a normas urbanísticas y planificación, este proceso implica la entrega de escrituras individuales y títulos de propiedad (Mena, 2010, p. 15)

### 1.2.2. La falta del Título de Propiedad

Este es realmente un tema muy importante cuando se habla de asentamientos informales, ya que, la falta de este título es lo que les otorga la denominación de ilegales. Constituidos de personas que viven asentadas en un pedazo de tierra y pese a tener el uso, goce, usufructo incluso, esto no les convierte en propietarios del bien, ya que no tienen el dominio sobre el mismo. Y sin saberlo tan solo son poseesionarios. La propiedad se entiende como:

“El “dominio” o llamado también “propiedad” es el Derecho Real sobre una cosa corporal, en este tema en particular sobre un bien inmueble, para usar, gozar y disponer de este, conforme a las disposiciones y leyes existentes, siempre respetando el derecho ajeno, sea este de carácter individual y social.” (Carrión, 1985, p.132).

La propiedad de una persona sobre un bien le entrega una soberanía sobre el mismo, el propietario podría hacer cualquier cosa que así desee sobre su propiedad, siempre y cuando esto no altere la norma establecida o vulnere derechos de terceros ni la convivencia social.

Larrea, (2008, p. 154) afirma que la propiedad tiene un carácter exclusivo y perpetuo, esto refiriéndose a que la exclusividad le otorga al propietario el goce de la cosa excluyendo a todas las demás personas, además de atribuirle al dueño de la cosa la facultad de si así deseara cercar de cualquier manera su propiedad, así como también evitar que cualquier persona pueda acceder a la misma bajo cualquier circunstancia y sobre todo teniendo en sus manos su título de propiedad, lo cual le demuestra como el único y verdadero dueño del bien frente a la ley.

Se menciona también que la propiedad es de carácter perpetuo (Larrea, 2008, p. 156), esto en virtud de que este derecho que tiene el propietario no caduca y no se extingue por el paso del tiempo, salvo en el caso de que alguna persona

prescriba el derecho del primero, una vez que haya cumplido lo establecido en la normativa ecuatoriana, u otra posibilidad puede ser que el propietario decida transferir su propiedad a un tercero a través de una compra venta, por ejemplo.

De esto podemos colegir que el concepto de propiedad realmente se encuentra lo suficientemente enmarcado, además de tener el suficiente sustento legal en nuestra normativa, el problema para la proliferación de los asentamientos de hecho radica en la falta de cultura jurídica de quienes a causa de su desconocimiento sobre estos conceptos jurídicos se radica en estas zonas periféricas de la ciudad y con plena inobservancia de la norma edifican sus viviendas en estos asentamientos irregulares.

Al referirnos a este grupo de la población debemos acotar que para ellos el título de propiedad no tiene ningún valor, ya que dentro de su desconocimiento este concepto ni siquiera lo llegan a considerar, y llevan a cabo compra venta de inmuebles de maneras erróneas, sin ninguna garantía de un título de propiedad, por lo tanto, no existe ningún documento con valor legal que les garantice su propiedad sobre un bien.

Por ende, esta persona al no tener un título de propiedad que lo legitime como el único dueño de su bien, no tiene las facultades de poder venderlo, hipotecarlo o arrendarlo, por lo que no le significa una seguridad económica, ni mucho menos un patrimonio que le asegure un crecimiento económico personal y familiar. Los tratadistas Jaramillo y Rosero (1996, p. 57) sostienen que la regularización del suelo y la entrega del título de propiedad producen una dinamización de la economía familiar; hace que se pase de un capital muerto, existente en la economía informal, a uno líquido, que permitiría a los dueños de las tierras acceder a créditos, lo que los posibilitaría a invertir en viviendas y negocios

Nuestras leyes determinan realmente un camino sencillo para la obtención de un título de propiedad, dando inicio por un acto contractual entre dos personas el cual debe cumplir ciertos requisitos determinados por la ley para que logre su perfección, debe ser un negocio contractual que no esté viciado, además de

ser celebrado frente a un notario del cantón, quien es la autoridad pública competente para dar su fe pública de la cual se encuentra investido este tipo de actos jurídicos, quien con las facultades que las leyes respectivas le otorga eleva el contrato a escritura pública para su posterior inscripción en el Registro de la Propiedad del cantón respectivo donde se realice el acto contractual.

Como podemos observar en las líneas precedentes realmente no significa un proceso engorroso para la obtención del título de propiedad, el problema para Ortiz y Martínez (1999, p. 56) radica que dado el desconocimiento la gente acude a maneras muy improvisadas para acceder a la tierra, muchas veces cayendo manos de gente abusiva, que les ofrece incluso el título de propiedad, que más de una vez resulta siendo un título falso, y en otras ocasiones solo se asienta sobre un pedazo de terreno creciendo de manera irregular y fomentando la proliferación de estos asentamientos en la ciudad, lo cual trae consigo varias desventajas para quienes habitamos en la misma.

### **1.3. Instituciones de manejo de tierra en el Distrito Metropolitano de Quito**

Para cubrir las actividades que venía realizando la Unidad de Gestión de Territorio en cuanto a lo que es el procedimiento para la regularización de la ocupación informal del uso del suelo, la Alcaldía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante resolución Administrativa No. A0010 de fecha 19 de marzo del 2010, la cual derogó a la Resolución No. A070, crea la “Unidad Especializada Regula tu Barrio” en la alcaldía del Dr. Augusto Barrera, en el portal web de la Escuela Politécnica Nacional se menciona que “El Municipio de Quito a través de la Unidad Especializada Regula tu Barrio trabaja en la realización de estos procesos para los que se hace un estudio social, legal y técnico que permite a esta Unidad dar ayuda personalizada, y generar

soluciones que se adapten a las necesidades individuales de cada barrio.” (EPNTECH, 2018)

### **1.3.1. Unidad Especializada “Regula tu Barrio” (UERB)**

Unidad perteneciente al Municipio de Quito adscrita a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana; se define en el artículo 1 de la Resolución No. A0010 en la cual se ratifica su creación, como “un ente regulatorio, dotada de autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión”, está compuesto de tres unidades cada una a cargo de su Coordinador y de un equipo propio para lograr cubrir con las necesidades que la ciudad merece en cuanto a los problemas derivados de los procesos de reconocimiento de asentamientos humanos de hecho y consolidados y su futura regularización, estas tres unidades son:

Administración Zonal Quitumbe,

Administración Zonal Calderón, y,

Administración Zonal La Delicia. (Resolución No. A0010, art. 1, 2010)

Cada una de estas administraciones zonales tiene su propia circunscripción territorial, las cuales se puntualizan en el artículo 5 de la resolución administrativa antes mencionada, sumado a esto que, será la oficina central de Regula tu Barrio la que tendrá la circunscripción territorial de la Zona centro y de las administraciones de los valles en la ciudad de Quito.

Esta unidad metropolitana tiene como principal función la de “procesar, canalizar, y resolver los procedimientos para la regularización de la ocupación informal del suelo” (Resolución No. A0010, art. 2, 2010). Esta unidad será la encargada de la realización de todo tipo de trámites e informes pertinentes para la legalización de barrios, los empleados pertenecientes a esta dependencia

serán quienes deberán realizar visitas a los barrios para poder dar su criterio de la situación, tras un análisis del punto de vista social, emitirán un informe técnico y legal para dar pie a la siguiente etapa del proceso de reconocimiento del asentamiento irregular.

En un censo realizado en el año 2010 por la Unidad Especializada Regula tu barrio se menciona que existen más de 600 asentamientos irregulares en la ciudad de Quito, que no están reconocidos, lo que denota es que estos asentamientos no gozan de manera total de servicios básicos provistos por la municipalidad, lo cual demuestra que es necesario dar tratamiento a esta problemática.

El reconocimiento del asentamiento humano se lo hará mediante ordenanza luego del informe de la situación del barrio por legalizarse emitido por la Unidad Regula tu Barrio, la ordenanza será tratada por el cuerpo legislativo de la municipalidad, el concejo metropolitano, sancionada por el alcalde; estas ordenanzas municipales son:

“el instrumento a través del cual se exterioriza la *“facultad legislativa”* prevista en la Constitución para este nivel de gobierno, que como queda dicho, no es tal *“facultad legislativa”* porque el contenido de aquellas no tienen ni el contenido ni la forma de una norma con jerarquía legal, porque si bien las normas contenidas en las ordenanzas son declaraciones generales con aplicación en el territorio cantonal, no alcanzan la fuerza de la ley, porque la Constitución no lo reconoce, por el contrario no pueden alterar ni contradecir sus disposiciones”(Suing, 2010, pp. 149)

Estas ordenanzas municipales serán emitidas por la administración municipal, en la cual se reconocerá el asentamiento de hecho como un barrio, y será el primer paso para luego proceder con el trámite de adjudicación individual el cual se desarrollara más adelante.

## **1.4. Causas Sociales que han generado la aparición de asentamientos irregulares en la ciudad de Quito**

### **1.4.1. La migración interna en el Ecuador**

La migración es un fenómeno social definido como “un proceso complejo que obedece a determinantes psicológicos, sociológicos y económicos” (CEPAR, 1985, pp. 12) que se ha venido dando desde tiempos remotos, por diversas causas el ser humano ha sentido la necesidad de movilizarse de un lugar a otro ya sea de manera temporal o definitiva.

