PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

ESCUELA DE DERECHO

DISERTACION PREVIA A LA OBTENCION DEL TÍTULO DE ABOGADO

"EL TITULO DE PROPIEDAD COMO OBJETO DE LA LEGALIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LOS ASENTAMIENTOS DE HECHO CON ALTO GRADO DE CONSOLIDACIÓN DE VIVIENDA EN EL SECTOR URBANO MARGINAL DE QUITO"

AUTOR:

CHRISTIAN MARCELO BALSECA NARVAEZ

DIRECTORA:

DRA. MONICA RUIZ ASTUDILLO

QUITO, 2014

DEDICATORIA

Este trabajo gestado como parte de un proceso académico pero elaborado con la convicción de que es parte de un sueño profesional pero sobre todo social por cumplir, está dedicado a todos quienes consideran que la profesión que uno escoge y la vida en general, debe estar basada en la búsqueda constante de un motivo y una causa noble y profunda. Para quienes al igual que yo, aspiran convertir a su profesión en una herramienta de servicio y desarrollo de nuestro país.

También dedico particularmente este pequeño esfuerzo, a quienes me inspiraron y despertaron en mí una motivación; a esa cantidad inmensa de personas que han construido sus hogares en la penumbra de la informalidad, a ellos, que día a día luchan, talvés sin las herramientas idóneas pero si fervientemente, por legitimar sus predios, sus viviendas, sus hogares, a ellos, que incansablemente pelean por darles a sus familias la esperanza de una vida mejor en una ciudad que crece abarrotada y desordenada.

AGRADECIMIENTOS

A Dios

Por la vida y la suerte

A mi Madre

Por su inmenso amor e infinita paciencia

A mi Padre

Por su sutil sabiduría y firme guía

A mi hermano

Por su incondicional compañía y fraterno apoyo

A mis Profesores

Por su incomparable labor y respetable convicción

A mis Compañeros

Por las necesarias sonrisas y la anhelada comprensión

A Cristina

Por la emoción de compartir la vida

RESUMEN

En la ciudad de Quito los asentamientos informales constituyen una de las principales y más grandes formas de aglutinamiento habitacional de la población, este fenómeno alarmantemente creciente esta sesgado por elementos de pobreza y precariedad, y por la inobservancia total de factores técnicos y normativa jurídica. La pretensión principal de este trabajo es establecer el problema esencial de fondo, analizar respecto cuales son los factores y elementos jurídicos que inciden en su origen, pero sobre todo lograr determinar una propuesta multidisciplinaria y global que permita alcanzar la obtención del título de propiedad como objetivo final de quienes viven en la informalidad en la ciudad de Quito. Es oportuno recalcar que este trabajo no pretende plantear posturas que eviten la formación de asentamientos informales ni la desaparición de los mismos a corto ni mediano plazo, sino la comprensión del fenómeno en forma general, lo que llevará a que las soluciones que se den el día de hoy para quienes han luchado durante años por la consecución de su título de propiedad sean también un antecedente positivo y marcan soluciones el día de mañana. Por otro lado la reducción de futuros asentamientos en nuestra ciudad implica un trabajo distinto, en áreas de planificación, zonificación y administración pública; trabajo que ha sido realizado por la municipalidad históricamente pero que siempre se ha hecho a desmedro de la inconformidad social, de conglomerados que políticamente han exigido respuestas a su situación de ilegitimidad y exclusión.

Como factor elemental de una investigación de esta índole es menester contar con el conocimiento de la realidad social en su máxima expresión, por lo que ha sido necesario acudir a los barrios informales más representativos de la ciudad, en donde se encuentra el verdadero conflicto; las fotografía, entrevistas, reportajes y crónicas realizadas en estas visitas han constituido la base y el punto de partida antes de plantear soluciones, las mismas que para ser reales y efectivas tenían precisamente que apegarse a las necesidades de quienes viven el problema en carne propia. Como fruto de la investigación podemos afirmar que esta temática merece un estudio más detallado y minucioso, resulta impensable que muchas de las varias situaciones que se presentan no tengan un camino legal que seguir por falta de una normativa real y eficaz, la cual en muchos casos ni siquiera existe, aquí encontraremos los lineamientos fundamentales para crear esa normativa y procedimientos administrativos y hasta políticos para dar respuesta a esta problemática actual.

CONTENIDO

CAPITULO I

DESCRIPCIÓN ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS DE HECHO

1.1 Breve reseña histórica

1.2 Conceptos fundamentales: los asentamientos de hecho
- 1.2.1 Asentamientos de hecho
- 1.2.2 Grados de consolidación de vivienda
- 1.2.3 Título de propiedad

1.3 Las Instituciones Estatales de manejo de Tierra en el Ecuador

1.4 Asentamientos en la ciudad de Quito
- 1.4.1 Asentamientos en terrenos privados
- 1.4.2 Asentamientos en terrenos públicos
  - 1.4.2.1 Terrenos Municipales y otros
  - 1.4.2.2 Propiedades Mostrencas

1.5 La vivienda en los asentamientos de hecho

1.6 La cultura del derecho en la población
- 1.6.1 Falta de justo título de propiedad

CAPITULO II

CAUSAS Y FENÓMENOS QUE HAN DADO ORIGEN A LA EXISTENCIA DE LOS ASENTAMIENTOS DE HECHO CON ALTO GRADO DE CONSOLIDACIÓN DE VIVIENDA

2.1 Fenómenos Sociales
- 2.1.1 La migración

2.1.2 La expansión poblacional
2.1.3 La falta de cultura jurídica
2.1.4 La falta de planificación urbana

2.2 Fenómenos Jurídicos
2.2.1 El tráfico de tierras
2.2.2 Las invasiones
2.2.3 Las sucesiones de hecho
2.2.4 El contrato de Compra-Venta y sus problemas
2.2.5 La promesa de Compra-Venta y sus problemas
2.2.6 La Posesión

CAPITULO III

ENMARCACIÓN DE LOS FACTORES DETERMINANTES QUE IMPIDEN LA LEGALIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LOS ASENTAMIENTOS DE HECHO CON ALTO GRADO DE CONSOLIDACIÓN DE VIVIENDA

3.1 Factores Técnicos
3.1.1 La Planificación Urbana en Quito
3.1.2 La inexistencia de linderos
3.1.3 Condiciones precarias de habitad

3.2 Factores Jurídicos
3.2.1 Obstáculos al juicio de Prescripción Adquisitiva de Dominio
3.2.2 Ineficacia de la Expropiación

3.3 Factores Administrativos
3.3.1 La participación del Municipio de Quito
3.3.2 Las unidades de legalización y su ineficiencia

3.4 Factores Humanos
3.4.1 La falta de cultura del derecho
3.4.2 La falta de conciencia de la importancia del titulo

3.5 Factores Políticos

3.5.1 La politización de las decisiones administrativas del Alcalde y del Consejo

CAPITULO IV
PROPUESTA DE SOLUCIONES A LOS DIVERSOS FACTORES QUE IMPIDEN LA EFECTIVA ENTREGA DE UN TITULO DE PROPIEDAD PARA ESTE DETERMINADO SECTOR

4.1 Factores Técnicos
4.1.1 La municipalidad y la Planificación Urbana
4.1.2 Definición de linderos
4.1.3 La mejora del habitad

4.2 Factores Jurídicos
4.2.1 La agilidad del proceso judicial de la Prescripción Adquisitiva de Dominio
4.2.2 La Normativa como eficaz herramienta de solución

4.4 Factores Administrativos
4.4.1 La participación del Municipio de Quito

4.5 Factores Humanos
4.5.1 Concientizar en la gente la importancia del título de propiedad

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

CAPITULO I

DESCRIPCIÓN ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS DE HECHO

1.1 Breve reseña histórica

Históricamente el ser humano, desde que se convirtió en sedentario, ha buscado lugares aptos para establecerse. Lugares que le brinden ciertas comodidades para fomentar un núcleo familiar, es decir, por su propia naturaleza, el hombre ha buscado asentarse y ha ido poblando y colonizando el mundo entero. Lo que nunca antes había sido un problema, sin embargo el escenario mundial ha sufrido muchísimos cambios, especialmente durante el siglo XX, el establecimiento de estados organizados y de urbes consolidadas han marcado formas legales y legitimas de obtener un lugar en donde la gente pueda "asentarse"; el concepto de "derecho de propiedad" se ha ido perfeccionando y las normas y leyes se han ido ajustando a estas maneras de concebir la propiedad. Sin embargo, varios elementos sociales han contribuido para que una gran parte de la población se quede al margen de esta legalidad a la hora de buscar y encontrar un sitio en donde pueda asentarse, establecerse y en esencia vivir. De esta manera la conformación de "asentamientos informales" se ha convertido en una realidad, en un inicio aparentemente controlable, pero cada vez más grande. La gigantesca expansión poblacional que el mundo vive actualmente, desde luego resulta determinante en la consolidación de este fenómeno, y lamentablemente no se vislumbra una solución efectiva a mediano y largo plazo.

Nuestro país, al igual que la mayoría de países de la región enfrenta esta realidad alarmante, la planificación urbana y la normativa siempre van un paso atrás de las realidades sociales que aquejan, como veremos con detalle más adelante, a partir de la década de los años 50, la ciudad de Quito sufrió cambios estructurales en todas las formas, la llegada de migrantes de otras regiones del país sin duda conformaron un elemental motor de progreso para la capital, pero también genero retos a una ciudad en crecimiento que sin estar preparada, de golpe y con mucha rapidez, tuvo que convertirse en una metrópoli moderna y grande.

La migración regional y los asentamientos informales en Quito

El surgimiento de los asentamientos informales tiene varias causas, en la ciudad de Quito particularmente la expansión poblacional es un elemento importante pero sobre todo la inmensa cantidad de migrantes que la ciudad recibe cada año constituye quizás el elemento más fuerte y determinante de la conformación de los asentamientos informales. Dado que el crecimiento poblacional no se detendrá y más bien irá en aumento, la formación de nuevos asentamientos informales en la ciudad también seguirá la misma lógica de crecimiento y parece ser que se volverá incontrolable.

Pero existen otros elementos que también contribuyen a la formación de estos asentamientos, uno de los principales es la poca fuerza que dedican al tema del ordenamiento territorial los gobiernos locales y regionales que generalmente no tienen propuestas válidas, eficaces y viables para ofrecer soluciones habitacionales a las poblaciones de baja renta y a los migrantes que continuamente llegan de las áreas rurales a hinchar los cordones periurbanos. Estas áreas se caracterizan por poseer un nivel muy rápido de desarrollo, no estructurado y no planeado, que responden a un desenfrenado ritmo de crecimiento poblacional.

Urbanistas de América Latina **(BORJA, 1973)**, plantean que el 50% de la población urbana vive en la ciudad ilegal, excluidos territorialmente, es decir en asentamientos formados irregularmente, sin servicios básicos e incluso con muchos riesgos para su vivienda y sus familias, ya que en ciertas ocasiones se asientan en franjas o zonas de protección. En Quito, a través de un censo realizado en el año 2010[1] por la Unidad Especial Regula tu Barrio[2] del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se señala que existen más de 600 asentamientos informales, de los cuales más de 200 aún no han sido regularizados, es decir reconocidos por Ordenanza. En nuestra ciudad, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha utilizado dos modelos de gestión para regularizar barrios informales desde el año 2001. Pero lamentablemente las soluciones propuestas van un paso atrás de la realidad impuesta. Pues solamente en la última

[1] Censo de la unidad regula tu barrio. Documento sin publicar, facilitado por exfuncionario de la UERB.

[2] Unidad Especial creada mediante Resolución Nº 10 del 19 de marzo del 2010, subordinada a la Secretaria de Coordinación Territorial y Participación, con la misión fundamental de analizar y resolver los problemas de asentamientos informales en la ciudad de Quito.

década han aparecido más asentamientos informales que los que se han logrado regularizar.

En el proceso de formación de los asentamientos informales han intervenido diversos actores sociales, que desempeñan variadas actuaciones, de manera deliberada o no, en momentos disímiles y con diferentes grados de participación. Pero los necesitados de tierra, desde el momento que gestan la idea de adquirir un terreno comandan el proceso. Ejercen rol protagónico, se convierten en sujetos practicantes de principios de participación, logran identidad colectiva, realizan un conjunto de acciones con un propósito establecido; obtener la tierra, obtener un lugar donde vivir y establecerse **(GARCÍA, 2006)**.

A través de convergencias y confrontaciones, las familias de poco o ningún recurso que han llegado a la ciudad en busca de la consecución de un sueño, logran establecer contactos con aquellos que poseen el poder para acceder, entre otros aspectos, a recursos, a bienes, en la mayoría de los casos se encuentran con la gente inadecuada, que abusa de una necesidad y ofrece a este conglomerado aparentes soluciones de vivienda con planes de adquisición y financiamiento bajos, al alcance de su realidad económica escaza. Esto obviamente fuera de un marco legal sólido. Es por ello, que ante la necesidad de estas familias y en un contexto pleno de improvisación e inmediatez podemos considerar las prácticas aplicadas en la ocupación de tierras como una gestión válida para tratar de dar solución a parte de sus problemas.

Pero haber logrado establecerse en un lugar determinado es sólo un paso de una gran gestión, el primer eslabón de un proceso del cual se sabe el inicio, más no su culminación. Es el origen de un plan de alcance mucho mayor. Luego vendrán la implantación de viviendas y la provisión de servicios, olas de barrios enteros que con plena facultad exigirán el cumplimiento de los derechos que les corresponden según nuestra constitución, y desde luego, las escenas se repetirán con actores sociales y actuaciones similares en un futuro a corto, mediano y largo plazo.

Sin embargo, el uso y el goce de un bien, de un mejor lugar para vivir dependerán de las acciones legales posteriores que emprendan, y por supuesto, de las políticas de gobierno que se implementen, que en nuestra ciudad y según nuestra normativa[3], la

[3] **Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización. Art. 54.- Funciones.-** Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

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

tarea de regular y administrar el uso del suelo corresponden al Municipio. Un reto difícil, pues en este contexto descuella la inequidad, la injusticia social, un desmedido crecimiento poblacional, desenfrenadas olas migratorias que siguen arribando a la capital, por otro lado, la inobservancia de la ley, pero por sobre todo, la ineficacia de la administración, quien ha politizado la toma de decisiones, y en más de una ocasión ha convertido a estos barrios (asentamientos informales) en bastiones electores ofreciendo entre otras cosas la tan ansiada titulación, y desplegando una cantidad de promesas que tan solo han caído en saco roto.

1.2 Conceptos fundamentales

1.2.1 Asentamientos de hecho

Los asentamientos informales o también denominados asentamientos de hecho son una lamentable y creciente realidad Social, una realidad relevante signada por la pobreza y la precariedad, y aunque es importante determinar los actores que intervienen en este fenómeno, además de los mecanismos de formación y consolidación que se utilizan para constituir un asentamiento, trataremos en este punto de determinar la naturaleza jurídica de este fenómeno, e intentaremos precisar su significado, el origen del mismo y su incidencia jurídica.

Esta realidad que para apreciarse con más exactitud, debe ser analizada como un fenómeno en primer lugar sociológico, ha trascendido la esfera social, y ha pasado a convertirse en un problema jurídico también, y por ende debe ser resuelto desde esta esfera. Si bien es importante el análisis sociológico este deja el problema varado en la teoría, en donde solo planteamientos legales son los que podrán traer respuestas objetivas y eficaces para esta problemática social.

En este contexto cabe mencionar que la ciudad de Quito no es para nada la primera ciudad del país en albergar una inmensa cantidad de asentamientos informales, no solo eso, nuestro país no es el primero ni el único en lidiar con este problema; ya en 1996 en Estambul, en el marco de la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre los**

conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales.

Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe (Habitad II) la CEPAL[4] definió los delineamientos básicos y conceptuales de los asentamientos informales, y alerto al mundo al revelar los datos arrojados por las investigaciones de campo, las que mostraban un crecimiento alarmante de los asentamientos informales en América Latina y el Caribe, tanto fue así que se trató este tema como una problemática global, ya que debido al veloz crecimiento poblacional de estas zonas este fenómeno solo prometía multiplicarse. El 16 de diciembre de 1996, la Asamblea General reconoció la importancia de las actividades regionales y subregionales, así como de los planes y declaraciones regionales adoptados durante el proceso preparatorio. El Plan de Acción Regional realizó al menos tres aportes importantes a las políticas urbanas y territoriales de América Latina y el Caribe. En primer lugar, sentó las bases para una comprensión multidimensional de los procesos de asentamiento, y se propuso una segunda fase con un plazo establecido de 5 años para revisar avances individuales de cada país e iniciar de esta manera con esta fase, sin embargo resulto inútil este planteamiento, ya que a pesar de que se compartieron muchísimos conocimientos de planificación urbana de parte de países desarrollados para con los países afectados, estos cayeron en el desuso o la no aplicación por cuestiones de falta de recursos o simplemente por inaplicabilidad socio-cultural. De este modo quedó claro que la Asamblea solo podía establecer retos y compromisos para los países de América Latina y el Caribe, los mismos que serían resueltos por sendos países con políticas y normativa interna.

En nuestro país el camino recorrido en el tema ha sido largo a través del devenir histórico, las instituciones y las leyes han permanecido en constante cambio, habiendo ciertos hitos históricos que han marcado pautas inexorables en el uso del suelo y el

[4] La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) fue creada mediante resolución 106 del Consejo Económico y Social del 25 de febrero de 1948. Su cede esta en Chile, y es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. Fue creada para fomentar el desarrollo económico de América Latina, coordinando las acciones encaminadas a reforzar las relaciones de los países entre sí. Posteriormente su labor y trabajo también se extendió a los países del Caribe y se agregó el objetivo de promover el desarrollo social.

habitad, tales como la Reforma Agraria[5] o años después el proceso Migratorio[6] interno desde los sectores rurales hacia las grandes urbes, entre otros elementos que han constituido en su totalidad la formación del concepto que actualmente tenemos sobre los asentamientos informales. Por este motivo es absolutamente entendible que si bien existe un concepto general y global de lo que se puede entender como asentamientos informales, cada sociedad lo concibe de formas distintas, por los factores que los componen o sus orígenes históricos, así como también su ubicación o situación jurídica propia.