Considerando además que “los asentamientos ilegales mantienen su origen en la migración actualmente estos movimientos intraurbanos son los que han producido el aumento del crecimiento demográfico del DMQ” (Mena, 2010, p. 105).

Sin lugar a duda estos movimientos humanos a través de diferentes puntos de una localidad trae consigo diversos efectos de carácter social, político, económico y jurídico, ya que muchas de las veces estas zonas receptoras no se encuentran preparadas para recibir estas oleadas migratorias, las mismas generan grandes problemas principalmente de carácter social, lo que sumado a la falta de dinero, genera un caos y un despliegue de necesidades básicas en los lugares donde deciden asentarse sin previa autorización.

Las zonas preferidas de estas olas migratorias suelen ser las grandes urbes o capitales nacionales, esto debido a que consideran que tendrán una mejor oportunidad laboral principalmente, pese a que otras personas pertenecientes a estas olas migratorias se ve motivado por situaciones tales como: familia, matrimonio, estudios, adquisición de inmuebles, clima, etc.

"La ciudad de Quito ha registrado un incremento demográfico importante en los diez últimos años en base a procesos de migración interna" (Moscoso, 2011, p. 1), tan así que se prevé que “en el 2020 Quito será el cantón más poblado del

país con 2'781.641 habitantes" (INEC, 2017) "En el país han sido Quito y Guayaquil los centros urbanos que polarizaron la inmigración y desde este siglo fueron las urbes más importantes" (CEPAR, 1985, pp. 11), lo que ha traído consigo además de un congestionamiento poblacional y una gran demanda de servicios básicos y recursos, y por supuesto tomando en cuenta que la mayor cantidad de migrantes se enfrentan circunstancias complejas ya que se han visto obligados a asentarse en territorios de estas ciudades donde no existe la infraestructura necesaria para llevar una vida digna y decorosa. Ya que:

"Quito y Guayaquil constituyen metrópolis incompletas, debido al retardo de la industrialización del país y de las formas dependientes del desarrollo industrial de los últimos decenios, no son todavía capaces de responder a las necesidades económicas y sociales acrecentadas con los medios producidos por estas mismas, como son la producción de bienes de capital o la elaboración de tecnologías adaptadas a las exigencias de la sociedad económica nacional" (UN-HABITAT, 2008, p. 30)

Esta migración interna definida como "los desplazamientos que involucran un cambio de la comunidad de residencia habitual con carácter relativamente permanente"(Elizaga, 1982, p. 209) tiene una repercusión de dos aristas, la primera beneficiando a la zona que recepta a los nuevos residentes, esto hablando en términos de micro empleo, y la segunda arista representa una pérdida para la zona de origen de los mismos, pero este supuesto beneficio genera un proceso acelerado de urbanización y organización territorial, por lo que genera un reto de la misma índole para las autoridades que deben tratar este fenómeno.

Por razones principalmente económicas las zonas periféricas de la capital son las más afectadas, al igual que las zonas periféricas de la misma, esto debido a que no resulta mayor problema llegar a posesionarse de manera arbitraria de los terrenos ubicados en estas zonas, es así que varios testimonios de los moradores de estos asentamientos informales explican que las personas que llegan de fuera de la capital a estos sectores generalmente están comprendidos de personas jóvenes que comprenden edades entre 15 y 49



años quienes rápidamente logran improvisar un tipo de vivienda para comenzar su posesión.

De esta manera generan un efecto negativo inmediato en la calidad de vida del sector alejándose cada vez más de la capacidad de exigencia de servicios básicos y conexiones de agua potable y alcantarillado por poner unos ejemplos, todo esto debido a la falta de políticas públicas de prevención a esta problemática.

#### **1.4.2. La falta de cultura jurídica de la gente**

El poco acceso a una cultura jurídica básica resulta determinante para el desarrollo de la problemática, personas que con nulos conocimientos y sin ningún deseo de asesoramiento prefieren aventurarse en un negocio jurídico con la única intención de conseguir una solución inmediata a su necesidad de vivienda. Este negocio jurídico regularmente se lleva a cabo en el mercado informal, y a falta de cultura jurídica las personas no toman las decisiones correctas en la negociación, lo cual trae consigo la conformación de un nuevo asentamiento irregular.

En las visitas realizadas al barrio "Camino a la Libertad" y tras unas breves entrevistas con algunos moradores se puede determinar que frente a la falta de preparación educativa de los mismos (varios de ellos ni siquiera poseen educación secundaria) se les hace difícil de entender lo que es la regularización del asentamiento y la importancia de un título de propiedad individual y sus ventajas en términos legales y económicos.

Por el contrario, al no comprender inmediatamente sugieren que la vía de solución que proponen los profesionales del derecho, o las entidades municipales, realmente solo busca sacarles dinero. En este barrio encontramos muchas personas de provincia, principalmente de Cotopaxi, Chimborazo,

Esmeraldas, las cuales como dato referencial tienen el 13,6%, 13,5%, 15,28% de analfabetización respectivamente (INEC, 2018), estas son las provincias del Ecuador donde las tasas de analfabetización están entre las más altas. Situación no muy diferente se vive en otros barrios de la ciudad, donde la falta de cultura jurídica les hace presas fáciles de factores, como el tráfico de tierras, o las invasiones, los cuales desarrollaremos más adelante.

## **2. CAPÍTULO II. Causas jurídicas que han generado la aparición de asentamiento irregular denominado Barrio “Camino a la Libertad” de la ciudad de Quito.**

### **2.1. Causas jurídicas.**

#### **2.1.1. Los traficantes de tierras**

El tráfico de tierras ha significado una de las grandes causas para la formación de asentamientos de hecho consolidados, debido a los pocos ingresos económicos de los moradores de estos sectores, quienes por lo general no pueden ser sujetos de crédito, por lo que no pueden adquirir una vivienda por una vía formal que les haga entrega de un título de propiedad.

Para Jaramillo (2008, p. 95) "dejar de buscar y adquirir un espacio de refugio, de vida, es la última de las alternativas, ya que esta es un bien necesario para la reproducción de la vida en todas sus dimensiones", esto muestra que este grupo de personas accede a cualquier opción de vivienda que se ajuste a su apretada economía, por lo que son las principales víctimas del mercado informal, donde los traficantes de tierras o también conocidos como "urbanizadores piratas" abundan.

Esta manera de acceder a la tierra trae consigo graves consecuencias, ya que, realmente están pagando solo el uso del suelo, no existe ningún título de propiedad de por medio en estas negociaciones, lo que pone en riesgo su dinero invertido, además cualquier mejora su lote o a su vivienda que se haga en un futuro, debido a que son víctimas constantes de las autoridades municipales, o en varias ocasiones incluso de los verdaderos propietarios del terreno que están ocupando, o en otras ocasiones son dos las personas que pagan por un mismo lote, "Es común que los lotizadores vendan y revendan un mismo lote dos, tres o más veces a compradores diferentes" (Mena, 2010, p. 64) lo que genera "un estigma que la informalidad está asociado a la pobreza, al conflicto y la violencia". (Castello y Cueva, 2012, p. 467).

En principio se debe mencionar el manejo y comportamiento que tienen estos traficantes de tierras, ya que se trata de gente inescrupulosa pero realmente hábil y persuasiva en su lenguaje, todo esto debido a que conocen muy bien el anhelo de vivienda y el contexto cultural de las personas interesadas, por lo que en torno a estos factores elaboran estrategias previamente establecidas, es decir, realizan propagandas a través de carteles, hojas volantes, todo tipo de publicidad en espacios públicos de los distintos sectores periféricos donde la gente se reúne, tales como, plazas, mercados, canchas públicas, etc.

Por lo que la gente del sector corre la voz a sus amigos o familiares que estén a la espera de una oferta de un inmueble y estos se convierten en clientes potenciales de un lotizador.

Posteriormente a la publicidad de estos lotes, Castello y Cueva (2012, p. 473) los traficantes de tierra suelen fomentar visitas a los lotes ofertados, para que así los nuevos compradores conozcan los terrenos que van a adquirir, suelen incluso ir sustentados de un plano de un proyecto urbanístico para la zona, el cual detalla trazado vial, áreas verdes, además de linderos bien marcados entre cada lote.

A esto se suma su habilidad de discurso con tintes políticos, mostrándose como el nuevo líder barrial, quien luchara por dotar de todo lo necesario en

cuanto a servicios básicos al barrio. Dotado de un gran aire de seriedad y una disertación cautivadora conmueve a la gente motivándoles con la ilusión de tener su casa propia, y el status que esta les otorga frente a la sociedad.

El traficante de tierras además promete la entrega de las escrituras individuales definitivas una vez se hayan cancelado los valores totales. Los cuales inician por un “valor simbólico entre 80 a 120 dólares” (Castelo y Cueva, 2012, p. 474), los cuales les asegura su inscripción al proyecto, para con el pasar de los días solicitar el pago de una suma más elevada, lo cual les significa su primera cuota de entrada, la cual será la base para los siguientes pagos mensuales, para así al final del pago no entregar ningún título de propiedad, lo que incluso en muchos casos se encasilla en el tipo penal de la estafa.

Esta es una breve síntesis de cómo se manejan los traficantes de tierra, la misma fue elaborada con varios testimonios de barrios informales tales como: Buenos Aires, San Cristóbal, Camino a la Libertad todos de la ciudad de Quito, quienes fueron víctimas del tráfico de tierras.

A pesar de que, en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) expedido en el año 2014, se estableció una sanción para quienes ejercían este tipo de comercio en el mercado informal, al respecto el COIP menciona lo siguiente:

"La persona que para obtener provecho propio o de terceros, promueva u organice la ocupación o asentamiento ilegal en terrenos ajenos, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años. El máximo de la pena se impondrá a la persona que sin contar con las autorizaciones administrativas necesarias de fraccionamiento de un predio urbano o rural ofrezca en venta lotes o parcelas de terreno del predio y reciba del público, directa o indirectamente, dinero o cualquier otro bien de su patrimonio. Si se determina responsabilidad penal de la persona jurídica, será sancionada con la extinción y multa de cien a doscientos salarios básicos unificados del trabajador en general."(COIP, art. 201, 2014)

Vale la pena señalar que cumplir con las sanciones a los lotizadores irregulares ha demostrado ser, en algunos municipios de Brasil y México, una acción positiva en la disminución y prevención de la aparición de nuevos asentamientos humanos irregulares, (Smolka, 2002, p. 45) y si bien la norma penal ecuatoriana resulta severa en tanto a los años de privación de libertad, así como la multa pecuniaria que enfrentaría un "lotizador" y así detener su actuar de fomentar el mercado informal de la tierra realmente esto no ha sucedido como se esperaba, ya que:

"una vez iniciado el proceso de sanción, cuando se da, éste se estanca en distintas instancias administrativas, civiles o penales por motivos diversos, desde estrategias propias de los lotizadores para extender los procesos a periodos indefinidos, hasta limitaciones propias de la burocracia administrativa y judicial, así como por corrupción al interior de cada una de estas instancias, aspecto ligado a lo incontrolable del mercado informal de tierras." (Castello y Cueva, 2012, p. 470),

Lo que demuestra la habilidad de los lotizadores para dar dilatorias cuando ya se encuentran en un proceso judicial, tomando en cuenta la cantidad de dinero que se mueve en el mercado informal, muchas de las veces por la falta de celeridad en la justicia logran detener los procesos en su contra, o bien salir absueltos, por lo que se puede considerar poco eficaz esta sanción impuesta en la norma penal.

### **2.1.2. Las invasiones**

Esta situación se genera cuando un grupo de personas, por lo general previamente organizados ocupan terrenos que sin saberlo ya poseen un dueño, estas situaciones se producen por las circunstancias socio-económicas ya detalladas en el presente ensayo, si bien esta problemática en la ciudad de Quito se tiene identificada, y considerando que "la constante en la ciudad no

son las invasiones, sino las lotizaciones irregulares" (Moscoso, 2011, p. 1), de igual manera generan una disconformidad en quienes se ven degradados socialmente al ser conocidos como "invasores".

Históricamente estas invasiones han generado episodios de violencia a gran escala en el proceso de toma de la tierra, tal es el caso del barrio "Comité del Pueblo", al norte de la ciudad de Quito, o el barrio "La lucha de los pobres" ubicado al sur de la capital, en los años 70's y 80's respectivamente. Entre otros casos históricos de invasiones que terminaron en violencia se encuentra el caso de "La Roldós" donde hubo un episodio de violencia, entre dueños, policía y los invasores.

En una entrevista realizada al líder barrial el Sr. Gerardo Enríquez (entrevista de 4/11/2017), nos comenta brevemente que existen demasiadas personas interesadas en sumarse a un grupo invasor, que la voz sobre esto se riega de manera inmediata, entre amigos y familiares quienes generan un fuerte compromiso, una vez que se establecen en un lugar, siguen contactando más personas, ya que no existía un límite determinado.

Mientras más personas se adhieran más pueden defender frente a algún ataque de posibles dueños o la policía. Todo esto a cargo del líder barrial, quien se ponía al mando del destino de la invasión, menciona que entre las cosas más importantes por hacer una vez que se han establecido, es mostrar señas de posesión, por lo que inmediatamente improvisan cerramientos con alambres de púas, y casas de madera.

Mientras más gente se va sumando, es tanto el espíritu de cuerpo que tiene, que la comunidad realiza mingas para la construcción de viviendas improvisadas de quienes van llegando a la misma, todo esto lo hacen a la espera de no tener problemas en un futuro con la autoridad.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización al respecto del control de invasiones dice lo siguiente:

"Control de invasiones y asentamientos ilegales. - Los gobiernos autónomos descentralizados tomarán todas las medidas administrativas y legales necesarias para evitar invasiones o asentamientos ilegales, para lo cual deberán ser obligatoriamente auxiliados por la fuerza pública; seguirán las acciones legales que correspondan para que se sancione a los responsables." (COOTAD, art. 458, 2010)

Si bien, este articulado da un lineamiento claro para controlar y contrarrestar las invasiones, dado el testimonio del Sr. Gerardo Enríquez (entrevista de 4/11/2017), no constituye una normativa que sirva de manera directa, puesto que es de conocimiento de los invasores que la fuerza pública teme acercarse a los mismos a intentar desprenderlos de las tierras invadidas, y en caso de hacerlo, pues es muy probable se repitan los casos históricos expuestos anteriormente, incluso pese a las sanciones penales que esto traería consigo que como se mencionó en el apartado referente al tráfico de tierras, resulte poco eficiente este artículo del COOTAD.

## **2.2. Situación actual del “Barrio Camino a la Libertad”**

Una vez planteada la prescripción adquisitiva y la partición administrativa como posibles soluciones eficaces para legalizar la tierra, se procederá a analizar como las características de estas dos propuestas se ajustan pragmáticamente a la situación de los habitantes de los distintos barrios irregulares de la ciudad de Quito.

Resulta trascendental el caso de este barrio para el análisis de esta investigación puesto que el mismo se ha convertido en un verdadero eslabón dentro lo que significa la regularización y la titulación de la tierra, ya que, de forma muy particular en este barrio podemos encontrar reunidos prácticamente todos los fenómenos de formación de asentamientos que ya se analizaron

anteriormente; así como también la posibilidad de la aplicación de diferentes alternativas de solución legal. Por este motivo se considera que este barrio puede convertirse en un referente de estudio, de análisis, y de solución.

En el Barrio “Camino a la Libertad” ubicado en el noroccidente de la ciudad de Quito, la solución jurídica eficiente frente a las distintas problemáticas jurídicas y sociales se ha planteado de la siguiente manera:

En una entrevista realizada al presidente de la Cooperativa de Vivienda “Camino a la Libertad”, el Sr. Celso Meza (entrevista de 12/07/2018) nos informó que este es un barrio compuesto de alrededor de 800 familias con distintos problemas individuales pero no muy diferentes entre sí, ya que la mayoría habían arribado al mismo en épocas similares, además de que, tenían construidas sus viviendas sobre los lotes adquiridos, los cuales se encontraban de una u otra manera separados por “cerramientos” en los mejores casos de bloques, o de ladrillos, o construcciones similares, y en otros casos menos favorables, estos era de alambre de púas o construcciones similares.

Los distintos tipos de infraestructuras levantados sobre dichos lotes, eran en su totalidad construcciones destinadas a la vivienda familiar. Dicho barrio tenía formado un Cooperativa de vivienda la cual se había formado para poder acceder a soluciones reales frente a su irregularidad, para lo cual se conformó una directiva la cual se encargaría de dar gestión al trámite municipal, así como también quienes serían los encargados de la representación jurídica administrativa del barrio frente a las instituciones pertinentes, lo cual se muestra como una decisión acertada de los moradores del barrio al confiar en el Municipio de Quito como ente regulador que les resuelva su necesidad de regularizarse y acceder a la titulación individual, siendo más específico a la Unidad Regula Tu Barrio, la cual muestra los últimos datos de gestión reguladora en lo que va del 2018,

“Solo en estos 4 meses del año 2018 se han entregado más de 750 títulos de dominio, que benefician a más de 3 mil personas; se han gestionado 286 barrios, que beneficiarán a 45 mil ciudadanos; y se



regularizaron 130 barrios que beneficiaron a 35 mil habitantes, que refleja el trabajo conjunto que logran día a día las dependencias municipales y que durante décadas parecía imposible.”(Quito-informa, 29 de mayo de 2018).

No obstante, estos son datos actuales que demuestran la baja cifra de barrios que regula la municipalidad, acotando a esto que el hecho de que entreguen una Ordenanza que reconoce el asentamiento, no entrega ningún tipo de título de propiedad individual.

Esta aclaración final se la hace ya que en una entrevista personal con el Sr. Celso Meza (entrevista de 12/07/2019), supo manifestar tras varias insistencias de la directiva en el municipio de Quito, los representantes de la UERB se habían acercado al barrio en repetidas ocasiones con el pretexto de recolectar información de la situación del barrio, pero tras estas visitas los problemas solo acrecentaban, ya que no todos los moradores del barrio habían accedido de la misma manera a sus terrenos, un grupo había accedido por invasiones, otros habían sido víctimas de algún tipo de lotizador, otros habían heredado el problema de sus padres, a lo cual la UERB habían mencionado que el tema necesita de un análisis más amplio y profundo, más el tiempo transcurría y no se recibía ninguna respuesta de esta unidad.