Incluso dentro de nuestro propio país los asentamientos informales se pueden vislumbrar en diferentes contextos según la ciudad en que se encuentran y son analizados, e incluso sus orígenes y por ende sus tratamientos legal pueden ser muy distintos, su ubicación respecto del centro urbanístico, y hasta su situación jurídica y la de sus poseedores. Un ejemplo claro y determinante es el caso de las dos ciudades más importantes y pobladas del Ecuador: Quito y Guayaquil. Si comparamos el origen histórico de sus asentamientos informales, encontramos que en Quito la mayoría de los casos surgen de la población migrante de varios sectores rurales del país y de la misma ciudad que llegan a la capital con el sueño de un mejor futuro y el de establecerse en una vivienda propia, quienes son presas fáciles de traficantes de tierras inescrupulosos que dolosamente crean un mercado ilegal de tierras que en la mayoría de los casos no les pertenecen, y las venden a precios cómodos con aparentes facilidades de pago a los incautos compradores que no pudiendo alcanzar económicamente otros planes de vivienda más serios, adquieren estas propiedades por las que no reciben justo título y solamente en casi la totalidad de los casos establecen su posesión. En la ciudad de Guayaquil la realidad es distinta, si bien también existen casos similares al expuesto anteriormente, la mayoría de asentamientos informales se han formado por invasiones de grandes grupos humanos, quienes encuentran extensas zonas de tierra aparentemente sin un dueño visible y se las toman masivamente, fundando de esta

[5] La Reforma Agraria puede entenderse como un conjunto de medidas políticas, económicas, sociales y legislativas, creadas con el objetivo de modificar la forma de concebir y estructurar la propiedad y la producción de la tierra. La misma buscó solucionar y atender dos aristas relacionadas, por un lado, como se concentra la propiedad de la tierra en pocos dueños, es decir el latifundismo, y por otro lado la baja productividad de la misma, ya sea por la falta del uso de tecnología adecuada o por la especulación con los precios de las tierras. La misma entro en vigencia a través de la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964, posteriormente modificada por la Ley de Reforma Agraria de 1973, la cual finalmente fue derogada por la Ley de Desarrollo Agrario de 1992.

[6] El fenómeno migratorio interno alcanzo un nivel muy alto con especial fuerza a partir de la década de los años 80, lo que, como ya se mencionó y se analizara a fondo más adelante, causo efectos importantísimos en la población de la ciudad de Quito.

manera verdaderas colonias, que posteriormente resultan casi imposibles de movilizar o reubicar.

Etimológicamente el término *"asentamiento"* **(COROMINAS, 2010)** proviene del vocablo *"asentar"* utilizado principalmente desde el año 1140 aproximadamente, el mismo que a su vez procede del latín vulgar *"adsedentare"* derivado directamente del latín *"sedere"* que significa "estar sentado sobre algo". Generalmente a nivel doctrinario el término "asentamiento" ha sido siempre vinculado con esa misma idea etimológica, es decir, la instalación de un hombre, una familia o un grupo de familias sobre una tierra cualquiera **(CABANELLAS, 1981)**, en realidad el concepto de "asentamiento" nunca ha sido relacionado con la clase de lugar o el tipo de tierra en donde este se conforma, ya que dentro de este concepto eso no es determinante ni importante porque el mismo hace alusión más a la acción que a sus características. Asentamientos han habido siempre a través de la historia de la humanidad, son anteriores a la misma ciencia jurídica, cuando un grupo de hombres de las cavernas iniciaron las primeras y precarias prácticas agrícolas y vieron los beneficios de asentarse o establecerse en un lugar adecuado, y pasaron de ser nómadas y ser sedentarios, ya estaríamos hablando de "asentamientos". En un inicio no existía problema alguno al respecto, la Tierra era joven y estaba siendo descubierta y poblada poco a poco, las reglas no eran dictadas por cuerpos normativos, sino por conductas e instintos, la tierra era protegida por sus habitantes mediante la fuerza, y la propiedad estaba basada no en un título, sino en la mera posesión, en el uso, el goce y el usufructo. Sin embargo cuando aparece el concepto de Título de propiedad, nace también la posibilidad real de que los asentamientos se generen en tierras ajenas, tierras que poseían un dueño, y es aquí cuando tenemos los primeros problemas, estaríamos frente a los primeros asentamientos con rasgos de ilegalidad o al menos de ilegitimidad.

Posteriormente conforme ha ido evolucionando tanto la humanidad como a su vez la ciencia jurídica, se agrega y complementa al término "asentamiento" con la palabra "informal", la cual le da un alcance mucho más amplio y sin duda una nueva forma de concebir y entender a lo que hoy en día es toda una problemática social. Hay quienes han utilizado también la denominación de "asentamientos Ilegales", sin embargo esta definición resulta imprecisa, agresiva y hasta condenatoria según algunos estamentos como la CEPAL, pues como veremos más adelante, las razones originarias de la mayoría de asentamientos existentes no son dolosas en la gran mayoría de casos, la gente no pretende saltarse de la ley, simplemente es víctima de la necesidad y el desconocimiento, además de otros elementos determinantes. Por otro lado, la palabra

"informal" hace alusión al hecho de no estar sujeto a reglas protocolarias, ceremoniales o solemnes, sino que es propio del trato improvisado entre particulares.

1.2.2 Grados de consolidación de vivienda

Este criterio de categorización es relativamente nuevo, ya que apenas hace un poco más de una década se empezó a hablar de los asentamientos humanos de hecho como una problemática más grande y global, y a partir de este momento histórico importantes autores y tratadistas en temas de urbanismo como el español Jordi Borja empezaron a categorizar y darle adjetivos a los asentamientos humanos de hecho. Pero dada la velocidad progresiva de crecimiento que este fenómeno ha tenido a través de estos últimos años, la tecnificación de esta temática se ha vuelto no solamente acelerada sino también indispensable.

Lamentablemente por el mismo hecho de ser una problemática nueva, las legislaciones sobre todo de países latinoamericanos no se han visto preparadas para enfrentar este hecho, la legislación ecuatoriana pertinente particularmente ha sufrido cambios al respecto, la derogada Ley de Régimen Municipal prácticamente no reglamentaba el tema en cuestión, y el Municipio de Quito ha tratado de enfrentar el problema mediante la expedición de Ordenanzas y políticas administrativas. El 20 de abril de 1998, en el gobierno municipal del Dr. Jamil Mahuad se aprobó la Ordenanza 00313, "Sustitutiva de la Reglamentación Metropolitana de Quito", en cuyo Art. 37, se categorizó a los asentamientos de hecho como "urbanizaciones de interés social" y se señala que para su aprobación, deben acogerse a las normas que rigen a una urbanización de interés social de desarrollo progresivo[7].

Desde entonces, se empezó a utilizar esta terminología, se adaptó la figura de "urbanización de interés social de desarrollo progresivo" para tratar a los asentamientos humanos de hecho, es por esto que en cada ordenanza de regularización de barrios informales aprobada en aquella época puede observarse la frase "Ordenanza de

[7] La Ordenanza 255 emitida el 10 de junio del 2008, del Régimen del Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito fue el producto y resultado de la enmarcación de todas las regulaciones referidas al tema en un solo cuerpo normativo, esta fue de hecho una de las más grandes recopilaciones, recogiendo partes de las Ordenanzas 003, 085, 095, 107, 138, 144, 156, 170, 185, 190 y 195.

Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo (junto al nombre del barrio reconocido)". Esta terminología no es técnicamente correcta, dado que al hablar de una urbanización de interés social de desarrollo progresivo, se hace referencia a un futuro asentamiento humano, al proceso de fraccionar la tierra para habilitarla bajo ciertas normas urbanísticas, las mismas que en la mayor cantidad de casos no son posibles de adaptar o cumplir; tales como, ancho de vías, espacios comunales, áreas verdes, tamaños de lotes, entre otros. Al regularizar un barrio informal se debe tomar en cuenta que estamos frente a un conjunto de construcciones ya establecidas en gran porcentaje y el objeto precisamente debería ser regularizar el suelo donde ya existen fraccionamientos, edificaciones y conglomerado poblacional.

Por fortuna en los últimos años se han dado importantes cambios que favorecen al proceso de regulación, con la expedición del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que derogó a la Ley de Régimen Municipal, se han precisado varios conceptos y se ha otorgado a las municipalidades atribuciones para la administración y uso del suelo. Con estos importantes cambios estructurales se concibe actualmente a un asentamiento como un conjunto social de viviendas, no se trata de posesionarios aislados o solos en un conglomerado. Se considera como "asentamiento humano irregular" a aquel que tiene un grado de consolidación importante, es decir donde la mayoría de los lotes del sector tengan construcciones destinadas a la vivienda. Sin embargo este sigue siendo un concepto informal, ya que, según el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización, COOTAD, la definición de consolidación de un asentamiento humano la define cada gobierno local a través de una ordenanza propia. Esto aún no ha ocurrido en la ciudad de Quito.

Con respecto al grado de consolidación la política municipal común ha sido evaluar el nivel de consolidación antes de tomar una decisión, si el nivel de consolidación de un asentamiento humano irregular no es avanzado se puede pensar en relocalizar en lugar de regularizar, según la ubicación del mismo. Pero ante la falta de una ordenanza que justamente defina con exactitud los criterios para valorar el grado de consolidación, la Unidad Especial Regula tu Barrio, UERB, del Municipio del DMQ se ha visto en la necesidad de realizar una definición, al menos temporal, y señala en su Manual de Gestión 2010, que:

> *"Un asentamiento humano de hecho está conformado por un conjunto de lotes subdivididos sin autorización legal, consolidado por la presencia de viviendas y posesionarios que no cuentan con títulos de propiedad*

individual, que se encuentran en una situación irreversible y que necesitan legalizar la tenencia de la tierra y el desarrollo de obras de infraestructura. Los asentamientos humanos ilegales inician, según los directivos de la UERB, por la invasión de tierras, o con la venta de lotizaciones fantasma a través del mercado informal"[8].

Muchos, sin embargo, se cuestionan y preguntan si realmente se le está dando la importancia necesaria a este tema, claramente el COOTAD señala que será una Ordenanza la encargada de realizar esta definición, por cuanto cabe analizar cuan acertado es entregar esta tarea a esta Unidad, y también cuan vinculante resulta esta definición a la hora de buscar soluciones reales y que alcance jurídico tiene realmente la misma. Más aún cuando existe otra definición vigente, la misma la establece la Ordenanza Nº 0172, en donde en una de sus disposiciones transitorias menciona que mientras se expide la **"Ordenanza Metropolitana que establece el régimen de regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados en el Distrito Metropolitano de Quito"** y para los efectos previstos en el Articulo 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se entenderá por "Asentamientos Humanos de Hecho" la ocupación precaria o de hecho con fines habitacionales, pero en forma pública, pacifica, ininterrumpida por el plazo no menor de cinco años, que en uno o más predios ajenos, conformen un conjunto de familias identificadas a partir de sus rasgos socio-culturales. Con respecto a la consolidación indica que para que estos asentamientos humanos de hecho se consideren consolidados deberán contar con una estructura urbana, como mínimo, vías existentes en terreno y los lotes ocupados con construcciones habitadas, en una proporción tal, que a juicio del órgano competente metropolitano, se pueda considerar como tal.

Al final, es el consejo quien definirá si un asentamiento es o no consolidado, tomará decisiones basándose en parámetros y criterios que no se encuentran definidos, cuando los mismo deberían calcularse en torno al área total de asentamiento, su estimado de habitantes y familias, la vialidad y la proyección de crecimiento **(BOLIVAR, 1997)**; el tiempo es otro elemento cuestionable, ya que esta disposición manifiesta que deberá tener el asentamiento como mínimo cinco años, cuando en la realidad según los

[8] Posterior a su creación en el año 2009 la Unidad Especial Regula Tu barrio (UERB), ante la falta de legislación precisa y pertinente que defina ciertos conceptos determinantes, elaboró este concepto propio, para en base a esto poder establecer un margen de acción sobre aquellos asentamientos que podían encasillarse dentro del mismo. Sin embargo como analizaremos posteriormente, esta medida emergente no basta ni cura los vacíos que ha dejado la ley.

estudios de la CEPAL, actualmente la formación y consolidación a gran escala de un asentamiento puede tomar según las circunstancias mucho menos que eso.

Por todo esto, las decisiones del consejo muchas veces podrían catalogarse de arbitrarias, y responder sobre todo al cálculo político, en efecto, es común observar la presencia de concejales en asentamientos muy poblados que en sus diatribas ofrecen la regularización del barrio y con ello la llegada de servicios básicos entre otras obras, todo esto generalmente en tiempos de campaña electoral. Resulta entonces indispensable la creación y expedición de esta Ordenanza aún pendiente para evitar estos acontecimientos penosos y poco objetivos que impiden el verdadero crecimiento y desarrollo de la ciudad.

1.2.3 Título de propiedad

El concepto de propiedad es claro, esto gracias a que a través del devenir histórico el mismo ha ido cambiando y evolucionando, desde el derecho romano hasta las actuales concepciones del derecho moderno. Y es que en realidad dentro de la problemática actual de la desenfrenada aparición de nuevos asentamientos de hecho, el problema no está en la falta de claridad de las leyes ecuatorianas en cuanto al concepto de propiedad y al título de propiedad que viene a ser jurídicamente aquello que representa físicamente a esa calidad de propietario de un individuo sobre un bien inmueble, sino al desconocimiento parcial de la población sobre estos conceptos y por ende a su absoluta inobservancia a la hora de constituir un asentamiento.

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 **(CARRION EGUIGUREN, 1985).** El Derecho tradicionalmente se ha referido a estas tres facultades inherentes al dominio, en el derecho romano las denominaron *usus, fructus, y abusus*, o también conocidos como *ius utendi, fruendi, et abutendi*. La facultad de usar consiste en servirse del bien según su naturaleza, la de gozar en aprovechar los beneficios y productos que el bien pueda generar, y finalmente el abuso o también llamado dominio, consiste en consumir la cosa o en el caso de un inmueble la capacidad de enajenarlo.

El dominio tiene además un carácter absoluto, exclusivo y perpetuo. El carácter absoluto confiere al propietario una especie de soberanía, una potestad ilimitada de obrar sobre

su bien según su propia voluntad, siempre y cuando esto no altere a la convivencia social y las normas que recojan estos preceptos. El carácter de exclusivo, viene a ser la atribución del goce de una cosa de una persona determinada con exclusión de todas las demás **(PLANIOL, 1947).** Aunque esto como veremos, existe solamente de forma muy relativa. Ya que el dueño, en virtud de este carácter exclusivo de su derecho de propiedad, podría eventualmente rechazar intromisiones abusivas a su predio, podría también aislar al mismo demarcándolo o cerrándolo, sin embargo este siempre será susceptible de otros gravámenes eventuales como servidumbres o ciertos impuestos dados por la búsqueda permanente del beneficio público. El dominio finalmente goza de este carácter de perpetuo, ya que en sí mismo no lleva algún elemento de caducidad que le ponga término o le dé fin. Significa también, y es muy importante mencionarlo, que el solo no ejercicio del dominio no basta para extinguirlo, mientras otra persona no adquiera el mismo derecho por prescripción.

Como vemos el concepto de dominio o de propiedad, se perfecciona con varios elementos, y en la práctica pueden existir unos y otros no, sin embargo existe un elemento que es sin duda esencial e indispensable a la hora de hablar de propiedad. Es decir, pueden darse casos en donde un individuo pueda haber adquirido o haberse adjudicado sobre un bien el uso y el goce, mas no el dominio, y por esto no se convierte en propietario; y de igual forma puede darse un caso en donde el individuo tenga el legítimo dominio, a pesar de no haber usado ni gozado del bien, pero esto no le quita la calidad de propietario sobre dicho bien. En tal virtud, de estos tres elementos que configuran la propiedad observamos que únicamente es el elemento llamado “abuso” o “dominio” el que configura la propiedad como tal, y esto se obtiene gracias a un título y modo correcto, a través de uno de los modos de adquirir el dominio que nuestro Código Civil establece y un justo título.

Cuando nos inmiscuimos en el análisis de la realidad que viven los pobladores de un asentamiento informal aleatorio, podemos encontrar varios casos, mucha gente, la gran mayoría, que tiene el uso y el goce de un bien, pero no el dominio, gente que tan solo tiene el goce, o solamente el uso, gente que tiene el dominio, que generalmente son los propietarios legítimos que han sido afectados, pero incluso existen casos de pobladores que tienen el uso, el goce y el dominio y aun así su propiedad no es legítima ni absolutamente legal.

Esto aunque parezca imposible de concebir, lamentablemente ocurre, y es una realidad que muchos viven día a día. La forma en que se constituye un problema de este tipo es sencilla en realidad, es el caso del barrio San Juan de Conocoto, en donde un grupo de

60 familias adquirió un bien inmueble de 30 hectáreas, pero lo hicieron mediante la figura de derechos y acciones, en otras palabras eran dueños de un porcentaje de la totalidad del predio, creyendo que era la forma más correcta y efectiva de realizar la compra, sin embargo con el pasar de los meses la presión de la mayoría de copropietarios que deseaban asentarse en lo que ellos creían era su espacio legal y legítimo de terreno, hizo que en grupo se realice una seudo urbanización de hecho, sorteando los lotes de terreno entre todos los copropietarios, y conformando así una suerte de plano urbanizado que obviamente no respondía a los delineamientos ni requerimientos que la ley establece. Desconociendo totalmente que debían antes establecer un régimen de propiedad según los mecanismos legales pertinentes.