Por esta razón los moradores del barrio "Camino a la Libertad", optaron por averiguar que otras alternativas de solución se ajustaban a sus necesidades de lograr conseguir el título de propiedad individual. Es aquí que, dadas las circunstancias de los moradores frente a sus lotes de terreno, y dada la posesión a través del tiempo que tenían, el juicio prescripción adquisitiva de dominio podría solventar sus necesidades.

### **2.3. La vía administrativa: La partición administrativa (COOTAD)**

La vía administrativa es una opción de solución a la problemática de los asentamientos informales que determina nuestra normativa en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), este cuerpo normativo propone una solución paso a paso en su articulado, se debe considerar que el programa de regularización del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito estipula tres procesos que definen su metodología: técnico, jurídico y social (Castelo y Cueva, 2010, p. 469), y es quien tomará el control de evitar la proliferación de los asentamientos ilegales e invasiones, tanto en los sectores urbanos y rurales de la ciudad.

La partición como concepto general dentro del derecho tiene varias acepciones, según el enciclopedista Cabanellas (2015, p. 141) se entiende a la partición desde el punto de vista civil como:

“La que se concede a los herederos, sus acreedores y cuantos tengan en la sucesión algún derecho declarado por las leyes, para pedir en cualquier momento la división de la herencia, no obstante la prohibición del testador o convenciones en contrario.”

Cabanellas (1981, p. 116), menciona también que "La división en partes de la cosa común, que es en síntesis el contenido de la partición, puede ser pedida por cualquiera de los copropietarios", lo cual hace mucho sentido hablando de la partición administrativa, ya que, esta solicitud de partición administrativa puede solicitar cualquier interesado en llevarla a cabo, sin necesidad del consentimiento del resto de cohabitantes de cualquier tipo de asentamiento de hecho. Para otro doctrinario el concepto es similar, en virtud de que también basa su concepto en la "partición hereditaria",

“Se llama partición al procedimiento -privado o judicial-, por el que se da termino a un estado de comunidad de bienes. Se produce la partición en cualquier caso en que exista condómino, indivisión o comunidad de bienes, como sucede en los casos de herencia, cuando hay más de un heredero, o de terminación de la sociedad en general, y más específicamente, de la sociedad conyugal, así como

en otras circunstancias en que una misma cosa o conjunto de cosas pertenecen a varios sujetos, por ejemplo, por haberlas comprado juntos.” (Larrea, 2008, p. 549)

Esta última definición pertenece a un doctrinario reconocido en la cultura jurídica Ecuatoriana, por lo que comprende una definición más completa sobre lo que es la partición civil, no obstante se ocupa más de temas de personas naturales en casos como la partición de bienes hereditarios y la partición de la sociedad conyugal, salvo en sus últimas palabras donde se refiere a la partición de cosas que pertenecen a varios titulares, por lo que es un concepto que se ajusta a la materia del presente ensayo que versa sobre partir un bien inmueble perteneciente a varias personas, en fracciones de la propiedad de tal manera que cada una de estas personas goce de su fracción de manera titulada y legal.

Tal como funciona en los casos de herencia, donde se realiza la partición de la masa hereditaria a todos los beneficiarios de manera que cada uno goce su porción de manera legal e individual, y por último la partición de la sociedad conyugal, donde cada cónyuge toma su porción conyugal por partes separadas e iguales.

Sin embargo, la partición administrativa es una figura jurídica que vas más allá de este concepto al ser por primera vez una facultad no de quien tiene el derecho real sobre un bien inmueble, sino, sobre quien al no tener el dominio goza entre sus facultades de poder regular el uso del suelo.

La partición administrativa es otorgada al ente encargado de controlar y regular el uso del suelo (COOTAD, art. 486, 2010) como una facultad extraordinaria por una ley de nivel jerárquico categorizada como ley orgánica, es decir del alto rango, que por su naturaleza solamente podrían contravenir mandatos y/o principios constitucionales.

Este criterio es razonable puesto que determina “dominio” y altera la naturaleza misma de la propiedad, por tanto, al tratarse de un derecho tan importante el

tratamiento que se le debe dar a esta potestad es altamente exigente desde el punto de vista formal, entendiéndose esto como el cumplimiento de un sinnúmero de requisitos y formalidades previas.

En tal virtud se infiere que el concepto de partición administrativa se refiere en su primera palabra a la intención de subdividir un cuerpo cierto en cuerpos ciertos de menores dimensiones de manera de legal, legítima y determinada. Por otro lado, el término administrativa hace referencia a quien, a diferencia de lo comúnmente visto en el derecho, tiene en este caso la exclusiva facultad de ejecutarlo por mandato legal. Es evidente que la intención plena del legislador es, mediante esta facultad, crear una solución particular y directa al problema de los asentamientos informales que solo y únicamente se aplique para estos determinados casos.

Una vez terminado el proceso de partición se procede a la adjudicación la cual se define de la siguiente manera "Declaración de que algo concreto pertenece a una persona"(Cabanellas, 2015, p. 157), este concepto es realmente sencillo de comprender, con lo referente a la adjudicación de bienes, materia sobre la cual trata la partición administrativa (Cabanellas, 1981, p. 164) menciona que esta es una "asignación y entrega de un conjunto de bienes a las personas que les corresponde según ley, testamento, o convenio", en este proceso de partición administrativa, será una resolución la que otorgara la adjudicación a quien corresponda.

La adjudicación se convierte en el paso final de este largo proceso, en la norma 265 de procedimiento de adjudicación de tierras del Ministerio del ambiente (2007, p. 12) la adjudicación de las tierras se las debe hacer de forma colectiva, y como cuerpo cierto puesto que aquí se hace la entrega el bien inmueble fraccionado a su nuevo dueño que ha podido demostrar dentro de este proceso administrativo tener este derecho, nuestro código civil determina claramente cuáles son los modos de adquirir el dominio, y son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción" (CODIGO CIVIL, art. 603, 2005)

Sin embargo por la naturaleza y circunstancias del proceso dentro de la partición administrativa la adjudicación se convertiría en la forma adecuada en que al nuevo dueño se le es transferido el dominio del bien inmueble en cuestión, pero es trascendental no confundir a la adjudicación como un modo de adquirir el dominio, puesto que solo es el mecanismo de asignación dentro de un proceso en donde el verdadero modo de adquirir el dominio es la tradición, al existir un dueño (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito) que transfiere el dominio a un nuevo dueño y que recibe una contraprestación dineraria.

#### **2.4. La Vía Judicial: La prescripción adquisitiva de dominio**

La prescripción adquisitiva de dominio es en realidad un concepto eminentemente jurídico, un modo de adquirir ordenado por vía judicial. Por este motivo no ha sido tomado en cuenta en el marco de las discusiones de urbanistas que han planteado a la informalidad de la tierra como un problema urbanístico más que un problema legal.

Sin embargo, esa es una visión no solamente corta, sino hasta errónea de este fenómeno, ya que por su naturaleza y sus elementos el Ab. Miguel Viteri (entrevista de 09/07/2018) asevera que, la informalidad de la tierra es más una problemática social que necesita ser regulada y tratada desde la óptica legal, ya que a pesar de que existen efectos que repercuten en materia urbanística, debemos tener en claro que el urbanismo no puede resolver esta problemática, puede tan solo analizarla y quizá prevenirla, pero no más.

La esencia del derecho y de la ley nos lleva precisamente a inferir que la ley está llamada a regular conductas, según Norberto Bobbio (1989, p. 43), la norma debe ser eficaz, y con esto se refiere a la relación primordial que debe haber entre una norma y su aplicación directa ante la conducta que necesita

ser regulada y la capacidad que esta norma tiene para dar solución a esta necesidad.

En tal virtud, las mecánicas legales existentes y contenidas en la norma deben ser aplicadas en búsqueda directa de una solución a un problema determinado. La prescripción adquisitiva de dominio no solamente es un mecanismo efectivo ante esta problemática, sino también adecuado puesto que su naturaleza filosófica nos recuerda que no fue creado como un modo de adquirir en realidad, sino más bien como un reconocimiento a quien merecía por sus actos legítimos reclamar el dominio de una propiedad de la cual ya tenía uso y gozo, hablamos de la Función Social de la propiedad como la esencia verdadera histórica y filosófica de la prescripción adquisitiva de dominio.

Con esto en mente y sabiendo que esta problemática en la ciudad de Quito ha superado las teorías urbanísticas y teorías planificadoras de cómo debe desarrollarse la expansión de una ciudad, sobretodo en sus sectores periféricos, desarrollaremos en detalle a la prescripción adquisitiva de dominio como una solución real, acorde a la normativa que se ajusta a la necesidad de las personas que hoy por hoy se enfrenten a esta problemática.

Para desarrollar esta solución eminentemente jurídica frente al problema de la informalidad de la tierra, es importante desarrollar y comprender el concepto de la prescripción, ya que en nuestro código civil se menciona los dos aspectos bajo los cuales puede considerarse la prescripción, el uno siendo la prescripción adquisitiva, y el otro siendo la prescripción extintiva.

Para efecto de esta solución jurídica se desarrollará el concepto de prescripción adquisitiva; Para Eduardo Carrión (1985, p. 181) la prescripción adquisitiva se define como “El modo de adquirir las cosas ajenas, por haberse poseído dichas cosas durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales” mientras que en nuestro código civil la prescripción adquisitiva se encuentra definida como:

“Prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas, o no haberse ejercido dichas acciones y derechos, durante cierto tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.” (CODIGO CIVIL, art. 2392, 2005).

Se debe tener en claro que la prescripción debe reunir ciertos requisitos o formalidades para poder producirse, uno de ellos es la prescriptibilidad de la cosa, por lo que la prescripción se exige sobre cosa ajena, así como se determina en nuestro Código Civil, bajo ningún caso se podrá exigir bajo cosa propia, esto se debe a que la prescripción adquisitiva es un modo de apropiarse, y nadie puede apropiarse de algo que ya se encuentra en su patrimonio.

Otro de los requisitos para poder reclamar la prescripción es el tiempo, con respecto a esto nuestra legislación ecuatoriana en el Código Civil (2005, art. 2408) exige que; para poder reclamar la prescripción adquisitiva está claramente determinado, se puede exigir desde mínimo 5 años de posesión sobre la cosa al tratarse de la prescripción ordinaria de dominio sobre bienes raíces o bienes inmuebles, y, un mínimo de 15 años de posesión sobre la cosa al tratarse de la prescripción extraordinaria de dominio, es menester cumplir con este requisito para que el prescribiente logre plantear frente a un Juez competente la prescripción.

Otra de las formalidades fundamentales de la prescripción adquisitiva es la posesión, esto porque la posesión debe reunir ciertas calidades para que se considere como Carrión señaló (1985, p. 182) “un hecho inequívoco, merecedor de la protección jurídica, y apto para producir el efecto de llevar a la adquisición del dominio de la cosa, por prescripción”, estas calidades que debe reunir la posesión para toda prescripción adquisitiva son las siguientes:

- A) Pública,
- B) Tranquila,
- C) Ininterrumpida

- D) Mantenerse hasta el momento en que se la exige
- E) Exclusiva. (Carrión, 1985, p.182).

### **3. CAPÍTULO III. Propuesta de soluciones frente a la situación irregular y la falta de títulos individuales en el barrio “Camino a la Libertad”**

Como se mencionó en líneas precedentes de este ensayo, los problemas tanto sociales y jurídicos; tales como la migración hacia la capital, la expansión poblacional sin ninguna planificación, el desconocimiento de la gente que accede a la compra de terrenos hacia los traficantes de tierras, ha desarrollado un sinnúmero de situaciones individuales que exigen una solución eficiente dentro del marco legal, que les otorgue un título de propiedad otorgado por un Juez o por la entidad municipal correspondiente, y que conste con todas las solemnidades que la ley exige, así como también la intervención de todas las instituciones públicas que deban requerirse para la obtención de este título de propiedad, así como son las Notarías y el Registro de la Propiedad del cantón que corresponda en el momento procesal oportuno.

Es el caso que varias familias en los distintos barrios de Quito tales como: Camino a la Libertad, Buenos Aires, San Cristóbal, entre otros, que esperan su regularización, esperanzados plenamente en las entidades municipales y la norma administrativa que regula, los mismos no han recibido soluciones eficaces en su mayoría.

Para el experto en materia civil Ab. Miguel Viteri Nicolalde el problema radica en el desconocimiento al acceso de alternativas diferentes que la gente tiene en relación a su problema de irregularidad, mas no a la falta de voluntad de solución. Esto precisamente en relación a lo antes mencionado con respecto a que la problemática de la informalidad se ha manejado más desde el punto de vista urbanístico que el punto de vista legal, por esto quienes buscan una



solución encuentran solamente la alternativa municipal/administrativa.”  
(Entrevista de 09/07/2018)

En tal virtud es necesario que la discusión sobre la informalidad de la tierra se amplíe, se planteen nuevas mecánicas de solución y no se cierre las puertas a mecanismos legales ya existentes que tradicionalmente han sido utilizados con otros fines.

A continuación, se desarrollará dos opciones legales para lograr el título de propiedad de manera individual, la primera responde a una solución por vía administrativa/municipal, la cual se denomina Partición Administrativa, la segunda corresponde a una opción judicial a través de una acción de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio.

### **3.3. La prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio aplicada al problema**

Es así que se adoptó a la demanda de prescripción adquisitiva de dominio como una propuesta para la regularización de la propiedad en los asentamientos informales, y dado que las características que el barrio y sus moradores presentaban en sus propiedades se ajustaba a la legalidad que exige la norma vigente ecuatoriana como se menciona en líneas precedentes, la prescripción extraordinaria de dominio aplicada bajo estas circunstancias se constituyó en una alternativa altamente eficaz para que los interesados logren reclamar su derecho y a futuro alcanzar con el ansiado título de propiedad individual.

Toda vez que los moradores interesados venían habitando por más de 15 años sobre el bien, lo cual es un requisito *sine qua non* para reclamar la prescripción extraordinaria de dominio tal cual se verifica en el Título XL DE LA PRESCRIPCIÓN del Código Civil en sus Arts. 2410 y siguientes, y que esta

posesión sea de manera pacífica, ininterrumpida, pública y sobre todo con ánimo de señor y dueño, así como lo especifica el Código Civil Ecuatoriano

“Posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño; sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo, o bien por otra persona en su lugar y a su nombre.” (Código Civil, art. 715, 2005),

Otro concepto jurídico de posesión según Pañora (2017, p. 1) es “la posesión es un hecho por cuanto la cosa física se encuentra a cargo de un poseedor, quien a su vez goza y disfruta de los frutos producidos de ella.” Mientras que para el Dr. Federico Puig Peña, en su obra titulada Compendio de Derecho Civil español, sobre la posesión expresa lo siguiente:

“La idea que encierra a la palabra posesión es una idea de Derecho Positivo, la palabra posesión tiene dos sentidos: como señorío o poder de hecho y como derecho o poder jurídico; el derecho empieza a actuar decididamente cuando el hombre tiene las cosas con un deseo de tenerlas, nos referimos al deseo matizado con el animus dominio”. (Puig, 1984, p. 34)

Es así, que frente a demostrar su posesión sobre el bien no tenían problema alguno, debido a que eran notorios a simple vista los actos de posesión que tenían las personas frente a sus terrenos y viviendas, actos de posesión que se ven reflejados en: pagos de los servicios básicos individuales o a nombre del barrio de manera prorrateada, pagos del impuesto predial, fotografías del bien en cuestión, certificado de gravámenes otorgado por el Registro de la Propiedad del cantón, pruebas testimoniales, peritaje e inspección judicial.

El peritaje debe ser realizado de manera oportuna por un Perito avalado por el Consejo de la Judicatura, y, la inspección judicial la realizará el Juez de manera personal estos dos requisitos merecen una valoración especial, ya que es aquí donde será el Juez en persona quien constate lo relatado en los fundamentos de hecho que consten en la demanda de prescripción presentada inicialmente por el actor, es importante añadir que "la prescripción extraordinaria de dominio

debe ser alegada por quien quiere aprovecharse de ella, el juez no puede declararla de oficio." (Noboa, 2013, p. 147).

Una vez el Juez que llevo a cabo el proceso judicial entregue sentencia favorable donde otorgue la Prescripción extraordinaria de dominio, esta sentencia debe ser inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón correspondiente. Larrea Holguín, (2008, p. 58) en su obra titulada "Los bienes y la posesión", haciendo referencia a la evolución de la posesión en la normativa ecuatoriana, expresa que:

"El Código Civil produjo un cambio profundo en materia posesoria con respecto a las antiguas leyes españolas hasta entonces vigentes. Principalmente en lo referente a los inmuebles, con la exigencia de la inscripción de sus títulos en el Registro de la Propiedad, el sistema fue novedoso"

Cabe recalcar que la prescripción extraordinaria de dominio cabe con un título inscrito, es decir se puede proceder a demandarla aun si la propiedad tiene otro dueño inscrito en el registro de la propiedad o en las cartas del impuesto predial, añadiendo que esta última no reconoce derecho de propiedad, tan solo sirve para fines tributarios.

Se podría pensar que la esencia de la Prescripción Adquisitiva no es resolver problemas de regularización de asentamientos, pero no se puede desconocer, que muchos habitantes reúnen en derecho todo lo necesario para pretender acceder judicialmente a dicha Prescripción Adquisitiva, y la misma no puede ser negada por Juez competente si se cumplen los preceptos jurídicos establecidos en el Código Civil (art. 2410, 2005) y los preceptos procesales establecidos en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP). De esta manera la Prescripción Adquisitiva se ha convertido en una solución real y puesta en práctica en el caso "Camino a la Libertad", y además en otros asentamientos de la ciudad y del país que han tomado este caso como referencial.

### **3.4. La partición administrativa aplicada al problema**

Esto lleva al siguiente punto que es precisamente la dificultad en la realidad práctica del ciudadano habitante de los asentamientos informales de poder alcanzar este cumplimiento de formalidades, y sumado además a esto, la inoperancia y desconocimiento de quienes son los llamados a ejecutar esta potestad de carácter administrativo. Dada la naturaleza de este tipo de procesos existen casos que reflejan que el tiempo que toma recabar información, hacer investigación de campo, realizar solicitudes administrativas, trámites, entre otros, superan incluso al tiempo que dura la administración municipal haciendo que los procesos se vuelvan ineficaces.