Sin embargo los copropietarios empezaron a establecerse, iniciaron construcciones, cerramientos, cultivos, etc. Muchos no respetaron con exactitud las áreas y linderos que ellos mismos se habían fijado, otros simplemente calcularon mal, se originaron franjas excedentes aparentemente sin dueño, otros por la desesperación de ver que corrían el riesgo de perder su espacio designado empezaron a posesionarse de un pedazo de tierra, que era aproximadamente similar en área y ubicación al que se les había designado originalmente. Hubo casos de gente que murió y heredo a sus hijos la copropiedad, otros vendieron sus derechos y acciones o parte de ellas. Todos o la gran mayoría en realidad estaban conscientes del deseo que un inicio los motivo a tener su escritura individual, es decir su título de propiedad, que los legitime como dueños de su bien inmueble. Pero poco a poco el problema crecía, y la posibilidad de obtener ese tan ansiado título de propiedad se alejaba más y más. Este es el caso del Sr. Juan Almeida[9], quien a pesar de ser copropietario legitimo del bien, ahora ha conformado su hogar en la informalidad en donde ya habita junto a su familia por cerca de 22 años, él tiene el uso, el goce y el dominio en copropiedad del bien, y sin embargo esta lejano de poder obtener el título de propiedad simplemente de su espacio de terreno y su casa. Ahora ha iniciado una lucha a través de la vía judicial mediante un juicio de Prescripción Adquisitiva de Dominio Extraordinaria como última alternativa para obtener su anhelado título de propiedad, juicio en el cual irónicamente por las características tan especiales de su situación ahora es actor y demando.

Existen varios casos que exponen diferentes tipos de problemas en la ciudad de Quito, sin embargo según las estadísticas y los datos recopilados sobre los asentamientos

[9] Entrevista realizada el 28 de marzo del 2014, en el marco del análisis jurídico en busca de soluciones y alternativas para los problemas de asentamientos informales en la parroquia de Conocoto.

informales en la ciudad[10], vemos que quienes han conformado asentamientos lo han hecho con la intención de obtener un título de propiedad legítimo, es decir, son personas de buenas intenciones que han deseado realizar un negocio jurídico limpio pero que lamentablemente han sido engañados por estafadores inescrupulosos o que simplemente se han equivocado en el camino por falta de conocimiento y asesoría jurídica y técnica.

El mecanismo que se contempla en nuestras leyes para la obtención de un título de propiedad es sencillo, en primer lugar un acto contractual libre de vicios que cumpla con los cuatro elementos necesarios para que se perfeccione un contrato, en segundo lugar, que sea celebrado ante autoridad pública competente, es decir ante un notario, que con la fe pública de la cual esta envestido apruebe y de visto bueno de esta celebración, elevando así a este contrato a Escritura Pública para que de esta manera y habiendo cumplido con estos pasos, el mismo pueda ser inscrito en el Registro de la Propiedad del cantón en donde se encuentra ubicado el bien inmueble.

Por desgracia, por elementos que poco a poco iremos desglosando en este estudio, este aparentemente básico procedimiento, se torna de aplicación complicada en ciertos sectores de la sociedad, y es sin duda el fin último de toda esta investigación, el proceso de regularización de asentamientos, no es otra cosa que una legitimación que permita a los barrios el acceso a servicios básicos y a la obtención de ese título de propiedad tan anhelado, pero sobre todo tan necesario, porque ha de entenderse que el mismo no solamente es una legitimación del dueño respecto a su predio, es también darle la posibilidad de enajenar, de hipotecar, de arrendar, de usufructuar, de darle seguridad jurídica, ya que tener título de propiedad significa en realidad tener patrimonio y por ende la posibilidad de un crecimiento económico a esa persona, a esa familia, es la oportunidad de darle un polo de desarrollo a miles de personas; y sin duda alguna podemos decir que si crecen las familias, crece nuestra sociedad.

1.3 Las Instituciones Estatales de manejo de Tierra en el Ecuador

[10] El Instituto de la Ciudad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito como parte de su tarea investigativa, pone a disposición de la ciudadanía el Boletín Estadístico Mensual ICQ con el cual pretende difundir información poblacional y económica sobre el DMQ. Los datos extraídos provienen principalmente del Censo de Población y Vivienda y del Censo Económico 2010.

Las instituciones estatales de manejo de tierra en el Ecuador han jugado un papel escueto en la administración del suelo en nuestro país, cometiendo equivocaciones motivadas principalmente por movimientos y decisiones políticas que hasta el día de hoy causan problemas con sus efectos negativos. La administración y adjudicación anti técnica que se hizo de innumerables extensiones de tierras generó no solamente problemas jurídicos y urbanísticos, sino incluso problemas ambientales, grandes espacios de bosque fueron talados para explotar su madera y convertirlos en pastizales y en cultivos de ciclo corto, que poco después se convirtieron muchos en eriales en donde se fulminó a la flora y fauna y se depredaron sus micro cuencas. Es irónico que estas instituciones se hayan convertido en las mayores culpables del minifundio y de la deforestación del Ecuador por la forma en que fueron colonizadas las tierras baldías, ya que no se priorizó a la biodiversidad articulada a una explotación agropecuaria técnica y adecuada

En el Ecuador son principalmente dos las instituciones que marcaron un hito, sobre todo por su exorbitante capacidad de adjudicar y entregar títulos de propiedad a particulares bajo circunstancias determinadas, actualmente las mismas ya no existen y a pesar de que ciertos efectos de su actuar aún se perciben, en realidad ya no inciden en la forma que según el marco jurídico actual determina para la administración del suelo.

IERAC

El instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización nace el 9 de octubre de 1973, la Junta Militar dictó el Decreto 1172, publicado en el Registro Oficial No. 410 de 15 de octubre de 1973, con el nombre de Ley de Reforma Agraria, en donde se contemplaron varios principios básicos y determinantes que sin duda cambiarían a corto y largo plazo la función de la propiedad en sí misma, basando su accionar en la reivindicación del agricultor y pensando en alentar la producción nacional agrícola.

Para el Ecuador la Reforma Agraria constituyó un proceso de cambio gradual y ordenado de la estructura agraria en sus aspectos económico, cultural, social y político, por medio de operaciones planificadas de afectación y redistribución de la tierra, así como de los recursos de crédito, educación y tecnología, para alcanzar objetivos como la integración nacional, la transformación de las condiciones de vida del campesino, la redistribución del ingreso agrícola y la organización de un nuevo sistema social de empresa de mercado.

De esta manera el proceso de Reforma Agraria se realizó mediante la aplicación combinada de dos métodos: el de la organización nacional de un sistema de regiones, zonas y sectores de intervención prioritaria, en el que se concentren los procesos de afectación de tierras y los recursos de apoyo financieros y tecnológicos del Estado y, el de regulación estatal de la función social de la propiedad sobre la tierra. El Estado con un criterio técnico debía seleccionar las regiones, zonas y sectores de intervención prioritaria, en territorios cuya localización, condiciones ecológicas, sociales y de potenciales recursos físicos permitan la transformación de la estructura productiva por medio de la concentración de inversiones públicas y privadas y la aplicación de una tecnología moderna y adecuada a las condiciones locales.

Se consideraron como regiones, zonas o sectores de intervención prioritaria todos aquellos que se seleccionen por sus condiciones ecológicas y sociales, con el objeto de centrar en ellos los procesos de afectación de tierras y las operaciones de asentamiento campesino y, los constituidos por tenedores minifundistas, comuneros o campesinos sin tierras y en estado de indigencia. La dirección política del proceso de reforma agraria correspondía al Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería y su ejecución al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), además se creó el Consejo de Coordinación Agraria y los Comités Regionales de Apelación.

INDA

El Instituto Nacional de Desarrollo Agrario fue una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, creado con la Ley de Desarrollo Agrario promulgada el 14 de junio de 1994, a través del Suplemento del Registro Oficial No. 461, la cual tenía como principal objetivo el fomentar el desarrollo y protección del sector agrario que garantice la alimentación de todos los ecuatorianos e incremente la exportación de excedentes, en el marco de un manejo sustentable de los recursos naturales y del ecosistema, con políticas claramente establecidas, como el reconocimiento al indígena, la oportunidad de obtener mejores ingresos a través de retribuciones acordes con los resultados de una capacitación técnica agrícola de preparación, cultivo y aprovechamiento de la tierra o a través de la comercialización de sus propios productos, individualmente o en forma asociativa mediante el establecimiento de políticas que le otorguen una real y satisfactoria rentabilidad. La ley mencionaba entre las funciones del Director Ejecutivo del INDA, las de ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial del INDA, pudiendo celebrar a su nombre toda clase de actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos,

otorgar títulos de propiedad de las tierras que estén en posesión de personas naturales o jurídicas que tengan derecho para ello, y adjudicar las tierras que forman parte del patrimonio del INDA.

1.4 Asentamientos en la ciudad de Quito

1.4.1 Asentamientos en terrenos privados

Al hablar de asentamientos informales que se han formado en terrenos de propiedad particular o privada, estamos hablando de la mayor cantidad de casos de asentamientos informales de la ciudad y muy probablemente del país. Por una parte esto responde al hecho de que la mayor cantidad de área de tierras pertenecen al sector privado, entendido como tal empresas o personas particulares especialmente, y por otro lado a un efecto causado por la inobservancia de cualquier tipo de reglas y normas de quienes dan origen a la conformación de asentamientos de hecho. En otras palabras, y como ya se ha mencionado en esta investigación, los pobladores de dichos asentamientos por lo general no conocen la existencia de otros propietarios de lo que ellos están convencidos es de su propiedad, esto porque ellos adquieren esos predios incluso pagando una determinada cantidad de dinero, en lo que ellos piensan, es un negocio jurídico absolutamente valido.

Lamentablemente se dan cuenta que han sido timados o simplemente se enfrentan a la realidad cuando se suscitan las primeras controversias, generalmente cuando ha aparecido el verdadero dueño de los predios con título en mano, y pretende recuperar y reivindicar el derecho sobre su propiedad, desconociendo también en la mayoría de casos, las incidencias jurídicas que trae la presencia de estos verdaderos barrios ilegítimos en sus predios. Desconociendo por ejemplo en primera instancia los derechos que según nuestra propia legislación otorga la “posesión” de un bien inmueble, el tiempo transcurrido, el ánimo de señor y dueño, la buena fe; elementos que constituyen un derecho, y potencialmente una acción que incluso puede restablecer y transferir ese dominio del que los propietarios se sienten tan seguros.

La figura de la posesión como veremos más adelante está contemplada por nuestra legislación y entendida por el entorno jurídico ecuatoriano, sin embargo el tratadista ecuatoriano Carrión Eguiguren, analiza a la posesión no solamente como una institución jurídica, sino como una verdadero punto de reflexión que al plantearse a traído extensas

discusiones doctrinales y ha suscitado notables dificultades en varios ámbitos y campos diversos. Asegura muy acertadamente que la Posesión exige una detenida consideración y un muy maduro examen porque su alcance, y más aún en la década actual, trasciende del campo estrictamente jurídico y afecta al orden económico-social. La posesión en esencia pone en contacto directo al hombre con las cosas, permitiéndole aprovecharlas para la satisfacción de sus necesidades, en este caso necesidades sumamente importantes como la vivienda.

Su análisis se torna aún más profundo al afirmar que ***"la posesión valora el carácter preeminente del trabajo como expresión inmediata de la persona, 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"*** **(CARRION EGUIGUREN, 1985)*.*** Por afirmaciones tan acertadas como esta, es que resulta complicado pensar que la "posesión" puede llegar a ser visto, entendido, pero sobre todo utilizado, como un instrumento de alteración de aquel derecho tan grande e importante como el derecho a la propiedad, y esta es precisamente la discusión doctrinaria que ha existido durante años. Pero visto o no como un elemento de esta naturaleza, la "posesión" es una realidad social y jurídica que se ha constituido como un pilar fundamental para quienes ansían alcanzar la tan anhelada propiedad de un bien inmueble.

En la práctica profesional el abogado está consciente de que cualquier pretensión de alcanzar finalmente la propiedad y la posterior titulación del barrio y posteriormente la titulación individual está basada en la "posesión" del bien inmueble en cuestión, por tanto en los casos de asentamientos de hecho consolidados en propiedad privada pasan en primera instancia por el obstáculo de resolver judicialmente la disputa de la propiedad del bien con sus dueños originales.

Ante esto el COOTAD integró en su normativa la figura de la Expropiación Administrativa, sin embargo la misma ha resultado inoperante por falta de herramientas para su ejecución como ya analizaremos oportunamente, es así que hasta la fecha no se han registrado casos de asentamientos reconocidos y titulados en que se haya tomado este camino y el mismo haya dado resultados efectivos. Por tanto el otro camino es la vía judicial, sin embargo un juicio de Prescripción Adquisitiva de Dominio puede tardar hasta 4 años, y este además es solamente el primer paso para obtener el título de propiedad individual, posteriormente la obtención de la ordenanza de reconocimiento puede resultar también de muy difícil obtención, y aun cuando la misma haya sido

obtenida el proceso de fraccionamiento o lotización tampoco es sencillo ni goza de celeridad.

Por este motivo muchos barrios han entendido y aceptado los efectos de los errores que pudieron haber cometido, la negociación de los posesionarios con los propietarios legales, es una opción real, rápida, legal, e incluso justa; los propietarios conscientes de la posibilidad de perder totalmente el dominio sobre sus bienes castigan el precio real de mercado de los bienes, y en la otra cara de la moneda, los posesionarios habiendo aceptado que su posesión pudo haberse basado en la ilegalidad y principalmente por el deseo de legitimar su situación acceden a volver a pagar, como ocurre en la mayoría de casos, por el bien inmueble en donde se encuentran ubicados.

Este es el caso del "Barrio Vista Hermosa" ubicado en el sur de Quito, en el sector de Chillogallo, en donde los propietarios accedieron altruista pero sobre todo objetivamente a la venta del bien, a un precio que no llegaba ni al 50% del avaluó comercial real del bien. En realidad parecería injusto analizándolo desde la postura de ambas partes, en el caso de los posesionarios ya habían pagado una cantidad de dinero por su predio a un traficante de tierras, aunque generalmente los precios que marcan los traficantes de tierras no son muy altos, precisamente para volver atractivas sus ofertas, los incautos que acuden a ellos ahora tendrán que afrontar ese costo una vez más, es decir, pagarán dos veces por el mismo bien; mientras que el propietario original ha de tener el riesgo de perder su propiedad y aceptar un precio que es realmente risible.

Ante esto el abogado, consciente de la dificultad de resolver esto a través de la vía judicial se convierte en un mediador que ha de impulsar la negociación entre las partes, en el caso del Barrio Vista Hermosa, las negociaciones llegaron a durar casi un año entero, sin embargo este tiempo es considerablemente menor y además mucho menos desgastante que cualquier otra vía. Esta alternativa sin embargo, suele dificultarse muy a menudo, se torna principalmente complicado el hecho de organizar a todo un barrio para tomar esta vía, pues ha de entenderse que es estrictamente necesario que todos los posesionarios estén de acuerdo, y a esto debemos sumarle que los posesionarios ya han sido timados e impera la idea global de desconfianza en el sistema de justicia en general, además de la desconfianza en algunos directivos que solamente han buscado beneficiarse personalmente. Todo esto crea una atmosfera de desconcierto, inseguridad y desconfianza. En el caso de "Vista Hermosa" existían posesionadas más de 500 familias, lo que sin duda significó un gran reto, pero gracias a la gestión de una directiva honesta, una asesoría legal adecuada, y la buena voluntad de las partes la compra pudo efectuarse, el barrio dio un gran primer paso y actualmente está muy bien encaminado

a la obtención del título individual, y se ha convertido además en un referente de resolución para los nuevos casos que día a día se presentan.

1.4.2 Asentamientos en terrenos públicos

A pesar de que como podemos observar según los datos y las investigaciones arrojadas por el Instituto de la Ciudad, la mayor cantidad de asentamientos informales afectan a bienes de carácter privado, pueden darse también casos de otra índole. En realidad, al darse el proceso de constitución de un asentamiento, los pobladores del mismo no dan pie a ciertos análisis o reflexiones de criterios técnicos y mucho menos jurídicos. Como analizaremos en el siguiente Capítulo de este estudio, en realidad es el "traficante de tierras"[11], por motivaciones que pueden ser diversas, quien prácticamente escoge la tierra, predio o bien inmueble en donde se realizará la lotización ficta[12], para la posterior venta a quienes formaran y se asentarán en dichos predios. En cuestión, debería decirse que los nuevos pobladores de estos predios no son conscientes de que en la mayoría de ocasiones su asentamiento es ilegal, ellos incluso están convencidos de que el negocio jurídico que han efectuado cumple con los requisitos legales pertinentes, es decir, en la mayor cantidad de casos son engañados, su actuar no es doloso. Esto por tanto, trae un efecto que sin duda resulta positivo en un futuro, cuando se haya entendido la situación legal real que afrontan y se pretenda legitimar la propiedad de estos bienes, este elemento es la "buena fe" de estos pobladores, que ante la ley y la doctrina jurídica se han convertido en poseedores de buena fe. Y como ya analizaremos posteriormente este solo hecho ha de generar derechos y amparo legal en todo aquel individuo que entre en esta categorización legal.

Es así que eventualmente los asentamientos informales pueden constituirse en predios públicos también, en el caso de la ciudad de Quito predios pertenecientes al mismo Municipio o incluso a una Junta Parroquial de una de las 33 parroquias rurales del Distrito Metropolitano de Quito; ya al respecto la Ley Orgánica de Régimen Municipal[13]

[11] Comerciante y negociante que se decanta por las transacciones ilegales para actividades lucrativas ilícitas con respecto a predios que no son de su propiedad o mediante formas y procedimientos que no responden a los mandatos legales existentes.

[12] Forma de lotizar que no responde a ningún criterio jurídico, técnico, o legal. Y que por tanto no genera en principio ningún derecho sobre quienes venden o adquieren estos lotes.

[13] La Ley Orgánica de Régimen Municipal fue publicada en el suplemento del Registro Oficial 331 del 15 de octubre de 1971, a partir de esto se expidieron 23 cuerpos normativos que la reformaron. Posteriormente se le otorgó la categoría de orgánica mediante resolución del

en su tiempo establecía la capacidad de los Municipios de tener patrimonio, actualmente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que derogo a esta ley, hace también estas precisiones, extendiendo estas atribuciones también a todos los gobiernos autónomos descentralizados como las Juntas Parroquiales, el Artículo 414[14] del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su primer inciso, define el concepto de patrimonio para los GADS y nos muestra que existen varias formas en que estos pueden obtener patrimonio, de igual manera el mismo código en su articulado marca el régimen especial que debe regir a este patrimonio, lo que hace entonces absolutamente factible la existencia de casos en que asentamientos informales se generen en propiedad municipal y los mismos generen controversias jurídicas entre los posesionarios del barrio con el municipio de Quito.

Uno de los casos más actuales y controversiales es el del Barrio Caminos a la Libertad, ubicado en la zona nororiental de la ciudad de Quito, el mismo que a través de la Ordenanza Nº 3644 fue reconocido como Asentamiento Informal con alto grado de Consolidación[15]. El predio en donde se conformó este asentamiento fue declarado como Propiedad Mostrenca por lo que, según manda el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), este bien fue incorporado por el Consejo al patrimonio Municipal, que posteriormente como propietario legitimo dio en

entonces Congreso Nacional publicada en el Registro Oficial 280 del 8 de marzo del 2001. Finalmente esta Ley fue derogada por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, el cual se promulgó en el Suplemento 303 del Registro Oficial del 19 de octubre del 2010.

[14] **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Art. 414.- Patrimonio.-** Constituyen patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados los bienes muebles e inmuebles que se determinen en la ley de creación. los que adquieran en el futuro a cualquier título, las herencias, legados y donaciones realizadas a su favor, así como, los recursos que provengan de los ingresos propios y de las asignaciones del presupuesto general del Estado.

Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos y municipales transferirán, previo acuerdo con los respectivos gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, los bienes inmuebles necesarios para su funcionamiento, así como los bienes de uso público existentes en la circunscripción territorial de la respectiva parroquia rural.

[15] La Ordenanza Nº0425 Reformatoria de la Ordenanza Nº 3644, del 19 de junio del 2006, aprobó la Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo de la Cooperativa de Vivienda "Caminos a la Libertad Etapa I", la cual se ubica en la parroquia de Cotocollao a favor de la Cooperativa de Vivienda "Caminos a la Libertad", reformada mediante Ordenanza Nº 3681 del 7 de junio del 2007.

perpetua enajenación a los mismos posesionarios del barrio, quienes de esta manera legitimaron su calidad de propietarios de estas tierras.

Sin embargo nuestro sistema normativo no establece un mecanismo legal al respecto, no existen ni leyes, ni ordenanzas, ni procedimientos administrativos que precisen un accionar ante estos casos cuando en realidad el abanico de posibilidades a la hora de hablar de un asentamiento no es tan amplio, ya que se reduce tan solo a que estos puedan formarse en un predio de propiedad privada o en un predio de propiedad pública. En el caso anteriormente expuesto el Municipio encontró una aparente solución, ya que si bien se estableció la propiedad del municipio sobre este bien mostrenco y a su vez se determinó que este bien debía y podía ser vendido a los pobladores del barrio, como solución obvia y definitiva, en la practica el municipio hasta el día de hoy no ha encontrado operativamente la forma de realizar simplemente el cobro a los pobladores del barrio, quienes están dispuestos a pagar y exigen que la labor burocrática del municipio sea más eficiente.

Y aunque este problema aparentemente sencillo problema se resolviera, con la escritura global no concluyen los problemas, Caminos de la Libertad tan solo ha logrado una ordenanza de reconocimiento, lo que les da una expectativa más real para la obtención de servicios básicos y un proceso de urbanización y de escrituración individual, pero que al final del día no ha dejado de ser una mera expectativa.

1.4.2.1 Terrenos Municipales y otros

Hemos visto que dada la magnitud de la extensión poblacional que sufre la ciudad, los asentamientos informales se siguen constituyendo en Quito ante la vista impotente de las autoridades y las instituciones públicas encargadas del manejo y administración del uso del suelo; asentamientos conformados por grupos de pobladores que como analizamos ya anteriormente no realizan ningún tipo de distinción jurídica sobre el régimen de propiedad que afecta al predio en donde se asientan y establecen sus viviendas. Esto ha causado que, en más de una ocasión los predios que están en medio de la controversia legal sean predios de propiedad municipal. En este punto por tanto, resulta indispensable definir los conceptos del régimen de la propiedad pública y como la misma se constituye y clasifica.

Se dice comúnmente que los bienes públicos son por antonomasia aquellos que pertenecen al patrimonio del Estado o una de sus instituciones públicas, esto sin duda

hace que estos bienes adquieran peculiares caracteres que justifican que se hable de "bienes públicos", en contraposición de los privados y de sus propios regímenes establecidos en la ley, sin embargo cabe precisar que este concepto es mucho más amplio que esta simple reflexión, ya al respecto el jurista ecuatoriano Juan Larrea Holguín nos plantea que *"El Estado u otros entes públicos pueden eventualmente ser propietarios de cosas que no por eso se convierten en públicas. Se tratará entonces de un* ***dominio privado*** *que no altera la naturaleza de las cosas"* **(LARREA HOLGUÍN, 2008)***,* afirmación que deja en entre dicho la precisión del concepto de "bienes públicos", puesto que en realidad tal y como una persona natural las instituciones públicas tienen un régimen especial que señala los modos de adquirir el dominio, es decir, si por ejemplo, el Estado recibe un lote de terreno en Herencia, no estaríamos hablando de un "bien público", sino de un bien inmueble que pertenece al patrimonio privado de una entidad pública.

Como explica el tratadista Hauriou desde el punto de vista del derecho administrativo, la destinación a fines públicos es la que propiamente constituye el carácter esencial de bien público, y aun así esta destinación puede ser todavía no tan directa ni precisa. Ya que en efecto ciertos bienes pueden cumplir directamente una finalidad de servicio, mientras que otros bienes solo de manera indirecta se aplican a la consecución de dicha finalidad **(HAURIOU, 2007)**. En un plano comparativo, es muy distinto el caso de una carretera, el edificio de funcionamiento de una institución pública, y por otro lado el dinero recaudado por concepto de impuestos, las acciones de una compañía, o la propiedad de predios que no están directamente destinados a un servicio público, pero eventualmente si producen medios o facilidades para prestar tales servicios.

En el sistema jurídico ecuatoriano existe una clara distinción entre los **bienes de uso público y los bienes de patrimonio del Estado.** En nuestro ordenamiento jurídico, en el Código Civil en primer lugar, se define el concepto de "Bienes Nacionales", como aquellos cuyo dominio y uso pertenece a toda la nación[16]. El Código Civil llama

[16] **CODIGO CIVIL - Art. 604.-** Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Asimismo, los nevados perpetuos y las zonas de territorio situadas a más de 4.500 metros de altura sobre el nivel del mar.

Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales.

“nacionales” en general a los bienes públicos, pero debemos comprender que en realidad emplea este término en un sentido muy amplio y no estrictamente técnico, en donde el sujeto jurídico no es la nación sino el Estado o sus instituciones públicas. De igual manera establece que serán “Bienes Fiscales” aquellos “Bienes Nacionales” cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, por lo que es claro que con esto se está refiriendo a los bienes patrimoniales del Estado.

Por este motivo las Administraciones Públicas, con personalidad jurídica, comúnmente son titulares de bienes, esta titularidad pública tiene un régimen jurídico especial y distinto del régimen de la propiedad del derecho privado como veremos a continuación. En tal virtud, las propiedades que tienen como titular a una Administración Pública pueden ser de carácter administrativo, que son las que constituyen el dominio público; o bien de carácter civil que son las que integran los bienes patrimoniales de la Administración.

En lo que se refiere al dominio público o demanio, es decir, aquellas propiedades de carácter administrativo, podemos decir que recae sobre ellos un sometimiento a un régimen exorbitante por razones de interés general. Citando nuevamente a Hauriou, se puede considerar que el dominio público está constituido por aquellas propiedades administrativas que han sido afectadas por acto legislativo a la utilidad pública y que como consecuencia de esa afectación resultan sometidas a un régimen especial de utilización y de protección **(HAURIOU, 2007)**. Los mismos se caracterizan por ser incomerciables y de este modo se rigen por los principios de la **imprescriptibilidad, inalienabilidad y la inembargabilidad.**

En este contexto cabe mencionar que los Municipios no son una institución pública cualquiera de dependencia estatal o parte del mismo, sino que, son entidades con autonomía y un régimen legal propio que le otorgan competencias, atribuciones y obligaciones. El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) manifiesta que las regiones, provincias, cantones o distritos metropolitanos y las parroquias rurales tendrán Gobiernos Autónomos Descentralizados[17], y los mismos serán regirán a las normas escritas en el mencionado

[17] **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Art. 28.- Gobiernos autónomos descentralizados.-** Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias.

cuerpo normativo. En otras palabras el COOTAD establece de forma más técnica y sobre todo precisa el régimen de la propiedad pública, el mismo que en el Capítulo VIII – Régimen Patrimonial, define el concepto de patrimonio, así como su alcance y las formas en que el mismo puede ser obtenido o generado; pero para efectos de este estudio el punto que más interesa es la clasificación que hace respecto a las clases de bienes que pueden ser parte del patrimonio de un gobierno autónomo descentralizado. En cuestión, el artículo 415[18] del mencionado cuerpo normativo explica que existe dos grandes categorías, los **bienes del dominio privado y los bienes del dominio público**, y que de estos últimos se desprende a su vez una subdivisión conformada por **bienes de uso público y bienes afectados al servicio público.** Sobre este tema también la Corte Nacional se ha manifestado ya, y ha expresado lo siguiente:

> *"El dominio público es un conjunto de bienes de propiedad del Estado, entendiéndose comprendido en él las entidades del sector público, que por los fines de utilidad común a los que responden, están sujetos a un régimen especial de derecho público. El dominio privado del Estado, por el contrario, no se diferencia del derecho similar de los particulares y, por ende, las atribuciones del Estado sobre los bienes del derecho privado y los eventuales derechos de los particulares se rigen por las disposiciones del Código Civil, salvo algunas excepciones. La clave para ubicar a los bienes del Estado en la una o en la otra categoría son la afectación y la desafectación. Afectar es consagrar un bien al uso público, y desafectar, en cambio, es sustraerlo de su destino de uso público. En otros términos, el*

Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados:

a) Los de las regiones; b) Los de las provincias; e) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales.

En las parroquias rurales, cantones y provincias podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas afroecuatorianas y montubias, de conformidad con la Constitución y la ley.

La provincia de Galápagos de conformidad con la Constitución, contará con un consejo de gobierno de régimen especial.

[18] **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Art. 415.- Clases de bienes.** Son bienes de los gobiernos autónomos descentralizados aquellos sobre los cuales ejercen dominio.

Los bienes se dividen en bienes del dominio privado y bienes del dominio público. Estos últimos se subdividen, a su vez, en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público

criterio para distinguir las categorías de "dominio público" y "dominio privado" atiende básicamente al destino o uso asignado al bien. La esencia del dominio público de un bien está dada, pues, porque el bien está destinado, directa o indirectamente, al servicio público. La doctrina, a su vez, clasifica al dominio público natural y artificial. En el dominio público natural, la ubicación de un bien dentro del dominio público la efectúa la Ley e implica su afectación de puro derecho, tales son, por ejemplo, las plataformas o zócalos submarinos, las minas y yacimientos, el mar adyacente hasta la distancia señalada por la Ley, etc. Estos bienes conservan tal carácter aunque la Administración decida darles un tratamiento, uso o explotación económica concediéndolos a particulares. La desafectación, cuando se trata de bienes del dominio público natural, debe ser declarada exclusivamente mediante ley, ya que implica el cambio de la condición jurídica elemental establecida específicamente asimismo por un acto legislativo de la misma jerarquía. En el caso de un bien del dominio público artificial, la declaración de desafectación debe ser hecha por la misma autoridad administrativa que resolvió la afectación". **(SENTENCIA - BIENES MUNICIPALES DE DOMINIO PUBLICO O DE DOMINIO PRIVADO, 2006)**.

Entendido esto, queda claramente establecido que el Municipio de Quito, puede como tal tener patrimonio, y en este patrimonio a su vez, tendrá bienes del dominio privado y bienes del dominio público. Habíamos hablado también sobre el carácter de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad de los bienes públicos en general, sin embargo tal y como precisa el COOTAD, esta caracterización recae solamente sobre los bienes que la misma ley ha clasificado como bienes del dominio público y sus subdivisiones, y señala que como consecuencia, sobre estos bienes no tendrán valor alguno los actos, pactos o sentencias de cualquier instancia, hechos concertados y dictados que contravengan de cualquier modo a esta disposición **(LARREA HOLGUÍN, 2008)**. Aunque no ocurre lo mismo con los bienes del dominio privado, los cuales responden a una realidad diferente, ya que los mismos deberán ser administrados conforme a los principios de derecho privado, es decir, serán susceptibles de enajenación, mutuo, comodato, prescripción, gravámenes, etc.

A pesar de que entendido está el régimen de propiedad municipal y por otro lado conocida la existencia de cientos de asentamientos informales, si resulta difícil precisar cuántos de estos asentamientos se han conformado en predios de propiedad municipal, esto tomando en cuenta que la existencia de un asentamiento tiene dos enfoques de

visión, en primer lugar está el proceso en que se forma y va consolidándose paulatinamente, y en segundo lugar el momento en que es reconocido legalmente y su existencia se legitima a través de una ordenanza municipal, lamentablemente la administración municipal ha decidido atender las necesidades tan solo de aquellos asentamientos que ya han sido reconocidos. Esto sin duda debe catalogarse como un gran error por parte de la administración, ya que en la práctica son muchos más los asentamientos que no han sido reconocidos (muchas veces como analizaremos más adelante por factores políticos o administrativos y no porque no cumplen con los requisitos necesarios para ser legitimados) que aquellos que ya cuentan con una ordenanza de reconocimiento. Por este motivo, y además por el hecho de que día a día muchos asentamientos siguen originándose y muchos otros consolidándose, determinar la cantidad de asentamientos que se establecen total o parcialmente en predios municipales es imposible.

1.4.2.2 Propiedades Mostrencas

Como ya hemos analizado la conformación de asentamientos es muy común sobre todo en terrenos privados, sin embargo se han registrado casos en que esto ocurre en terrenos de propiedad municipal, y de igual manera se conforman en ciertas ocasiones en bienes mostrencos.

Los bienes Mostrencos no son más que aquellos bienes muebles e inmuebles que se encuentran perdidos, abandonados o deshabitados y no poseen un dueño conocido. En principio estos bienes podían ser adquiridos por cualquiera mediante su ocupación, uno de los modos de adquirir el dominio que también establece nuestro Código Civil. No obstante, aquí es menester realizar una gran diferenciación, nuestro Código Civil al fijar las características de la Ocupación manifiesta en su articulado[19] que serán susceptibles de este modo de adquirir el dominio todos aquellos bienes que no tengan dueño un dueño conocido, con excepción de aquellos que estén prohibidos por las leyes ecuatorianas u otros tratados internacionales, lo que inmediatamente excluiría a prácticamente todos los bienes inmuebles ya que en el Art. 605, es el mismo Código

[19] **CODIGO CIVIL. Art. 622.-** Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no está prohibida por las leyes ecuatorianas, o por derecho internacional.

Civil[20] el que determina que todas las tierras que estando dentro de los límites territoriales y que carezcan de dueño serán de propiedad del Estado.

Esta concepción es propia del derecho moderno, ya que es a partir del Código Napoleónico que se formula el principio de que "los bienes que no tienen dueño pertenecen al Estado" **(STAMATOULOS, 2014)**. La legislación española fue pionera en la regulación efectiva de bienes mostrencos, y recogió esta orientación en la **"Ley de Mostrencos"** del 16 de mayo de 1835. Esta ley atribuía al Estado español, además de otros bienes, todos aquellos que estuvieran vacantes y sin dueño conocido por no poseerlos persona natural o persona jurídica alguna. En la misma España con la promulgación del Código Civil en 1889, que admite el principio de la ocupación como modo de adquisición del dominio, se planteó una controversia doctrinal en torno a si pueden adquirirse por ocupación toda clase de bienes mostrencos, incluidos los inmuebles, o por el contrario, sólo los bienes muebles y semovientes, y, asimismo, si el Código Civil había derogado o no la Ley de Mostrencos. Finalmente la Ley del Patrimonio del Estado del 15 de diciembre de 1964 zanjó esta cuestión, acentuando esta concepción moderna de que pertenecen al Estado los bienes inmuebles que estuvieren vacantes y sin dueño conocido.

En nuestro país el Código Civil deja clara esta situación, y el COOTAD también en su Art. 419 en el que define cuáles serán los bienes de dominio privado los gobiernos autónomos incorpora en el literal C a los bienes mostrencos, por lo que en caso de cualquier controversia estos deberán ser tratados como tales. Habíamos visto que era posible la existencia de una controversia legal sobre un bien de dominio privado del Municipio, ya que estos no gozan de los caracteres de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad, y por otro lado sabemos que si bien los bienes mostrencos no se pueden adquirir por ocupación, si podrían serlo por Prescripción Adquisitiva de Dominio, otro de los modos de adquirir el dominio que contempla nuestro Código Civil, que al respecto, determina que las reglas aplicables a la prescripción se aplican de igual manera a favor y en contra del Estado, de los consejos provinciales, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales, y de los individuos particulares que tengan la libre administración de sus bienes[21], en otras palabras sobre

[20] **CODIGO CIVIL. Art. 605.-** Son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.

[21] **CODIGO CIVIL - Art. 2397.-** Las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de los consejos provinciales, de las municipalidades, de los

todos aquellos bienes que dentro del COOTAD se categorizan como bienes públicos de dominio privado y por ende también ocurre lo mismo y se aplican las reglas para los bienes mostrencos que se incorporan al patrimonio municipal.