El proceso de regularización de barrios ha sido bastante lento, con un total de 159 asentamientos humanos regularizados entre el 2001 y 2008, aun cuando se trabajó varios casos con el Centro de Mediación y Negociación Municipal. En el año 2009 se logró regularizar un asentamiento, mientras 36 permanecieron en proceso. En el año 2010, la situación ha sido distinta, hasta el mes de octubre, se registraron más de 53 asentamientos a la espera de aprobación por parte del Concejo Metropolitano, lo que muestra una tendencia acelerada en la regularización de asentamientos en la actualidad, con un objetivo trazado por la UERB de 100 barrios regularizados por año". (Castelo y Cueva, 2010, p. 469), lo cual evidentemente, no se ha conseguido.

Sin embargo, existe un proceso administrativo y municipal del cual se encargan varios órganos administrativos de la municipalidad, los cuales podrán actuar de oficio o a petición de parte, son estos órganos quienes están plenamente facultados para proceder con el ejercicio de la partición administrativa.

Estos son: la Unidad Especializada Regula tu Barrio, El Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito quien delegará a La Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana suscribir a su nombre y representación las resoluciones de partición administrativa de los

asentamientos humanos de hecho y consolidados y cuya propiedad se encuentre proindiviso, es decir a las propiedades que se encuentren sin repartir pertenecientes a un grupo de personas también llamados co-propietarios, todo esto previo se hayan cumplido todos los requisitos legales correspondientes.

Los requisitos legales se detallan en la sección cuarta del COOTAD donde se menciona a quien se le otorga la potestad administrativa de partición, como se mencionó al inicio de este capítulo, estos requisitos se encuentran expuestos en el artículo 486 del cuerpo normativo antes referido, además de mencionar quienes serán los intervinientes dentro del proceso de partición:

“Potestad de partición administrativa. - Cuando por resolución del órgano legislativo del gobierno descentralizado autónomo municipal o metropolitano, se requiera regularizar barrios ubicados en su circunscripción territorial, el alcalde, a través de los órganos administrativos de la municipalidad, podrá, de oficio o a petición de parte, ejercer la potestad de partición administrativa, siguiendo el procedimiento y reglas que a continuación se detallan:” (COOTAD, art. 486, 2010)

La Municipalidad tiene competencia para aplicar y cobrar tasas retributivas sobre los servicios públicos que preste en el procedimiento de partición administrativa, (Basantes, 2013, p. 2) salvo aquellos que se encuentran exentos en el literal e) del artículo 486 del COOTAD.

A esto se debe sumar lo que la doctrina y las leyes de mayor y menor jerarquía al COOTAD mencionan acerca de la propiedad y el derecho de las personas sobre la misma, además de determinar quiénes serán los encargados de llevar y resolver cualquier diligencia de manera oportuna y eficaz dentro del proceso administrativo de partición.

Para el jurista ecuatoriano Juan Larrea Holguín (2008, p. 34) “La propiedad tiene un sentido más amplio que la palabra dominio, el primero indica toda relación de pertenencia o titularidad, en cambio el dominio hace referencia a la titularidad sobre un dominio corporal”.

Mientras el jurista Eduardo Carrión Eguiguren (1985, p. 23) al respecto de la propiedad manifiesta que:

“La posesión pone al hombre en contacto con las cosas y le permite aprovecharlas para la satisfacción de sus necesidades; y da interés práctico al derecho de propiedad, que es garantía de la libertad esencial de la persona y elemento insustituible del orden de la sociedad”.

En la Constitución de la República del Ecuador dentro de su articulado menciona que "Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica."(CRE, art. 30, 2008), además que, "Se reconoce y garantizará a las personas:

2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios." (CRE, art. 66, 2008)

Estos artículos de la constitución ecuatoriana hacen clara referencia a que el estado garantizará a las personas el acceso a una vivienda propia y digna, y un ambiente social estable, es decir que puedan disfrutar algo propio, todo lo contrario a lo que sucede en estos barrios periféricos, donde existe "aglomeraciones de viviendas, producto de la ocupación o invasión de tierras fiscales o privadas, cuya construcción fue financiada por sus ocupantes o sus antecesores por el sistema de autoconstrucción." (Gorosito, 1996, p. 1)

Existen demasiados posesionarios que viven en sus inmuebles inmersos en la ilegalidad sin la más mínima posibilidad de acceder a un crédito o financiamiento para construir o en algunos caos mejorar su vivienda, además de no contar con los servicios básicos, o en otros casos contar con los mismos pero de manera limitada o de manera improvisada, viviendo en la marginalidad

y sobre todo carentes de su título de propiedad de su lote individual, e inútiles frente a una pronta solución dado su desconocimiento frente al problema real.

En el artículo de la constitución del Ecuador antes citado en su numeral 26 se menciona lo siguiente: “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.” (CRE, art. 66, 2008)

En líneas precedentes de este ensayo ya se había mencionado sobre la función social que según el tratadista Carrión (1985, p. 179) debe cumplir la propiedad, tomando como punto de partida que la propiedad debe ser ejercida en orden del bien común, beneficiando a quien cumple los requisitos legales, y requisitos de hecho para poder reclamar y legalizar su posesión, haciendo todo esto efectivo estableciendo una política pública clara y completa.

Este caso planteado merece una política de carácter metropolitano y administrativo que logre cambiar la situación social, económica, patrimonial y sobre todo jurídica de miles de poseionarios informales, a una nueva de condición de adjudicatarios, todo esto iniciando por el reconocimiento de los asentamientos de hecho consolidados amparados en un marco legal y jurídico que funcione de manera expedita dentro de este proceso de partición administrativa.

Al ser un caso que afecta a un conglomerado de personas que viven en la informalidad, y, que han vivido durante años en esta situación, a tal grado que incluso han generado un sentido de pertenencia y familiaridad con el sector donde habitan (Meza, 2018), pese a sus malas condiciones de organización grupal, y con infraestructuras precarias y carentes de muchas características, se debe recalcar que la Constitución del Ecuador en su capítulo sexto, sección segunda menciona lo siguiente “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.” (CRE,

art. 321, 2008), lo cual hace muestra clara que ampara, garantiza y reconoce el derecho a la propiedad de esta forma comunitaria/grupal de habitar.

Dando así facultad para que las organizaciones barriales, ya sean comités pro-mejoras, cooperativas de vivienda, o asociaciones de hecho que representen a un conglomerado más grande llamado “barrio” o propiamente dicho “urbanización de interés progresivo”, el cual será reconocido bajo ordenanza emitida por el Concejo Metropolitano, puedan acceder a reclamar su título de propiedad

Una vez que se ha desarrollado brevemente el derecho a la propiedad en sus formas, tipos y circunstancias que la Constitución del Ecuador ampara, se debe mencionar, quienes son los encargados de llevar a cabo las soluciones fácticas de los asentamientos humanos de hecho.

En los últimos años en la ciudad de Quito y en sus diferentes administraciones el tema de la irregularidad de la propiedad en los diferentes sectores de la ciudad ha sido un problema latente y en crecimiento, para Cravino (2008, p. 144) “la informalidad urbana no es una excepción, sino que constituye una forma de acceso a la ciudad y a la vivienda informal.”

Si bien se han implementado varias soluciones a través de resoluciones, ordenanzas, reformas al COOTAD, e incluso creando nuevas dependencias municipales, no se puede decir que el problema está en camino de solución, pese a esto en el cuerpo normativo antes mencionado se refiere a sobre quien versa la responsabilidad de afrontar las soluciones a estos casos de informalidad:

“Fines de los gobiernos autónomos descentralizados. - Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados:

f) La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias;” (COOTAD, art. 4, 2010)



"Art. 54.- Funciones. - Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;

c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra

forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;

i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;" (COOTAD, art. 54, 2010)

Como se puede constatar en las citas precedentes son los Gobiernos Autónomos Descentralizados los responsables de verificar, tratar y dar solución a los problemas de la informalidad del suelo en su circunscripción territorial cantonal, además de garantizar el derecho al hábitat y vivienda de interés social. "El Municipio de Quito cuenta con planes de vivienda de interés social y ordenanzas que los respaldan, así como con una política de hábitat y vivienda orientada hacia la población con menos ingresos." (Cueva y Castelo, 2010, p. 478)

Todo esto mediante ordenanzas aprobatorias de urbanización de interés social de Desarrollo Progresivo, en las cuales la Municipalidad reconoce legalmente al asentamiento como tal y, a su vez, permite que los poseionarios puedan en un futuro contar con su respectivo título de propiedad que garantizará a futuro su propiedad y su ejercicio de derecho a la vivienda, adecuada y digna, conforme lo prevé los artículos antes mencionados de la Constitución del Ecuador.

Siendo potestad de los municipios la partición administrativa, la misma se desarrolla una vez que identificado el problema de fraccionamiento de un barrio, no existiendo la posibilidad de fraccionar en términos normales el alcalde o el concejo pueden a través de las instancias internas disponer un trámite especial para autorizar su fraccionamiento simplemente bajo criterios de orden eminentemente administrativos y obviamente los mismos se darán una vez de que iniciado el trámite entendido la verdadera situación del barrio o del macro lote a subdividirse se puedan acoplar a este mecanismo establecido, y por lo tanto se puedan emitir informes técnicos y legales para que el concejo ejerza esta facultad y el barrio pueda tener debidamente autorizado el fraccionamiento y por tanto la obtención de escrituras individuales.