1.5 La vivienda en los asentamientos de hecho

La vivienda en los asentamientos de hecho es el reflejo de la realidad social de sus pobladores, solo basta echar una breve mirada sobre los conglomerados de vivienda que se han formado en los varios asentamientos de la ciudad para notar rápidamente que no se han cumplido las normas urbanísticas elementales establecidas en determinadas ordenanzas, como la Ordenanza Metropolitana Nº 0172 que entre otras cosas establece los parámetros de edificación que han de seguir las construcciones que se efectúen en la ciudad de Quito, otra de las inobservancias más trascendentales, es la construcción de cualquier edificación basándose en la clasificación general del suelo, la cual según la misma ordenanza se establece de la siguiente manera:

> ***"Suelo Urbano:*** *aquel que cuenta o tiene programadas vías, redes de servicios e infraestructura pública y con ordenamiento urbanístico definido y aprobado como tal por el PMOT u otros instrumentos de planificación.*
>
> ***Suelo Rural:*** *es aquel que por su condición natural o ambiental; su vocación agrícola, ganadera, forestal o de extracción de recursos naturales; o su interés paisajístico, histórico–cultural, u otro especial, no puede ser incorporado en la categoría anterior".*[22]

A pesar de esta clara diferenciación que la ordenanza hace, podemos observar en términos prácticos y reales que en materia de asentamientos es totalmente inútil e ineficaz. Puesto que en varios asentamientos ubicados aun dentro del cordón urbano

establecimientos y corporaciones nacionales, y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo.

[22] **Ordenanza Nº 0172. Artículo 8.**

de Quito es muy común observar viviendas que por ejemplo, tienen extensas áreas de sembríos, o grandes espacios destinados a la crianza de varios tipos de animales.





Fotografía: Autor[23]

De igual manera observamos que las normas de construcción son totalmente inobservadas, tanto técnica como jurídicamente, la aprobación de planos que debería

[23] Estas fotografías fueron capturadas durante el transcurso de la investigación, durante el mes de febrero del 2014. Describen los efectos sociales de los asentamientos en el Barrio Balcón Suizo ubicado al noroccidente de Quito.

ser hecha por el municipio es en muchos casos desconocida por la gente que construye sus viviendas y en otros casos es simplemente obviada; las medidas de seguridad de igual manera no se toman, generalmente las tareas de construcción son realizadas por los propios habitantes de los asentamientos, quienes con la ayuda de sus vecinos y familiares realizan reuniones denominadas “mingas de construcción” después de haber reunido y adquirido los materiales, en donde se cocina para todos durante la jornada e incluso en la mayoría de ocasiones después de la jornada de trabajo se realizan grandes festejos y celebraciones, como puede observarse la construcción es en realidad todo un fenómeno sociológico, no así una cuestión netamente arquitectónica ni técnica, como es concebida dentro de una urbe.



De esta manera es que se ha dado forma a un sector inclasificable, la normativa existente no los contiene en su totalidad, por lo tanto no existen procedimientos claros de carácter administrativos para tratar social y económicamente con estos lugares, esto trae como efecto la poca capacidad de acción del Municipio para resolver problemas de urbanismo y provisión de servicios básicos. Los tratadistas han denominado a este conglomerado de asentamientos informales que aparentemente no calzan en ninguna clasificación como el “cordón urbano marginal de la ciudad de Quito”.



Fotografía: Autor[24]

El problema sin embargo es mucho más profundo, hasta el momento hemos hecho un rápido recorrido a través de ciertas realidades sociales y fenómenos que se encuentran alrededor de la vivienda, esto es lo que día a día se vive internamente en cada uno de los asentamientos existentes, pero que pasa con la cosmovisión que la ciudad entera tiene con respecto a este sector social.

Lamentablemente en los últimos años al interior de las ciudades la segmentación socio-espacial se ha acentuado, en la medida en que los requerimientos de exclusividad residencial de los grupos de altos ingresos han conducido a la expulsión de grupos pobres desde zonas urbanas privilegiadas, o la acción del Estado a través de ciertas políticas o simplemente ciertos descuidos en materia de vivienda que han favorecido la radicación de los estratos bajos en zonas de la periferia de las ciudades, aprovechando

[24] Estas fotografías fueron capturadas durante el transcurso de la investigación, durante el mes de febrero del 2014. Describen los efectos sociales de los asentamientos en el Barrio Balcón Suizo ubicado al noroccidente de Quito.

el menor costo del suelo, sin tomar en cuenta si este suelo se adquiere a través de negocios jurídicos válidos o no.

La segregación constituye hoy una característica altamente negativa no solamente de nuestra ciudad sino también de todas las ciudades que afrontan problemas de asentamientos. En la mayoría de los centros, los grupos de altos ingresos se aíslan defensivamente en barrios autosuficientes dotados de costosas viviendas, servicios y lugares de trabajo, de modo que no les resulta necesario ocupar el resto de la ciudad o interactuar con otros sectores sociales. En Quito el llamado "hipercentro[25]" crece cada año aproximadamente en un 8%, lo que genera cada vez un distanciamiento social más elevado. A su vez, los hogares pobres y los asentamientos siguen ocupando y formándose en zonas alejadas o áreas de riesgo con alojamientos precarios y serias carencias de equipamientos de todo tipo. Allí, las desmedradas condiciones materiales de vida se agravan debido a las insuficiencias de los servicios sociales ofrecidos por municipios desfinanciados e ineficaces y a la casi nula inversión privada en estos sectores.

Ante este cuadro, se han debilitado los tradicionales mecanismos de integración que poseía la ciudad, como lo fueron la enseñanza pública o en este caso particularmente la educación municipal, los sistemas de salud pública o, incluso, los lugares centrales de recreación y cultura. Otra de las políticas estatales, aparentemente aisladas de este tema, adoptadas en la última década ha sido la de sectorizar la educación, aduciendo varios fines, entre ellos la disminución de la congestión vehicular o simplemente la mejora del ámbito educativo, muchos tratadistas consideran sin embargo, que esta no es más que otra de las socapadas políticas de exclusión que los gobiernos toman para sectorizar a la sociedad.

Las normativas y acciones establecidas por las ciudades para atenuar la segregación urbana han sido insuficientes ante los poderosos efectos de las fuerzas excluyentes del mercado inmobiliario, el cual sin que nos demos cuenta se convierte en otro de los entes determinantes tanto de la aparición de nuevos asentamientos como de la sectorización social. Por otra parte, algunas políticas de vivienda han tratado de limitar la extensión de los conjuntos sociales para evitar la acumulación de grandes cantidades de población de escasos recursos económicos en ciertas áreas determinadas; aunque realmente,

[25] Varios documentos técnicos determinan el "Hipercentro". Por ejemplo, de acuerdo con el Plan Maestro de Movilidad 2009-2025, el denominado hipercentro, comprende todo lo que se encuentra entre "La Y" y la Villa Flora.

estas medidas no se han podido concretar de manera amplia y concisa debido a las escasas posibilidades de los gobiernos autónomos de influir en el mercado de suelos urbanos, que en su mayoría son de manejo privado, y al desmedido e inmanejable crecimiento del cordón urbano marginal.

Nuevos enfoques en las políticas de vivienda social

A partir de los cambios estructurales que la sociedad ha sufrido en materia de vivienda social, han surgido o se han acentuado nuevos rasgos en las políticas de vivienda que los países de la región ya habían ido consolidando durante la segunda mitad del siglo pasado, es decir cuando lo hacían de manera mucho más metódica, sin la presión tan alta de un crecimiento poblacional desmedido y el florecimiento incesante de asentamientos informales. Por una parte, se han adoptado estándares más realistas en cuanto a las provisiones iniciales de vivienda, dentro de programas que consideran una consolidación integral, progresiva y participativa de los asentamientos, pretendiendo de esta manera socializar el problema, y convertir a los pobladores en parte operativa de soluciones eficaces. En México, por ejemplo, se han aplicado diversos lotes con servicios para las familias con menores ingresos, así como programas de autoconstrucción y empleo temporal. Esto ha permitido ampliar el acceso a la vivienda mediante esquemas compartidos entre gobierno y sociedad. Si bien este esquema podría ser criticado, el mismo permite que las soluciones ante las carencias de la población lleguen con mucha más celeridad y a un costo mucho menor, integrando además procesos inclusión y participación social.

La gestión habitacional que basa su desenvolvimiento en subsidios directos demanda esfuerzos importantes en dos importantes áreas. En primer lugar, se ha debido cautelar el logro de una adecuada focalización en el grupo de personas que se desea beneficiar. Este propósito sin embargo ha resultado particularmente difícil de lograr. Lastimosamente el proceso y evolución que cada uno de los asentamientos vive es incuantificable y su situación legal individual siempre es diferente y varia de caso a caso, a esto se suman los tecnicismos que deben tomarse en cuenta a la hora de construir, ya que existen varios asentamientos que se encuentran establecidos en zonas de alto riesgo y que ni siquiera el mismo Municipio podría legitimar. Por otra parte están también presentes las miles de familias que sin ser pobladores de asentamientos anhelan también acceder a una vivienda.

En segundo lugar, está el problema del crédito hipotecario en las políticas de vivienda social. Según la tendencia actual las políticas reformadas, al igual que las

convencionales, otorgan a este componente del financiamiento habitacional una importancia fundamental. Actualmente en Latinoamérica se prefiere tratarlo en condiciones de mercado, en operaciones hipotecarias indizadas a la inflación, lo que en ocasiones conlleva un costo político, sobre todo en las etapas iniciales cuando los beneficiarios ven crecer mes a mes sus cuotas de pago. Sin embargo en nuestra ciudad, y porque no decirlo, en nuestro país, el problema es más grave, ya que esta sería una opción válida solamente para quienes irónicamente no poseen vivienda aún, pero para quienes la poseen aunque fuera precaria dentro de un asentamiento informal no sería una opción viable, puesto que la carencia de un título de propiedad de los pobladores imposibilita totalmente el acceso a un crédito hipotecario, lo que encierra al problema en un círculo vicioso en el que no se puede legalizar y mejorar la vivienda por falta de recurso y a su vez no se puede tener acceso a esos recurso por falta de legalidad.

En algunos países de la región los esfuerzos se han orientado a la apertura del giro de los bancos comerciales a los créditos hipotecarios, a través de ciertas políticas que van desde la fijación de normas explícitas en términos de la constitución de garantías hipotecarias, un esquema de seguros que incluya el seguro de desgravamen hasta el tratamiento para operaciones hipotecarias en casos de insolvencia. Esta clase de políticas deben ser meticulosas y además desarrolladas con mucha cautela, ya que masivamente podrían traer un desmoronamiento del sistema financiero.

Sin duda medidas como estas pueden ser muy bien recibidas por la población, en Chile por ejemplo **(CEPAL, 2001)**, se puso en marcha a fines de los años setenta una política habitacional basada en subsidios a la demanda y orientada al mercado. Esta nueva política ha ganado legitimidad y aceptación entre los postulantes a subsidios habitacionales. Un sistema transparente y objetivo de acumulación de puntajes pondera el cumplimiento de requisitos de ahorro previo y las características demográficas y socioeconómicas de las familias. El Ministerio de la Vivienda y Bienes Nacionales, a través de su Servicio de Vivienda y Urbanismo, regula y supervisa los estándares de las viviendas sociales, administra el proceso de subsidios habitacionales, provee de manera "subsidiaria" viviendas progresivas y básicas a familias y personas de muy bajos ingresos y ofrece créditos a estas últimas. También ha extendido a las viviendas sociales las garantías a los créditos hipotecarios, a fin de motivar a la banca privada para que incursione en este segmento de mercado. Por su parte, las empresas privadas han construido mayoritariamente las viviendas sociales y han contribuido a organizar su demanda, además de fortalecer el crecimiento urbanístico de la zona mediante la provisión de mercados de bienes y servicios que hacen más atractivo el habitad de la

zona para nuevos pobladores y empresas privadas. Esto constituye una gran medida en realidad de prevención, que al estar presente podría resultar atractiva y accesible para un sector de bajos ingresos, que es el que genera la conformación de nuevos asentamientos, una promoción y socialización adecuada de estas medidas lograría que la población no acuda a los mercados emergentes e informales de tierras, sino que lo haga por estas vías embestidas de seguridad, accesibilidad pero sobre todo legalidad. Estas medidas que deben de una u otra forma aplicarse, son políticas que evitarán la conformación de nuevos asentamientos a mediano y largo plazo y el desordenamiento urbanístico que hace tanto daño a la ciudad, pero no afrontan la actual realidad de precariedad en la vivienda y la carencia de servicios básicos de quienes son parte de uno de los más de 600 asentamientos irregulares que existen en la ciudad de Quito.

1.6 La cultura del derecho en la población

1.6.1 Falta de justo título de propiedad

Si bien es cierto el concepto de justo título no se encuentra definido en nuestro código civil, en todo caso nos deja bastante claro cómo debemos reconocerlo y entenderlo, la doctrina también nos ofrece una luz al respecto, en nuestra legislación ha de entenderse como el antecedente jurídico que sirve en términos prácticos para constituir o transferir el dominio, es necesario e indispensable incluso, ya que en este se funda el dominio o la posesión, existen casos particulares en que, aun cuando el título es apto y válido, por razones varias no se puede transferir el dominio, sin embargo siempre habilita para constituir la posesión.

El justo título por su naturaleza y esencia es adecuado para ser atribuido al dominio, al ser autentico, real y válido; este es un concepto que se elabora esencialmente partiendo de las precisiones que nuestro código civil realiza, el cual si bien, como ya mencionamos, no posee un concepto exacto de justo título, si nos menciona que “NO” es justo título, en el artículo siguiente:

Art. 719.- No es justo título:

1. El falsificado, esto es, no otorgado realmente por la persona que aparece como otorgante;

2. El conferido por una persona como mandatario o representante legal de otra, sin serlo;

3. El que adolece de un vicio de nulidad, como la enajenación que, debiendo ser autorizada por un representante legal o por el juez, no lo ha sido; y,

4. El meramente putativo, como el del heredero aparente que no es en realidad heredero; el del legatario cuyo legado ha sido revocado por acto testamentario posterior, etc.

Sin embargo, al heredero putativo a quien, por disposición judicial, se haya dado la posesión efectiva, servirá aquella de justo título, como al legatario putativo el correspondiente acto testamentario que haya sido judicialmente reconocido.

El justo título, según señala la ley y la doctrina, puede ser constitutivo o traslaticio de dominio, y se entiende aquí que la ley se refiere a los modos de adquirir originarios, es decir, la ocupación, accesión y prescripción. Este es por tanto el que nos compete en este estudio, puesto que como elemento aparentemente fundamental e indispensable, la posesión para perfeccionarse requerirá del justo título, el mismo que cabe preguntarse, existe realmente en términos prácticos cuando hablamos de asentamientos informales dada la variedad de fenómenos que se dan al constituirse los mismos, y si existe, en qué casos se presenta y en cuales no, y finalmente, que tanto debe ser tomado en cuenta este concepto sobre todo doctrinario en la solución que se le ha de dar a la situación de los asentamientos informales, tanto si la misma es administrativa, como si es judicial.

CAPITULO II

CAUSAS Y FENÓMENOS QUE HAN DADO ORIGEN A LA EXISTENCIA DE LOS ASENTAMIENTOS DE HECHO CON ALTO GRADO DE CONSOLIDACIÓN DE VIVIENDA

2.1 Fenómenos Sociales

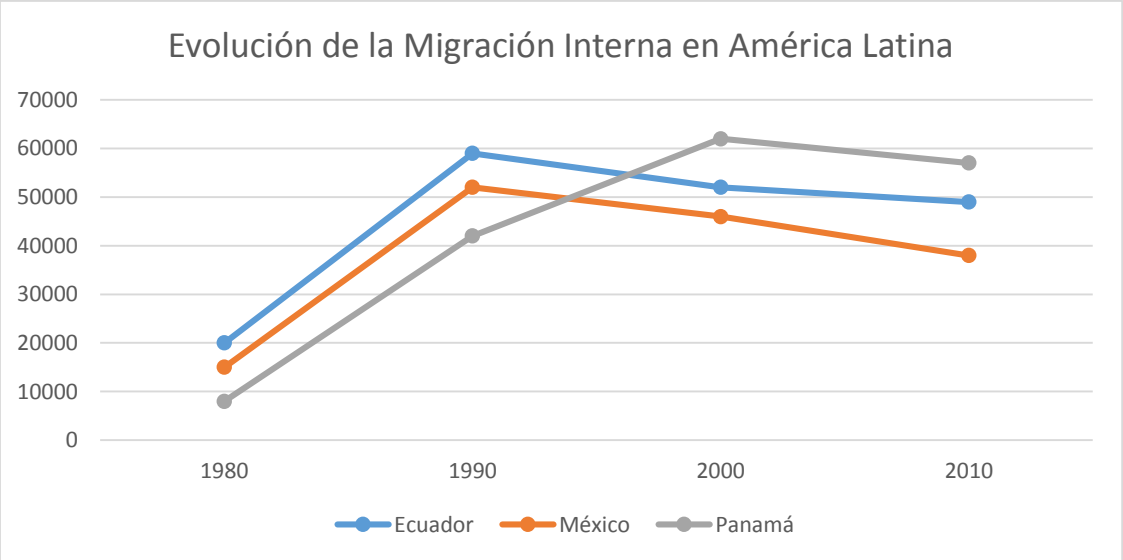
2.1.1 La migración

Los procesos migratorios han existido desde tiempos remotos y muchas han sido también las causas históricas diversas que han llevado al ser humano a tomar la decisión de trasladarse en formas temporales o definitivas a otro lugar distinto al de origen. Sin duda alguna, estos movimientos tienen grandes impactos sociales, económicos, políticos, y también jurídicos; tanto en el entorno y bagaje de las zonas de origen como en las zonas receptoras, de tal manera que esto ha sido una de las principales motivaciones para que sociólogos, demógrafos, economistas, psicólogos, geógrafos y juristas, investiguen más sobre este fenómeno, y además extiendan una base doctrinaria que de origen a nuevas teorías desde sus diferentes esferas y ámbitos de estudio y análisis. A los juristas comprende contribuir con la creación de normativas que regulen este comportamiento, con el fin de dar equilibrio social, pero también es menester concentrar esfuerzos en la regulación de los muchísimos efectos que estas oleadas de migratorias traen en las urbes que los reciben, a veces no preparadas para afrontar estos efectos que por ende se convierten posteriormente en verdaderos problemas y retos de carácter urbano pero sobre todo social.

Si hablamos de migración interna, el desarrollo del modelo de Breese elaborado ya en 1969 es considerado de suma importancia y uno de los más sustanciales y determinantes en materia económica, ya que abarca aspectos no considerados en otras teorías como por ejemplo el salario esperado y la probabilidad de encontrar empleo en un mercado sumamente saturado que no espera el ingreso de olas migratorias **(BREESE, 1968)**. Es decir, revela que la migración tiene costes que deben ser analizados versus los ingresos para que el individuo tome la decisión de migrar siempre y cuando estos últimos sean superiores. Sin embargo este modelo, aunque muy acertado, no es referente a la hora de la toma de decisiones con respecto a migrar a las

grandes urbes o no hacerlo, al menos no lo es en nuestro país, en donde, quienes habitan principalmente pueblos agrícolas, no se encuentran capacitados para efectuar este análisis microeconómico antes de partir de sus tierras de origen, sino que más bien los impulsa una determinación por obtener un porvenir más rentable, y las ciudades de consumo son las candidatas perfectas para estos fines, o al menos lo son, desde su punto de vista.

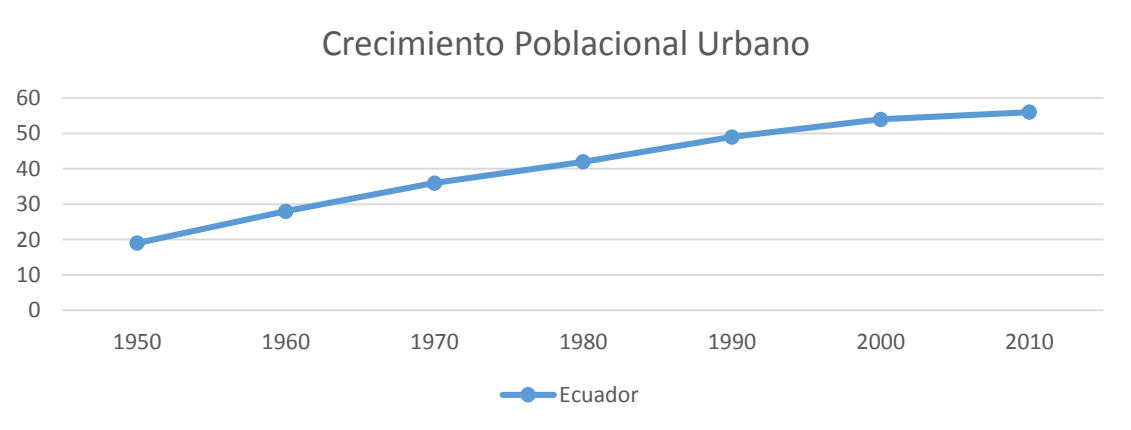
Principalmente la migración interna incide en dos factores iniciales, por un lado, migrar a otro territorio del mismo país origina un desarrollo favorable para uno, pero una pérdida para el otro, pero este aparente desarrollo a la vez plantea retos importantes principalmente en el ámbito urbanístico; y por otro lado, tenemos que según la magnitud de migración que se dé, hay también una redistribución de la población. En los años ochenta, cuando inició esta tendencia migratoria, la población migraba a territorios urbanos cercanos por tres razones fundamentales: movilidad a las ciudades más desarrolladas, oportunidades y políticas que ofrecían algunos territorios, y por abandonar territorios antiguos y culturales, esto especialmente ocurría en los territorios indígenas y afro-descendientes. Si bien en la última década ha disminuido la cantidad de migrantes que se establecen en el área urbana, el número de ingresos aún es alto y sigue generando cambios estructurales en la vida urbana.



Fuente: CEPAL (por mil migrantes)

América Latina ha sufrido cambios destacables en su estructura poblacional en los últimos años, actualmente presenta el %20 de población rural, en los años ochenta se calculaba que aproximadamente 130 millones de habitantes pertenecían al sector rural y se espera que hasta el 2015 el número de habitantes se reduzca hasta 118 millones de personas **(CARMAN, 2013)**. Esto se debe a las migraciones del campo a la ciudad, fenómeno que es acogido especialmente por la población joven, quienes son los que más buscan establecerse en ciudades grandes, quedando así adultos mayores en las zonas rurales, lo que en términos generales ha envejecido las áreas rurales de la región.

En cuestión, América Latina tiene el 80% de área urbana, lo que la convierte en la región que más se ha urbanizado en los últimos tiempos, pero en materia de desarrollo aún quedan muchos parámetros por alcanzar con respecto a los procesos de urbanismo que se viven en América del Norte o Europa. Pero tal y como ya habíamos mencionado antes este proceso desnivelado e imprevisto de urbanización, que también está afectando a nuestro país tiene sus desventajas, como los déficits en infraestructura; desorden territorial, falta de servicios básicos ya que al aumentar la población urbana por estos cambios generados por la migración, la población rural deja de ser una población rural en realidad, pero sino aumentan de la mano los cambios estructurales, políticas públicas e institucionales, será una urbanización en déficit la que se dé, con muchos problemas de distribución y acceso al suelo, así como también segregación social expresada en la división de la ciudad, como ha ocurrido hasta el momento.



Fuente: CEPAL, centros poblacionales a partir de 20000 habitantes

Es notorio que actualmente el efecto del proceso migratorio en el desarrollo sostenible de los territorios es negativo en las zonas rurales, y aparentemente beneficioso en la zona urbana, esto al menos desde el punto de vista micro económico y macro económico; desde el punto de vista social y urbanístico se requiere que los GADS implementen políticas de ordenamiento territorial. Al respecto podría decirse que Ecuador es uno de los pioneros en establecer una normativa que pueda combatir este problema gracias a la expedición del COOTAD, sin embargo esto es tan solo un primer paso, lo más importante es poner en practica este cuerpo normativo, del que incluso ya se ha dicho repetidamente que requiere reformas para darle más vialidad a la búsqueda de soluciones en temas de suelo.

El Ecuador también ha sido golpeado por este fenómeno, con sus especiales rasgos característicos. Nuestro país es un país eminentemente joven. Más del 60% de la población es menor de 29 años[26]. Particularmente el 27,61% de la población está entre los 15 y los 29 años. El grupo poblacional migrante, también es especialmente joven, lo que incide fuertemente en los efectos sociales, económicos y urbanos de los lugares en donde se establecen, caracterizado en un primer momento por ser masculino, pero que progresiva y masivamente ha ido incorporando a las mujeres también.

Las características propias y particulares de las sociedades modernas y de los mercados modernos demandan de mano de obra y profesionales, mayoritariamente jóvenes. Las ventajas salariales, el seguro social y la posibilidad de adquirir nuevos bienes materiales han sido elementos que han promovido migraciones masivas del interior del país, hacia las grandes ciudades. Sin embargo es necesario mirar los efectos y consecuencias de la migración en las poblaciones jóvenes y en el país. La migración ha desembocado en nuevas formas de composición del mercado inmobiliario, el mismo que no ha estado preparado para afrontar la demanda de vivienda creciente, lo que ha generado la aparición de un mercado informal de tierras para saciar la necesidad de un grupo social emergente en auge habido de bienes raíces pero a su vez con un bajo recurso y poder adquisitivo mínimo, lo que ha decantado en el origen de un cordón urbano marginal dentro de la ciudad que está lleno de problemas y falencias a la hora de hablar de urbanismo.

Para poder entrar en el análisis de la incidencia que tiene la migración interna en mecánica urbana de la ciudad de Quito, revisaremos primero los datos, con respecto a la migración interna, que arrojo el último censo poblacional realizado en el 2010. Para

[26] Datos varios obtenidos del Censo de población y vivienda 2010

empezar tenemos que el 40,5% de los ecuatorianos residen en un lugar distinto al de su nacimiento, las personas que realizan un movimiento migratorio son básicamente adultos, de sexo femenino, con bajo nivel de educación y que hablan español. El 87% de los migrantes que no tienen ningún año de educación se mudan a ciudades con un nivel promedio de escolaridad más bajo, mientras que la mayor parte de los individuos que tienen educación universitaria o de post grado migran a áreas con mayor nivel de escolaridad promedio, estos datos resultan determinantes para saber en términos sociales que personas son las que están acudiendo al mercado informal y conformando los asentamientos de hecho en el cordón urbano marginal de Quito. Los migrantes internos provienen en su mayoría (43,2%) de zonas rurales, mientras que apenas el 19,8% de áreas urbanas grandes, el 18,1% de zonas urbanas medianas y el 18,8% de áreas urbanas pequeñas. El destino de los migrantes en su mayoría son áreas urbanas, tenemos como ciudades predilectas a Quito y a Guayaquil. El 73,1% de los originarios de zonas urbanas se dirigen hacia otras zonas urbanas. De la misma manera el 76,8% de los procedentes de zonas urbanas intermedias, el 67,5% de los urbanos pequeños y el 70,1% que salen de las zonas rurales, encuentran como destino zonas urbanas.

Ciudades como Quito y Guayaquil, como ya se ha mencionado antes, con tasas de desempleo de 14,1% y 16,6% respectivamente, abarcan mayor cantidad de migrantes que Cuenca, cuya tasa de desempleo es 9,84%, dato aparentemente irónico. El 42% de los migrantes han tomado esta decisión motivados por determinantes familiares. El 31% migra por razones de trabajo. En porcentajes menos representativos se ubican razones como matrimonio (8%), estudio (7%), adquisición de inmuebles (4%) salud (3%), ingreso (3%), clima (1%). Las personas migran sin estar seguras de conseguir un empleo, simplemente con la esperanza de acceder a un salario más alto que en la zona de origen.

El movimiento migratorio si produce un efecto negativo en cuanto a mermar las condiciones de vida fundamentalmente en las zonas urbanas. El censo arroja como resultado que la condición de los migrantes en las zonas receptoras urbanas no es la más adecuada, es decir, las variables que demuestran la calidad de vida de los migrantes, como el acceso a servicios básicos y los ingresos, son desfavorables. Esto fundamentado en la falta de políticas de distribución urbana, vivienda social, y la existencia y auge de asentamientos informales en las periferias o cordones urbanos marginales.

2.1.2 La expansión poblacional

Según estudios y estadísticas que ha dado a conocer la ONU **(ONU HABITAD, 2014)**, la población mundial ha crecido más en estos dos últimos siglos que en todos los anteriores juntos, con mayor énfasis a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la industrialización a nivel global. En efecto, en la última década se han registrado tasas de crecimiento poblacional del 1,9% anual, con incrementos anuales de 90 millones de personas. En la actualidad existen alrededor de 7000 millones de habitantes, mientras que a mediados del siglo XVIII apenas había 728 millones, a mediados del siglo XIX 1171 millones y a mediados del siglo XX 2516 millones de habitantes; y según varias estimaciones **(RAVALION, 1992)** para el futuro, se podría superar los 10000 millones de habitantes hasta el 2050.

Este indetenible fenómeno sin duda alguna, supone el origen de muchas más problemáticas y fenómenos que necesitan y necesitarán soluciones eficaces y tratamientos especiales. Los principales actores en los campos social, cultural, económico y jurídico deberán asumir retos nuevos en busca de estas soluciones. Este crecimiento que si bien es cierto es de carácter global, se ha demarcado en ciertos sectores puntuales del planeta, siguiendo un criterio elemental, la brecha cultural entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, y más particularmente, la brecha entre los sectores urbanos, urbano – marginales, y los sectores rurales, en donde el desborde poblacional no da tregua, y genera una masa humana que requiere con suma urgencia alimentación, salud, educación, y por supuesto como ya se mencionó anteriormente, vivienda.

La Explosión Demográfica en el Ecuador

En nuestro país particularmente este proceso de crecimiento poblacional ha sido también determinante. A lo largo del siglo XX, y en especial a partir de 1950, la población del Ecuador experimentó una serie de modificadores demográficos de enorme trascendencia, asociados por una parte, a la disminución de las tasas de mortalidad y, de otra, al incremento, primero, y al descenso, después, de las tasas de fecundidad **(OCEANO, 2000)**. Si bien es cierto que este ritmo de aceleración de crecimiento poblacional ha disminuido en las tres últimas décadas, también es cierto que los índices poblacionales han seguido creciendo altamente, lo que ha dado lugar a que el Ecuador

se sitúe en los estados de mayor crecimiento vegetativo en América Latina **(BÁRCENA, 2005).**

A inicios de 1920 el Ecuador era visto como una república joven, políticamente agitada, y administrativa y territorialmente poco consolidada, pero sobre todo, escasamente poblada, ya que su población llegaba apenas a los 1´550.000 habitantes, que se concentraban mayoritariamente en la sierra. Sin embargo, entre 1920 y 1950, la tasa promedio de crecimiento vegetativo fue del 2,07% elevándose hasta el 3,20%, y ya en tan solo 30 años alcanzando una población de 3´202.757 de habitantes. Estas cifras son las primeras con un alto grado de exactitud, ya que se obtuvieron de la realización del primer censo nacional del Ecuador, el cual se efectuó precisamente en el año de 1950, el que también sirvió para establecer los primeros delineamientos objetivos de la población urbana y la población rural, de esta manera se podía apreciar al Ecuador como un país esencialmente agrario, ya que el 71,5% de la población se localizaba en el sector rural y solo un 28,5 en el urbano[27], y más del 80% de la población era menor de 40 años, considerada una edad óptima para trabajar en dicho sector. En tal virtud, las políticas estatales se enfocaron en cubrir ciertas necesidades urgentes del sector rural, la salud pública, la alimentación, y varias medidas económicas que pudieran fortalecer al sector agrícola.

En cuanto a la población urbana, solamente Quito concentraba el 43,2% de la misma, aunque el índice de densidad de población era aún muy bajo, apenas de 883 Hab/km² (actualmente es de 5563 Hab/km²), por lo que resulta natural comprender que la preocupación de los gobiernos de aquellas épocas por temas como la planificación urbana fuera prácticamente nula.

Ritmos de crecimiento de la población urbana y rural

Aunque el crecimiento poblacional se manifiesta en dos etapas, a nivel urbano y rural, presenta diferencias significativas, pues si entre 1950 y 1974 el sector urbano creció a un ritmo algo más de dos veces superior al sector rural, entre 1974 y 1982 lo hizo a más

[27] Datos obtenidos del análisis de los resultados del Censo de población y vivienda realizado en 1950.

de cuatro veces, y entre 1982 y 1990, a más de nueve, a pesar del descenso de las tasas generales de crecimiento de la población ecuatoriana.

Este acelerado ritmo de crecimiento urbano ha convertido a Quito en la actualidad en una verdadera área metropolitana, según el Instituto de la Ciudad[28] se estima que en el 2020 Quito se convertirá en la ciudad más habitada del país, esto por el crecimiento que ha experimentado desde los años cincuenta hasta la actualidad, y el crecimiento imparable que experimentará en los próximos años.

EVOLUCIÓN CENSAL DE LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE QUITO

Ciudad	1950	1962	1974	1982	1990	2001	2010
Quito	209.932	354.746	599.828	866.472	1´100.847	1´615.809	2´439.191

Fuente: Ministerio de Economía, INEC .

Pero este crecimiento poblacional urbano, no se ha dado simplemente por los factores comunes de crecimiento poblacional como la reducción de la tasa de mortalidad o el aumento de la tasa de natalidad, sino que ha incurrido otro elemento determinante: la migración regional. El proceso de urbanización está asociado a fenómenos económicos generales, tales como la creación de mercados dinámicos de mano de obra y la generación de nuevos polos de desarrollo, y a fenómenos específicos como la migración regional, sin duda estos fenómenos constituyen elementos de atracción para la población rural, que ahora busca caminos alternativos de desarrollo económico individual, y nuevas expectativas de crecimientos para sus familias.

[28] El Instituto de la Ciudad, realiza permanentemente análisis científico, conceptual y aplicado al desarrollo de Quito, con el objetivo de dar solución a los principales problemas en apoyo a las principales decisiones de política pública del Distrito Metropolitano de Quito". En la actualidad está adscrito a la Secretaria General de Planificación del MDMQ, para apoyar desde la investigación científica a la comprensión y desarrollo de la ciudad de Quito.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECUATORIANA

Año	Población Total	Área Urbana (%)	Área Rural (%)
1950	3´202.757	28,5	71,5
1962	4´564.080	35,3	64,7
1974	6´521.710	41,4	58,6
1982	8´138.974	49,0	51,0
1990	9´648.189	55,4	44,6
2000	12´646.000	60,2	39,8

Fuente: JUNAPLA, INEC, CEPAR.

2.1.3 La falta de cultura jurídica

La carencia de una cultura jurídica elemental resulta preponderante y definitoria en esta temática, como ya hemos visto anteriormente y como profundizaremos más adelante, el elemento de decisión y elección individual, prima en la gente a la hora de llevar a cabo negocios jurídicos que luego darán como fruto la conformación de nuevos asentamientos. El habitante promedio que escoge este mercado informal de tierras, generalmente no posee los elementos necesarios de juicio que le permitan tomar una decisión correcta, y como efecto realizan negocios absolutamente negativos.

Según datos arrojados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en su encuesta de Estratificación y Nivel Socio Económico, la cual se realizó en 9744 viviendas aleatorias de Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala y Ambato, se reflejó que los hogares del Ecuador se dividen en 5 estratos, el 1,9% de los hogares se encuentran en el nivel A, el 11,2% en el nivel B, el 22,8% en el nivel C+, el 49,3% en el nivel C- y el 14,9% en el nivel D. Para realizar esta clasificación se utilizó un sistema de puntuación

a las diversas variables tomadas en cuenta; las características de vivienda tienen un puntaje de 236 puntos, mientras que las de educación 171 puntos, seguidas en segundo plano y con una distante menor valoración las características económicas, el acceso a las TICS y los hábitos de consumo **(INEC, 2014)**.

El estudio también concluyo que el 88% de la poblacional ubicada en el estrato C- y D pertenecían a quienes tenían sus viviendas en las zonas periféricas de las ciudades, es decir, en donde por excelencia encontramos la existencia de asentamientos informales, otro dato importante es la relación directa que el estudio encontró entre la ubicación en estratos bajos con la ausencia de una educación de calidad elemental y la tenencia de una vivienda precaria. A posteriori, podemos establecer la relación que existe entre los asentamientos informales y la ausencia de educación.