El proceso se inicia con la identificación del problema ya sea por parte del municipio o a petición del barrio. El concejo municipal atendiendo a este pedido dispondrá la inscripción de la declaratoria de partición administrativa en el Registro de Propiedad del cantón, posteriormente la realización de informes técnicos y legales de la situación del barrio, informes que serán debidamente analizados y entregados por el departamento responsable "Regula tu Barrio". Para la elaboración del informe contará con la participación de todos los interesados quienes de manera obligatoria deberán aportar toda la información necesaria, además de la participación de instituciones como el Registro de la Propiedad y notarias del cantón.

Este primer informe será un informe provisional, el cual se deberá notificar a todos los interesados, o en su defecto se lo publicará mediante la prensa, en un periódico de gran circulación el cantón donde se ubique el macro lote, a este informe los interesados podrán marcarle observaciones dentro del plazo de 3 días contados a partir del día siguiente de su notificación. Una vez realizadas estas observaciones el órgano responsable del ordenamiento territorial en el cantón, es decir Regula Tu Barrio aquí en la ciudad de Quito, realizara la emisión del informe técnico definitivo, posteriormente el Concejo Metropolitano dictará una resolución administrativa de partición y adjudicación y ordenará que la misma se eleve a escritura pública y finalmente se inscriba en el registro de

la propiedad, la misma se constituirá como título de dominio de los beneficiarios.

Se determina realmente como un proceso no muy complicado de emprender, donde los órganos administrativos al igual que los interesados tendrán pleno conocimiento del avance del proceso, ya que las unidades municipales que intervienen dentro de la partición administrativa emitirán un informe preliminar el cual se pondrá a conocimiento de los beneficiarios para que ellos dentro de un plazo de 3 días (COOTAD, art. 486, 2010) emitan sus observaciones y marquen necesidades frente al mismo, para luego de esto se emita un informe final acompañado de una resolución emitida por Concejo Metropolitano donde se determina el proceso de la partición y su futura adjudicación a los nuevos propietarios.

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 4.1. Conclusiones

La problemática de la informalidad del uso del suelo se ha convertido indudablemente en un fenómeno social de gran envergadura que solo va en crecimiento. Como hemos podido observar el caso "Camino a la Libertad" reúne características en su conformación que se repiten comúnmente en la ciudad, de igual forma, por su naturaleza desordenada las soluciones han venido trabajándose por vías separadas, tanto desde la vía Judicial como también la vía Administrativa; y lo más importante, por el gran tamaño del barrio, sin que estas vías se choquen entre ellas o alteren su desarrollo; esto nos lleva a concluir en primera instancia que ambos procesos pueden ser eficaces si son aplicados en circunstancias idóneas.

En esta problemática, se requiere que las soluciones sean prontas y eficaces, entendido que solamente el título de propiedad legalmente perfeccionado es muestra de verdadero patrimonio de la familia ecuatoriana lo cual a su vez genera auténtico y único polo de desarrollo económico de la sociedad en general. En este ensayo se han analizado ciertas alternativas de solución las cuales a pesar de existir no se encuentra dentro de un marco sólido de la política estatal de regularización del uso del suelo, sin embargo, hemos tratado de plantear soluciones con las que se considera son actualmente las más eficaces en el plano técnico-legal y que han generado mejores resultados estadísticamente hablando.

Con respecto a la partición administrativa nos encontramos frente a una facultad originada por ley que se le atribuye exclusivamente a los GAD's, y que por su naturaleza normativa altamente conceptual que no logra apearse a muchas realidades en el campo, la misma se vuelve no solo ineficaz, sino también poco accesible para quienes tienen esta necesidad apremiante de un título individual de propiedad. Si bien es cierto existen casos en que se ha logrado aplicar esta figura, los mismos son mínimos en comparación con la

cantidad de barrios existentes en la ciudad de Quito que han requerido un proceso de regularización. Resulta realmente complejo encasillar casos prácticos dentro de la aplicación de este artículo del COOTAD tanto para usuarios como para profesionales del Derecho.

Esto nos lleva al siguiente punto analizado en este ensayo, que la prescripción adquisitiva de dominio la cual, a pesar de no estar establecida como una figura esencialmente creada para resolver esta problemática, se ha convertido pragmáticamente en una alternativa de solución sólida y real ya que por su naturaleza no exige participación administrativa, voluntad política, organización barrial, altos costos para el interesado, ni engorrosos trámites indeterminados. Pues suele decirse entre quienes conforman las unidades del suelo de las diferentes municipalidades que esta medida no es adecuada por el alto impacto negativo que genera a criterios de urbanismo y planificación, lo cual puede considerarse acertado, sin embargo debe tomarse también en cuenta el hecho de que el trámite de partición administrativa tampoco es capaz de generar cambios físicos en los barrios que se regulan que supuestamente vayan acorde con los criterios de edificabilidad, urbanismo y planificación que manejan los GAD's. Por este motivo se considera que la prescripción adquisitiva de dominio es altamente más eficaz que la vía administrativa mencionada anteriormente.

Existen dos cuerpos normativos fundamentales dentro del tratamiento de esta temática, los cuales ya se han expuesto desde diferentes ángulos en el presente ensayo; el Código Civil Y el COOTAD. Los cuales a pesar de ser la herramienta primigenia y adecuada para tratar de resolver esta problemática, resultan también en varios aspectos limitados, de aplicación errónea, y hasta escasos. Por este motivo esta investigación busca que el problema sea visto en contexto y no se limita simplemente a ser una observación de estas normas.

La Municipalidad tiene como misión ante la falta de una normativa insuficiente, en primer lugar; establecer una política institucional y verdadera sobre esta temática, en segundo lugar; dentro de su competencia legislativa normar varios aspectos a través de ordenanza según le permita la ley, y en tercer lugar;

fomentar y motivar ante la asamblea nacional las reformas legales que incorporen soluciones más precisas a la problemática vigente.

#### **4.2. Recomendaciones.**

Se recomienda que primordialmente en todos los casos se analice la situación legal a fondo, para determinar si las circunstancias legales son más adecuadas para buscar la solución por la vía administrativa o por la vía judicial, así se podrá tomar un camino de solución eficaz que dé resultados reales, con una decisión objetiva y sin apasionamientos.

Frente a la conclusión planteada se recomienda en primer lugar establecer y determinar una política estatal; que supere el paso de las administraciones de turno, que no dependa de la voluntad política y que busque la consecución real de títulos individuales de propiedad.

Se recomienda la intervención del estado en el ámbito comunicacional, esto ya que se estima que un alto porcentaje de uso de suelo informal se genera por desconocimiento y falta de cultura jurídica de quienes acceden a la tierra. Muchos de estos casos podrían evitarse con simple sociabilización de cultura jurídica y legal.

Se recomienda además reglamentar el COOTAD en lo pertinente a la partición administrativa, puesto que, el articulado referente a este punto es conceptual y deja mucho espacio a interpretaciones subjetivas que las municipalidades hacen según su criterio jurídico. Esto hace que no exista en el país un criterio unificado de aplicación y de procedimiento de esta figura administrativa.

Se recomienda que la municipalidad tenga más apertura con las inscripciones de las sentencias ejecutoriadas que otorgan la prescripción adquisitiva de dominio. Esto porque a pesar de haber respuestas positivas y eficaces en la vía judicial, en numerosas ocasiones la municipalidad genera trabas sin mayor

fundamento en el trámite de catastro, transferencia de dominio y Registro de la Propiedad.

## REFERENCIAS

- Abramo, P. (2013). *“Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina”*. Quito. FLACSO.
- Basantes, M. (2013). *Bienes inmuebles urbanos: Titulación administrativa y cobro de tasas*. Revista PGE. Recuperado el 2 de diciembre de 2018 de <http://www.pge.gob.ec/images/docman/extractosoctubrenosystem2013.pdf>
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bolívar, T. y Erazo, J. (2013). *Los lugares del hábitat y la inclusión*. Quito. FLACSO.
- Cabanellas, G. (1981). *Diccionario enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L.
- Cabanellas, G. (2015). *Diccionario enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L.
- Carrión, E. (1985). *Curso de Derecho Civil - De los Bienes*. Quito: PUCE.
- Carrión, F. (1982). *La Renovación Urbana en Quito*. Quito, Ecuador: Editorial Fraga.
- Código Civil*. (2005). Actualizado a octubre de 2010. Quito: Centro de Estudios y Publicaciones.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*. (2010). Actualizado a febrero de 2018. Quito: Centro de Estudios y Publicaciones.



*Código Orgánico General de Procesos.* (2015). Actualizado a febrero de 2018. Quito: Centro de Estudios y Publicaciones.

*Código Orgánico Integral Penal.* (2014). Actualizado a febrero de 2018. Quito: Centro de Estudios y Publicaciones.

*Constitución de la República del Ecuador.* (2018). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Reformas: Registro Oficial 490, Suplemento, del 13 de julio de 2011 y Registro Oficial 653, Primer Suplemento, del 21 de diciembre de 2015.

Cravino, M. (2008). “*Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires*” en Revista Territorios (Bogotá) N.º18- 19, enero-diciembre.

FLACSO. (2016). Derecho a la Ciudad. *Revista Centro de Investigaciones-FLACSO*. Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de <https://flacso.edu.ec/cite/derecho-a-la-ciudad/>

Elizaga, J. (1982). *Migraciones internas en América Latina*. Santiago de Chile: CELADE.

Gorosito, R. (1996). *La regularización de los asentamientos como política social y de Estado, en MVOTMA, “Asentamientos Irregulares”*, Montevideo. Tomado de Lombardi y otros, “Infancia y Adolescencia en los Asentamientos Irregulares”, INTECUNICEF. Montevideo, 1999 en <http://www.fcs.edu.uy/vconmedio/PROAS.htm>

INEC. (2018). *INEC*. Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de [www.ecuadorencifras.gob.ec/](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/)

Jaramillo, J. y Rosero, W. (1996). *Mercado del Suelo en Quito*. Municipio metropolitano de Quito: Imprenta Polar.

Larrea, J. (2008). *Los bienes y la Posesión*. Quito: CEP.

- Mena, A (2010). *“Regularización de los asentamientos informales en Quito: Análisis de las políticas públicas”*. (Tesis de Maestría) en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo local y territorio, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Ministerio del Ambiente. (2007). Procedimiento para adjudicación de tierras. Quito: Ministerio del Ambiente.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (16 de octubre de 2016). “2.8 millones viven en asentamientos precarios en Ecuador”. El Universo. Sección Ecuador, p. 17.
- Moscoso, R. (2011). *Dinámicas socio-espaciales urbanas*. Una exploración desde las lotizadores irregulares de Quito, negociantes de la pobreza. Quito, Ecuador: Instituto de la Ciudad del Municipio del Distrito metropolitano de Quito.
- Noboa, G. (2013). La Prescripción Adquisitiva de Dominio. *Revista Jurídica online*. Recuperado el 20 de noviembre de 2018 de [https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/1993/02/7\\_la\\_prescripcion\\_adquisitiva\\_de\\_dominio.pdf](https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/1993/02/7_la_prescripcion_adquisitiva_de_dominio.pdf)
- Ortiz, S. y Martínez, E. (1999). *Antigua modernidad y memoria del presente. Culturas urbanas e identidad*. Quito, Ecuador: FLACSO.
- Pañora, L. (2017). *La Posesión, El Justo Título y La Buena Fe, Validez Jurídica y Protección Legal para los Barrios Informales de Quitumbe, Distrito Metropolitano de Quito* (tesis de Abogado). Recuperada el 17 de noviembre de 2018 de <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/12726/1/T-UCE-0013-Ab-139.pdf>
- Pedraz, C. (2017). Los asentamientos informales en América Latina, un problema que ha sido una solución. *Revista Ciencia Paraguaya*. Recuperado el 4 de diciembre de 2018 de

<http://www.dicyt.com/noticias/los-asentamientos-informales-en-america-latina-un-problema-que-ha-sido-una-solucion>

Puig, F. (1976). *Compendio de Derecho Civil Español, II Derechos Reales*. Madrid: Editorial Pirámide S.A.

Quito Informa. (2016). 60 mil vecinos se benefician de Regula Tu Barrio. *Quito Informa*. Recuperado el 4 de octubre de 2018 de <http://www.quitoinforma.gob.ec/2018/05/29/60-mil-vecinos-beneficiados-con-regula-tu-barrio/>

Secretaría de Ambiente del Municipio de Quito, Centro de Gestión de Información Ambiental 2010 Mapa de la Mancha Urbana 1986-2009 (Quito).

Smolka, M. (2002). *Regularización de la ocupación del suelo urbano. El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema*. Versión presentada en el Curso profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano. Lincoln Institute of Land Policy.

Suing, J. (2010). *Gobiernos autónomos descentralizados (2a.ed.)*. Loja: UTPL.

Suing, J. (1997). *El Gobierno y la administración municipal*. Babahoyo: Municipio de Babahoyo.

Vergel Tovar, Erik (2010). "Asentamientos precarios. Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención". Recuperado el 23 de noviembre de 2018 de Dearq 6, <http://dearq.uniandes.edu.co/articles/2010/asentamientos-precarios-unaaproximacion-para-su-mejoramiento-integral-y-prevencion>.

## ANEXOS

## **Entrevista realizada al líder barrial el Sr. Gerardo Enríquez el 4/11/2017.**

*1.- ¿Qué tiempo lleva usted habitando en el barrio “Camino a la Libertad”?*

Llevo habitando en este sector más de 25 años, desde el momento que empezó la posesión de varias personas, todo esto cerca a lo que ahora es el estadio y casa comunal del barrio. Llegamos un grupo mayor a 20 familias, la mayoría no tenía ningún tipo de escritura para acceder a la tierra, otro grupo minoritario tenían realizadas promesas de compra venta.

*2.- ¿Cómo ha sido el crecimiento del barrio, que factores han influenciado para esto?*

Una vez que nos asentamos los primeros, nos dimos cuenta que existen demasiadas personas interesadas en sumarse a un grupo invasor, que la voz sobre esto se riega de manera inmediata, entre amigos y familiares quienes generan un fuerte compromiso, una vez que se establecen en un lugar, siguen contactando más personas, ya que no existía un límite determinado.

Caímos en cuenta que mientras más personas se adhieran más pueden defender frente a algún ataque de posibles dueños o la policía, cosa que en principio era bastante frecuente, sobre todo los enfrentamientos con la policía, quienes querían sacarnos de nuestras casas sin ningún tipo de orden legal. Esto estaba a mi cargo, yo me ponía al mando del destino de la invasión, lo importante es mostrar señas de posesión, por lo que inmediatamente improvisamos cerramientos con alambres de púas, y casas de madera.

Mientras más gente se iba sumando, es tanto el espíritu de cuerpo que tiene, que entre la comunidad realizamos innumerables mingas para la construcción

de viviendas improvisadas de quienes van llegando, todo esto a la espera de no tener problemas en un futuro con la autoridad.

Tras todos los problemas que esto nos ha significado y los años que ya llevamos habitando aquí, pese a que sabemos que necesitamos el respaldo legal, ya todos sentimos que este barrio es nuestra casa, tenemos una buena convivencia, y trataremos de solucionar legalmente nuestra situación.

**Entrevista realizada al presidente de la Cooperativa de vivienda “Camino a la Libertad el Sr. Celso Meza el 12/07/2018.**

*1.- ¿Cuántas familias habitan en el barrio, cuáles son sus principales características?*

Este es un barrio compuesto de alrededor de 800 familias con distintos problemas individuales pero no muy diferentes entre sí, ya que la mayoría han arribado al mismo en épocas similares, además de que, tienen construidas sus viviendas sobre los lotes adquiridos, los cuales se han separado por “cerramientos” en los mejores casos de bloques, o de ladrillos, o construcciones similares, y en otros casos menos favorables, estos son de alambre de púas o construcciones similares.

Los distintos tipos de infraestructuras levantados sobre dichos lotes, eran en su totalidad construcciones destinadas a la vivienda familiar.

Con el pasar de los años decidimos formar una Cooperativa de vivienda para poder acceder a soluciones reales frente a nuestra irregularidad, para lo cual se

conformó una directiva la cual se encargaría de dar gestión al trámite municipal, así como también quienes serían los encargados de la representación jurídica administrativa del barrio frente a las instituciones pertinentes

*2.- ¿Qué tan provechoso resulto acudir a instancias administrativas?*

No muy provechoso, si bien tras varias insistencias de la directiva en el municipio de Quito, los representantes de la UERB se acercaron al barrio en repetidas ocasiones con el pretexto de recolectar información de la situación del barrio, pero tras estas visitas los problemas solo acrecentaban, ya que no todos los moradores del barrio habían accedido de la misma manera a sus terrenos, un grupo había accedido por invasiones, otros habían sido víctimas de algún tipo de lotizador, otros habían heredado el problema de sus padres, a lo cual la UERB habían mencionado que el tema necesita de un análisis más amplio y profundo, más el tiempo transcurría y no recibimos ninguna respuesta de esta unidad.

**Entrevista realizada al Ab. Miguel Viteri, experto en materia civil el 09/07/2018.**

*1.- ¿A su criterio y experiencia en que ámbito debe ser tratada la irregularidad de la tierra?*

La informalidad de la tierra es más una problemática social que necesita ser regulada y tratada desde la óptica legal, ya que a pesar de que existen efectos

que repercuten en materia urbanística, debemos tener en claro que el urbanismo no puede resolver esta problemática, puede tan solo analizarla y quizá prevenirla, pero no más.

*2.- ¿A su criterio porque cree que la informalidad de la tierra no muestra un avance positivo para su solución?*

El problema radica en el desconocimiento al acceso de alternativas diferentes que la gente tiene en relación a su problema de irregularidad, mas no a la falta de voluntad de solución. Esto precisamente en relación a lo antes mencionado con respecto a que la problemática de la informalidad se ha manejado más desde el punto de vida urbanístico que el punto de vista legal, por esto quienes buscan una solución encuentran solamente la alternativa municipal/administrativa.”