Podríamos afirmar incluso que no es precisamente que los asentamientos informales generan la presencia de un grupo social sin una educación de calidad, sino más bien, que un grupo social sin educación de calidad ha generado la presencia de asentamientos informales. Ya que se trata de un grupo vulnerable, susceptible de engaños y equivocaciones, pero si con un sentido de progreso económico, que los ha llevado a la búsqueda de obtener una vivienda a toda costa.

Sin duda alguna, que al hablar de un grupo social sin una educación adecuada en donde la gran mayoría ni siquiera posee instrucción secundaria, estamos hablando de grupo social muy alejado del conocimiento jurídico, conocimiento que resulta más técnico y de más difícil obtención y acceso, peor aún, en muchos casos la gente no solamente no puede acceder a estos conocimientos sino que se muestra reacia a ellos[29]. A esto se suma la deteriorada confianza y el corto acceso que la población en general tiene respecto a la administración de justicia en nuestro país, un estudio elaborado en el año 2011 por Projusticia, entidad adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Cultos es quien revela esta conclusión. Muchos son los factores que contribuyen con este lamentable escenario, la cobertura territorial en cuanto a áreas geográficas no es homogénea, existe una concentración de judicaturas en varias ciudades y otras en donde la cobertura judicial es escasa, existe también una acumulación de procesos innecesaria sobre los cuales la consultora advirtió que al menos el 50% se trataba de causas que debían ser desestimadas.

[29] Testimonios recogidos en una de las diversas visitas realizadas a Caminos a la Libertad, en donde los dirigentes barriales nos cuentan que la gente no confía en el sistema jurídico y por tanto le dan poca cabida e importancia a este tipo de soluciones.

Lastimosamente factores como la poca celeridad por falta de personal o infraestructura retardan los procesos, aún existen ciudades en donde los recursos tecnológicos son irrisorios y aun incluso siguen los procesos manualmente. Finalmente el desconocimiento de la población sobre el funcionamiento ordinario de los procesos ocasiona una percepción de corrupción en el sistema judicial y todos sus actores, similar es el caso de varios entes de índole administrativa.

Es notorio que en nuestra sociedad existe un divorcio del sistema judicial con sus usuarios, lo que genera numerosos conflictos día a día, y no solamente en materia de asentamientos de hecho, sino en todos los ámbitos y esferas, problemas que en su mayor parte fácilmente podrían ser evitados, si acaso la gente tuviera más acceso a la cultura jurídica y confiara un poco más en sus actores.

2.1.4 La falta de planificación urbana

Más allá de cualquier procedimiento de índole legal que se haya establecido para recuperar en cierto modo la capacidad de planificar la ciudad, la ordenación y planificación del territorio y del suelo constituyen en su conjunto un estudio sistemático que debe ser abordado como propósito de conocimiento, en virtud de posibilitar el intercambio de reflexiones y conocimientos a partir de lecturas interdisciplinarias, que legitimen posibilidades concretas pero sobre todo pragmáticas y reales de actuación ante una ciudad potencialmente caótica **(LEONEL, 2005)**.

Para acercarse a una definición precisa de “ordenación y planificación territorial” se debe integrar varios argumentos existentes que se han realizado sobre esta temática. El reconocido investigador urbanístico Elías Méndez ha realizado la siguiente definición:

> *La ordenación del territorio es un proceso planificado y una política de estado, que se plantea el análisis de la estructura y dinámica socioterritorial, con el objeto de organizar y administrar de manera adecuada y racional la ocupación y uso del territorio, la localización de actividades económicas, la red de centros poblados y el equipamiento territorial, en un todo armónico con la condiciones y cualidades biogeofísicas. Implica además, mitigar y prevenir los efectos diversos que provocan las actividades económicas y sociales, potenciar condiciones y cualidades de la oferta territorial, mediante acciones de intervención, para de esa manera contribuir a los objetivos del*

bienestar social de la población, del uso armonioso del territorio y el manejo adecuado de los recursos naturales **(MÉNDEZ, 1996)**.

Además de los principios de equidad conducentes al bienestar social de la población en general, todas las acciones deben concebirse en respuesta a las estrategias previamente establecidas en un bien elaborado Plan de Desarrollo Económico y Social a largo plazo y un Plan de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, todo esto además de acuerdo a una fundamentación jurídica y a una organización administrativa que satisfaga estas consideraciones. Se afirma actualmente en la esfera del urbanismo del siglo XXI que solamente esta categoría de planeamiento puede llevarnos a la consecución y al disfrute del "derecho a la ciudad[30]" que todos poseemos, y que de otra manera que se haga, cualquier decisión es solamente política o emergente.

La Ordenación Territorial y la Planificación Urbana: el camino al "Derecho a la Ciudad"

A partir del inicio de los 90 y durante toda esta década se marcó un hito importante en cuanto al reconocimiento y la repotenciación del papel de los gobiernos locales como pilares de la calidad democrática de los estados. También y progresivamente, iría ganando fuerza el reconocimiento de las ciudades y los gobiernos locales como actores fundamentales en la garantía de los derechos humanos convirtiéndose prestadores y administradores de servicios públicos o responsables de políticas de educación, salud o vivienda. Este debate internacional tomaría forma en la reivindicación del llamado "derecho a la ciudad", según el cual la ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus residentes y que debe ofrecer las condiciones necesarias para una vida digna

[30] El término como tal apareció en 1968 cuando el francés Henri Lefebvre escribió su libro *El derecho a la ciudad* tomando en cuenta el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países de economía capitalista, con la conversión de la ciudad en una mera mercancía. Como contrapropuesta a este fenómeno, Lefebvre construye una propuesta política que parte de la ciudad para reivindicar la posibilidad que la gente volviera a ser dueña de la misma. Este concepto desarrollo la idea de que la ciudad fue tomada por los intereses del capital y la situación política y así dejó de pertenecer a la gente, por lo tanto Lefebvre propone a través del derecho a la ciudad el rescatar a la persona como elemento principal y protagonista de la ciudad que él mismo ha construido. El derecho a la ciudad es entonces restaurar el sentido de ciudad, instaurar la posibilidad de una vivencia de calidad para todos, y hacer de la ciudad el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva y social. A partir de esto el concepto se ha ido puliendo y posteriormente ha sido utilizado por varios tratadistas tanto civilistas como urbanistas.

desde un punto de vista social, político, cultural, económico y medioambiental. Como resultado de esta revolución en torno al pensamiento urbanístico a nivel mundial, se firmarían a partir del año 2000 varias cartas locales de suma importancia que posteriormente marcarían referentes y antecedentes en la materia:

- **Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad**

  Celebrada en Saint-Denis en el año 2000, firmada por más de 400 ciudades europeas.

- **Carta Mundial del Derecho a la Ciudad**:

  Propuesta por los movimientos sociales reunidos en Porto Alegre en el I Foro Social Mundial 2001.

- **Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal**

  Celebrada en Montreal en el año 2006.

- **Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad**

  Celebrada en la ciudad de México en el año 2010.

- **Carta de Derechos Humanos de Gwangju**

  Celebrada en Corea del Sur en el año 2012.

A criterio y juicio del reconocido geógrafo marxista David Harvey, es esencial trabajar hacia la democratización del derecho a la ciudad y a la formación de un gran movimiento social que haga que los desposeídos puedan tomar el control de la ciudad de la que han sido excluidos desde hace tanto tiempo **(HARVEY, 1977).** Y en los últimos diez años, la expresión derecho a la ciudad se ha venido usando ampliamente. Varios expertos de diferentes disciplinas procedentes de diversas regiones del mundo continúan desarrollando la idea, todo esto ha sido también motivado por la gran iniciativa de la ONU, ya que algunos grupos sociales pertenecientes principalmente a los países recientemente industrializados, en cuanto son quienes en la proximidad han enfrentado con mayor énfasis el crecimiento constante de la población urbana a escala global en una situación de crisis y alerta, los debates se han centrado y han abarcado la discusión de las consecuencias negativas del proceso social que ha significado para una gran

mayoría de habitantes que día a día deben hacer frente a dificultades cada vez mayores en lo concerniente a sus necesidades básicas.

Queriendo ir construyendo un concepto más preciso y ortodoxo se ha dicho también que el derecho a la ciudad no puede tomar únicamente la forma del derecho a no ser excluido de la ciudad. Significa también ser capaz de contar con una vivienda confortable, un empleo que proporcione un modo de vida decente, ser capaz de establecer un hogar, vivir libre de agresiones de la autoridad, incluso habiendo nacido lejos o fuera de ese perímetro urbano. Pero también, de un modo más simple, entendible y específico, significa poder vivir en una ciudad que sea bella, funcional, saludable y respetuosa con el medio ambiente.

Por su parte, la ciudad de Quito ha sido también un participante muy activo en este proceso de creación y entendimiento del "derecho a la ciudad", En julio de 2004 Habitat International Coalition (HIC) organizó en Quito, Ecuador, un foro social para las Américas, con el fin de redactar una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad a la que se unió un grupo de ONGs internacionales. Esta carta, consistió en varios artículos, los cuales estipulaban que toda persona tiene derecho a la ciudad sin discriminación y conforme a las normas y principios establecidos por esta carta. En 2005, con este mismo punto de vista y en colaboración con ONU-Habitat, la UNESCO organizó también un debate público titulado "Políticas urbanas y el derecho a la ciudad". La paternidad del concepto se atribuyó al filósofo francés Henri Lefebvre en el año 1968. Quien tuvo como principal objetivo el identificar a escala planetaria los elementos y agentes necesarios para un posible proyecto de investigación común, considerando la ciudad en sus diferentes aspectos, incorporando varias dimensiones que antes no habían sido tomadas en cuenta como la ecología urbana, gestión del agua, revitalización, migración, programas de lucha contra la pobreza o la vivienda social **(LEFEVBRE, 1974).**

Este proceso recuerda la afirmación de Lefebvre de que el derecho a la ciudad implica la apropiación continuada del espacio urbano como valor de uso y no como valor de cambio, pero también refleja la falta de equidad que apuntala la existencia de los asentamientos informales. Y es que en la dinámica de creación y subsistencia de los asentamientos informales vemos reunido todo un conglomerado de errores, en donde salta a la vista la no existencia de un concepto claro y menos la práctica del tan mencionado y hoy ansiado "derecho a la ciudad"; incluso los mismos derechos constitucionales inherentes a todos los ecuatorianos son violentados e inobservados. En conclusión difícilmente se podrá hablar del derecho a la ciudad sin hablarse primero

de una ciudad planificada e incluyente en sus políticas y en su actuar administrativo y judicial.

2.2 Fenómenos Jurídicos

2.2.1 El tráfico de tierras

El tráfico de tierras tiene un punto de partida natural, y es que es en realidad la vulnerabilidad social lo que permite la mecanización de esta práctica que se ha vuelto tan común en nuestra ciudad. Hemos analizado los más importantes factores sociales que sientan la base para el entendimiento de la conformación de asentamientos humanos en la ciudad, pero definitivamente el tráfico de tierras es el factor principal y determinante que aprovecha estas vulnerabilidades que presenta nuestra sociedad y plasma la verdadera y numerosa expansión desordenada que está viviendo nuestra ciudad desde el punto de vista urbano, social y legal.

Muchos de los pobladores, la gran mayoría, que están asentados en las lotizaciones irregulares de Quito son por lo general población inmigrante que proviene de diferentes partes del país, sobre todo sierra norte y centro. Tomando en cuenta los datos ya expuestos que han sido arrojados por el Censo de Población y Vivienda 2010, podemos observar una ligera tendencia hacia el envejecimiento de la población quiteña en relación al 2001, lo que muestra que el fenómeno migratorio sigue siendo vital para el crecimiento de la ciudad, y es gracias a esto que la ciudad ha crecido en un 22% en los últimos 10 años. Apenas un 32% de la población nueva de la ciudad es nacida en el cantón, lo que nos da un 68% de población migrante en la ciudad que además constituye en gran parte valiosa y necesaria fuerza laboral para la ciudad.

Hay una marcada predilección de zonas dentro la ciudad que han acogido a estas numerosas olas migratorias, por ejemplo, se registra mayor crecimiento poblacional en zonas como Calderón hacia el nororiente de Quito con el 79%, y Quitumbe hacia el sur de la ciudad de Quito con el 68%. No es, por tanto, ninguna coincidencia que la mayor concentración de lotizaciones irregulares se encuentra en estas zonas de la capital, registrándose más de 100 en Quitumbe, y 72 en Calderón de las 357 que se registraron en el año 2008 en todo el Distrito. Podemos de esta manera concluir que este fenómeno implica que el crecimiento de la ciudad está directamente relacionado con la migración

que se produce del campo, o de ciudades más pequeñas hacia la capital **(MOSCOSO, 2011)**.

El censo mostro una realidad indiscutible e inimaginada, los migrantes que poseían una vivienda en más de un 82% de los casos estaban ubicados en estas zonas mencionadas. Las personas que han migrado a nuestra ciudad por lo general se dedican a actividades laborales como las ventas ambulantes callejeras, como obreros de la construcción, como empleadas domésticas y en mucha menos medida como trabajadores privados o públicos con contrato. La situación laboral de estas personas se caracteriza por sus malas condiciones y sobre todo inestabilidad: peligro de sufrir accidentes laborales, no tienen acceso a seguro social y a todos los derechos laborales que promueve la constitución del país, y por supuesto un imposible acceso a crédito formal. La situación, por ejemplo, de aquellos que trabajan en el sector informal se caracteriza por condiciones de precariedad, las familias no tienen capacidad de ahorro y en múltiples ocasiones requerirán de la ayuda de sus niños como complemento para sostener o potenciar en algo la economía familiar.

Esta situación de vulnerabilidad extrema que viven muchos de los migrantes recién llegados se va mermando con el transcurso del tiempo en muchos casos, esto incluso se evidencia en el mejoramiento de sus viviendas, tanto en materiales, dimensiones o su aspecto, lo que hace que en las zonas periféricas de Quito no se observe focos de pobreza extrema como si ocurre en otras ciudades del país. Otro elemento de progreso que se observa es la capacidad que tienen de proveer a sus hijos de educación, que es en cierto modo una contribución de la dinámica de crecimiento de la ciudad, llegando algunos de ellos incluso a graduarse de la universidad. Por supuesto que este proceso de ascenso social no significa un cambio radical en las condiciones estructurales de estas familias, tampoco es la tónica global, y además tarda muchos años, incluso décadas al tratarse de un fenómeno generacional.

Quienes están dispuestos a comprarse un lote de terreno generalmente ya tienen un bagaje en la ciudad proporcionado por un tiempo considerable de haber habitado en la misma, han vivido arrendando durante varios años y cuando sienten que tienen un poco más de capacidad adquisitiva y la intención definitiva de establecerse en la ciudad emprenden la búsqueda de lotes de terreno en algún sector de la misma. Por lo general se enteran de la presencia de terrenos en venta en lugares públicos masivos populares, el lugar de convergencia de estas ofertas y publicidades son los mercados, en donde se encuentran con hojas volantes y anuncios de terrenos de venta. La necesidad y el anhelo de una vivienda propia en la ciudad, son elementos muy bien estudiados y

tomados en cuenta por los lotizadores, quienes a lo largo de los años han construido un verdadero aparataje de engaño en torno a estos elementos, por supuesto que conocen perfectamente el entorno cultural y socio-económico de los interesados, incluso en algunos casos son muy cercanos a ellos, hasta el punto de existir a veces cierta familiaridad con alguien que les ha dado la idea o los ha contactado.

Los lotizadores ya poseen lineamientos de acción claramente definidos, el primer paso es la difusión de sus ofertas, las que hacen mediante publicidad en espacios públicos concurridos a través de hojas volantes y letreros, cuñas radiales y cuñas televisivas durante los partidos de fútbol, publicaciones en los periódicos más reconocidos y populares, anuncios en rótulos estratégicamente colocados y actualmente y con mucha fuerza a través de publicaciones en Internet. Cuando a través de cualquiera de estos medios el lotizador logra contactarse con los interesados, el mismo ofrece un recorrido al lugar en donde se encuentran los lotes para lo cual ofrecen hasta servicios de transporte gratuito. De esta forma crean el escenario propicio para persuadir a sus futuros clientes, a través de discursos muy solventes y claramente estudiados y planificados, concentrados en las necesidades e ilusiones de vivienda propia y desde luego las vulnerabilidades sociales que tiene la población a quienes se dirigen[31].

El lotizador es generalmente muy hábil con su lenguaje y muestra siempre cierto espíritu de liderazgo y mucha soltura; en sus discursos, los cuales son bastante efusivos, realizan constantemente declaraciones como: “Yo hago lo que el gobierno no hace”; “quiero ayudar a los pobres con una vivienda”; “mucha gente gracias al trabajo que realizo ya tiene su casita”, la dinámica del proceso de oferta de los lotes incluye un café o un refrigerio, un sánduche con cola es lo más común, reúnen a los interesados, generalmente los fines de semana, y los llevan en un bus contratado por ellos mismos en horarios también determinados, los más comunes a las 9h00, a las 12h00 y a las 14h00, es decir, tres recorridos en el día.

Los repetidos testimonios afirman que el lotizador lleva consigo planos del proyecto de urbanización de aquel lugar, el mismo muestra las futuras calles, lotes bien delimitados, áreas verdes, incluso con sellos del Municipio, dotando de una idea de seriedad y legalidad al proyecto. Es así, como a través de mecanismos bastante sencillos con una falsa y engañosa generosidad, una intervención con una diatriba cautivante y postura

[31] Esta síntesis fue construida en base a la recopilación de testimonios, obtenidos principalmente por la investigación de campo.

de solvencia legal convence a los interesados que han acudido, los que generalmente son muy numerosos, removiendo principalmente ese punto débil de los asistentes: la vulnerabilidad social que en ellos aqueja y las ilusiones inmensas de tener una casa propia. Por un lado, esta vulnerabilidad social que con sus numerosos factores les impide alcanzar social y económicamente el acceso a proyectos de vivienda verdaderamente serios, y por otro lado, las ilusiones de tener una casa propia, por el gran valor simbólico que esto tiene, por el estatus que le otorga a quien así lo logra, por el valor de pertenencia a la ciudad que le ha ofrecido la tenencia de vivienda y el goce y disfrute del verdadero "derecho a la ciudad" que todos en teoría tenemos o al menos deberíamos tener.

Pero para hacer aún más atractiva la oferta, los mismos lotizadores, además, ofrecen dar servicios básicos de manera progresiva y comunican que las escrituras de los terrenos serán entregadas al término del pago total de la deuda, deuda que manifiestan será claramente establecida y muy fácil de manejar y sobrellevar, de igual forman ofrecen las escrituras para cuando esta deuda quede saldada, lo que generalmente nunca ocurre, convirtiéndose así toda esta gente en víctimas de una cruel estafa.

El acceso físico al lote de terreno negociado, para poder asentarse y construir en él, tan solo está sujeto al pago inicial de adhesión al proyecto, costos que generalmente son bajos y por ende de fácil obtención, varían entre 5 y 50 dólares, según el caso[32]. Posteriormente se efectúa el primer pago o primera cuota, se les indica a las personas que pueden hacer posesión de su lote, es más, no solo pueden, sino que en realidad deberían hacerlo, puesto que solamente esa posesión con todo lo que la misma conlleva, es lo que tienen en realidad, de hecho de ciertas maneras sutiles los lotizadores indican a los compradores que lo recomendable es iniciar una construcción porque de lo contrario corren un alto riesgo de perder el lote. Y en efecto así es, no es extraño encontrarnos casos en que los lotizadores vendan y revendan un mismo lote dos o hasta tres veces más a compradores distintos, y los estafados, que están convencidos de ser los legítimos dueños, tengan disputas violentas por la pugna de aquel lote de terreno. Para finalizar el procedimiento se continúa con el pago de pequeñas cuotas mensuales durante varios años, los lotizadores para asegurarse en cierto modo los pagos, obligan a los compradores a firmar letras de cambio con valores

[32] Solamente basta visitar varios de los asentamientos informales que existen en la ciudad de Quito para ser testigo de los varios conflictos sociales y personales vividos por quienes han sido parte del tráfico de tierras. Sin embargo por la naturaleza compleja de estos conflictos, en muchas ocasiones la gente se muestra reacia a compartir sus testimonios.

más altos de los establecidos para cada cuota mensual, que se van destruyendo con cada cuota que es cancelada. Parecen no existir casos en que estos títulos se hayan ejecutado a través de la vía ejecutiva, por lo que al parecer este tan solo es un modus operandi de los lotizadores con el fin de sembrar temor en la gente y así asegurar sus cobros.

Las cuotas mensuales van de 30 a 100 dólares, cantidad que varía según el tamaño del lote y su ubicación en la ciudad. Según la información recogida entre los habitantes de asentamientos irregulares del sur de Quito, estos terrenos tienen un valor promedio de 35 dólares por metro cuadrado. La mayoría de personas compran lotes de 80, 100 o 200 metros cuadrados.

Pero aún existen otros rubros, a estas cuotas se suman otros gastos relacionados con obras públicas, tales como, bordillos, vías, uso de maquinaria, elaboración de planos, abogados para trámites de escritura, traspasos de un lote a otro, así como pagos por multas por la inasistencia a las asambleas barriales o a las mingas. Sin duda los cobros por estos rubros se llevan sin ningún registro y en la mayoría de ocasiones en realidad no corresponden a los mencionados fines, sino que simple y llanamente entran en las arcas personales de los lotizadores.

Conforme al primer pago, la inscripción y la entrada, los lotizadores entregan promesas de compraventa. Documento sin validez legal, sin garantía de tenencia de la propiedad. En otras ocasiones, entregan simples recibos que no son en lo absoluto un respaldo de una transacción encaminada a la transferencia real del dominio. También existen casos en los que la negociación se realiza únicamente en el plano verbal. Los afectados guardan por años cada uno de estos papeles carentes de peso legal, con la idea inobjetable de que tienen validez jurídica, hasta que reconocen la estafa con el transcurso de los años, generalmente debido al intento fallido de obtener un crédito o a un intento de colocación de servicios básicos solicitados al Municipio. Generalmente estos pagos que se han hecho por años también reflejan endeudamiento, el que por obvias razones no es con los sistemas financieros convencionales, sino que también es informal, dando cabida amplia a los “chulqueros”[33], quienes también aprovechan y sacan tajada de esta situación y que muchas veces tiene relación directa con el lotizador.

[33] En nuestro medio, popularmente se conoce como chulquero a quien hace práctica de la usura. La usura es entendida como el cobro de intereses excesivos en un préstamo de tipo monetario. Conocido comúnmente como el “chulco”, esta práctica se caracteriza por la informalidad con se entregan en préstamo las cantidades de dinero requeridas, por la naturaleza fraudulenta en que

A pesar de la impotencia, los involucrados no pueden echarse para atrás, pues saben que no recuperarán el dinero invertido, su única salida, camino y opción es cuidar a toda costa su posesión sobre el lote de terreno que se les asignó. Esta situación aumenta el poder del lotizador, quien recibe el dinero y somete a los pobladores asentados a una cadena interminable de chantajes y nuevos cobros bajo numerosos pretextos e intentos de consolidar el barrio para que de esta manera las empresas metropolitanas de servicios básicos respondan a sus necesidades imperantes.

Esta es la lamentable lógica que opera dentro de las lotizaciones irregulares, sin embargo la gente sigue y sigue accediendo a estos sistemas de adquisición de lotes, y no acude a proyectos serios de acceso a la vivienda por motivos varios. Esto genera una especie de complicidad entre lotizadores irregulares y compradores, una persona que no tiene un trabajo formal, ni seguridad social difícilmente podrá obtener créditos del sistema crediticio nacional. Es así como el lotizador se convierte para este grupo vulnerable en la única alternativa viable para la obtención de una vivienda propia.

2.2.2 Las invasiones

A finales de los años 80 la ciudad de Quito culminaba su etapa de crecimiento más acelerada de toda la historia, en lugares muy específicos y contados como Carcelén , La Roldós, Laderas del Pichincha, Guamaní, y La Argelia se establecieron grupos de habitantes que en su mayor parte sin saberlo ocupaban tierras que ya tenían dueños. Las causas de este fenómeno son las mismas, grupos vulnerables que buscan un lugar en donde construir una vivienda, sin embargo existen casos aislados que responden a una historia diferente.

Es el caso, para citar uno muy puntual, el de “Caminos a la Libertad”, en donde la pretensión de un pequeño barrio por obtener una cancha de futbol en un terreno que poseía dueño, los llevo a tomarlo prácticamente por la fuerza, y en donde además ya no basto la obtención de ese relativamente pequeño espacio, sino que invadieron prácticamente toda la propiedad y constituyeron un prominente barrio que ahora alberga a más de 1200 familias.

esta envestida esta práctica, los cobros generalmente son realizados también informalmente y en muchos casos a través de graves medios de extorsión.

Uno de los dirigentes barriales que fue parte de esta invasión desde su origen, el Sr. Celso Meza, nos comenta como fue el proceso, y cuáles son las dinámicas que se manejan para lograr el objetivo final, apoderarse de las tierras. El afirma que existen miles de personas buscando la oportunidad para obtener un lugar en donde construir su hogar, y que de este modo fue cuestión nada más de ubicar a través de llamadas telefónicas a varias personas que estén interesadas en sumarse al grupo y convertirse en posesionarios. El proceso, según cuenta Meza, requiere de gente que entienda que se debe "ir regando la voz", es decir sin ninguna obligación pero si con un compromiso fuerte, quienes llegaban y se adherían a la invasión contactaban a mas familiares o amigos que en su misma situación buscasen un lugar en donde establecerse, y cada vez se sumaban más, no existía un límite, como afirman los actuales pobladores del barrio "mientras más éramos mejor" **(MEZA, 2014)**.

En esta dinámica el dirigente barrial se convierte en un líder probado para la gente que lo sigue, el hecho de que finalmente logren aunque fuere la posesión de una parcela representa mucho, por lo que este líder se consagra ante ellos, y prácticamente lo obedecen en cada paso que ha de darse con el fin de obtener el resultado final. El Señor Meza manifiesta que lo más importante es convertirse en posesionarios, en este fenómeno al menos en principio, no existe la distinción importantísima entre la posesión de buena o de mala fe, simplemente tratan de ejecutar actos con "ánimo de señor y dueño", lo que sugieren siempre a quien va llegando es la construcción de un precario cerramiento de alambre de púas, la construcción de una "media agua", cultivos de cualquier tipo, e indispensablemente vivir en el lugar en cuestión.

Estos factores son tan importantes para la comunidad, que incluso cuando alguien llega, todos los vecinos mediante una "minga" le ayudan a construir lo que sea necesario, lo que a su vez genera un compromiso tácito del nuevo residente de colaborar en las tareas futuras que lo requieran en pro de la consecución de los objetivos planteados. El barrio en general afirma que siempre han tenido la intención de adquirir el terreno donde están asentados a sus dueños originales asumiendo entre todos el valor comercial del mismo, pero que siempre se han encontrado ante negativas por parte de ellos.

Tenemos también otros casos históricos como el ocurrido en "La Roldós", en donde se dieron fuertes y violentos enfrentamientos entre invasores, dueños legítimos, autoridades municipales y policías, que costó la vida de varias personas, prisión para algunos dirigentes e incluso hasta una amenaza de muerte para el Alcalde de aquella época el Sr. Rodrigo Paz.

Hasta el día de hoy las invasiones siguen causando problemas en la ciudad. Actualmente en Guamaní fueron invadidas tierras estatales, parte del bosque protector en el sur de Quito es materia de conflicto, resulta muy complicado encontrar una solución pronta, puesto que el conflicto legal es profundo, y sobre todo la extrema y gravitante resistencia de los invasores a la reubicación, que consideran injusta y paupérrima, esto ha provocado que este se convierta en un problema aún sin salida.

La historia confirma que en él 95% de los casos los dueños legítimos terminan accediendo a la venta de sus tierras a los posesionarios, y en muchísima menor medida se ha transferido el dominio de los dueños originales a los posesionarios a través de juicios de Prescripción Adquisitiva de Dominio.

Pero cabe recalcar que en realidad en la ciudad de Quito el problema de las invasiones no es imperante, los casos de usurpación o invasiones son escasos y están claramente identificados. En un ejercicio comparativo la ciudad de Guayaquil afronta muchísimos más problemas de invasiones que nuestra ciudad, a tal punto que el propio Gobierno Central y el Presidente de la Republica han tomado medidas de acción creando la Secretaria Técnica de Asentamientos Humanos Irregulares, la cual en los últimos meses no ha parado de recibir denuncias provenientes principalmente de ciudades costeras. Sin embargo, Quito sufre un crecimiento desordenado más acelerado que el de la ciudad de Guayaquil, ya que existe más tendencia migratoria hacia la ciudad de Quito que a Guayaquil, lo que obviamente provoca un crecimiento poblacional más elevado.

Varios expertos consideran que esto muestra una cultura jurídica más avanzada en la ciudad de Quito, en donde la gente es consciente que para poder asentarse en un terreno primero debe adquirirlo, es decir, tiene plena sapiencia sobre las relaciones contractuales que envuelven la transferencia de un bien inmueble de una persona a otra, la lamentable realidad como ya lo habíamos desarrollado es el engaño que sufre la gente justamente alrededor de este concepto, no así en varias ciudades de la costa, en donde la gente aún tiene la motivación de tomarse y auto adjudicarse tierras que les resultan atractivas o convenientes.

2.2.3 Las sucesiones de hecho

La sucesiones por causa de muerte se han convertido en factor determinante, si bien no de la conformación de nuevos asentamientos de hecho, si de su complicación y enredo

para su futuro tratamiento y solución en cuanto a la consecución del anhelado título de propiedad.

Según los testimonios recogidos de los propios habitantes de asentamientos informales, como es el caso de “Caminos a la Libertad” **(MEZA, 2014),** el fenómeno jurídico se origina por dos factores clave, el primero, la verdadera intención de los padres de entregar un patrimonio a sus hijos, quienes desconociendo totalmente el mandato legal, aún en vida pretenden ya repartir sus posesiones, en segundo, la falta de observancia a la ley al realizar ciertos actos, por un lado el hecho de desconocer e ignorar las reglas básicas de la sucesión y por otro lado el hecho determinante de que precisamente los bienes que desean heredar no poseen justo título.

El caso de Caminos a la Libertad es único, y sumamente complejo, pues reúne prácticamente todas las condiciones para un análisis definitivo sobre asentamientos informales, es decir, reúne casi todos los problemas, dinámicas sociales y fenómenos jurídicos que existen alrededor de la conformación de asentamientos, y el problema con respecto a las “sucesiones de hecho” no es la excepción en este caso. El Sr. Juan Hinojosa[34] nos comenta que él ha vivido en Caminos a la Libertad durante ya 25 años, en otras palabras fue uno de los primeros contactados para llevar a cabo la invasión, en la actualidad Don Juanito, como lo conocen sus vecinos, tiene ya 72 años de edad, y enfáticamente manifiesta que su ultimo sueño es obtener el título de propiedad del bien inmueble en donde ya por tanto tiempo se encuentra asentado. Sus tres hijos vivían con él desde que se fundó la invasión, cuando apenas eran unos adolescentes, con el tiempo transcurriendo, mientras intentaban incesantemente legalizar su situación, fueron mejorando su vivienda, y mejorando su calidad de vida en la manzana mediante algunas “mingas”. Al paso de los años dos de sus tres hijos contrajeron matrimonio y fue voluntad del propio Don Juan y su esposa repartir la propiedad donde habitan, con el fin de que sus hijos puedan construir su nuevo hogar, y es aquí cuando se da origen a las primeras inquietudes.

Don Juan consciente de la inexistencia de un título de propiedad, considera que su lote de terreno de aproximadamente 1500 metros puede ser divido en tres partes iguales, dos para sus hijos que ya se casaron, y una última parte en donde el vivirá y al día de su muerte pasará a ser de propiedad de su tercer hijo. Por este motivo lo hace de facto, decide no contar con ningún tipo de asesoría jurídica, aunque si lo hace con el

[34] Testimonio obtenido durante la investigación, en un recorrido puerta a puerta en Caminos a la Libertad, realizado durante el mes de Mayo del 2014.

presidente de la Cooperativa que se ha conformado en el barrio con varios fines; sin embargo, lo hace informalmente y la respuesta que recibe, aunque positiva, es también informal.

Es así que Don Juan decide organizar una “minga” y construir el cerramiento que divida la propiedad como él ha considerado pertinente, esto es, con una idea muy básica de medición, y obviando cualquier tipo de factor técnico, y de igual manera sus hijos inician la construcción de sus pequeñas viviendas en los predios ya divididos. El factor que determina el orden y el progreso de la construcción no es técnico o no sigue ningún criterio de edificabilidad, sino que más bien es de carácter netamente económico y practico, es decir, irán progresando en la construcción conforme sientan necesidad de hacerlo y sobre todo cuenten con el recurso para ello.

Ahora pasamos de haber tenido una familia de cinco personas a tener tres familias habitando en el mismo espacio de terreno, sin duda el problema en este caso no parece ser el espacio, que aparentemente es suficiente, pero si los efectos que este pequeño fenómeno genera. Esto explica que “Caminos a Libertad” en estos 22 años haya casi cuadruplicado su cantidad de familias habitantes, lo que sin duda genera muchísimos inconvenientes sobre todo sociales, la organización se torna más complicada mientras más grande es el número de personas. Más aún cuando el propio Municipio se ha encargado de minar estas infraestructuras sociales, como ya analizaremos más adelante.

Por tanto la celeridad es indispensable en esta temática, las soluciones se construyen a un ritmo aritmético, mientras el problema crece a un ritmo geométrico. La ciudad crece en un desorden pleno, tanto urbanístico como jurídico, y el tiempo que transcurre solamente va afincando los problemas que la sociedad presenta por su propia naturaleza.

2.2.4 El contrato de Compra-Venta y sus problemas

La compraventa constituye uno de los modos de adquirir derivativos, y es un contrato oneroso y bilateral, por el que un sujeto, llamado vendedor se obliga a transferir a otro sujeto, que se denomina comprador la propiedad de un bien mueble o inmueble mediante un precio determinado o determinable, por tanto desde la existencia misma del derecho romano hasta nuestros días se han establecido los tres elementos fundamentales de la compraventa; el consentimiento, la cosa y el precio **(LOPEZ, 2008)**.

Así lo recoge también el Art. 1732 de nuestro Código Civil, en donde también se define el marco legal que rige a este contrato.

El marco legal que establece nuestra ley con respecto al contrato de compraventa es en realidad muy completo, si bien es cierto existen varias críticas que la doctrina ha realizado respecto a la definición que exhibe el Art. 1732 de nuestro Código Civil, de la que se ha dicho que no es apropiada porque no especifica con exactitud en qué sentido se obliga a "dar" la cosa, si con ánimo de transferir la propiedad o con ánimo de arrendar, de ceder el uso, de prestar, se puede entender en fin de cualquier otro sentido que puede desvirtuar la transferencia de dominio y la esencia de lo que realmente significa; también se ha manifestado que al señalar en la definición mencionada la palabra "cosa" daría la impresión de que se está haciendo referencia exclusivamente a las "cosas corporales" y no a ciertos derechos que también son susceptibles de compraventa.

A pesar de este análisis, no haremos hincapié en esto, puesto que el problema del contrato de compraventa como uno de los factores que contribuyen al origen de los asentamientos informales o asentamientos de hecho, no está dado por el marco legal que lo rige, sino más bien por su uso como herramienta dolosa por parte de los traficantes de tierras. Y es que en realidad, como habíamos ya mencionado en apartados anteriores, el contrato de compraventa, al menos como figura icónica es muy utilizado por los traficantes que hábilmente pretenden dar una falsa legitimidad a sus operaciones con contratos, que obviamente no cumplen con los mínimos requisitos legales, para convencer a sus compradores.

Visto desde esta óptica es fácil notar que el verdadero problema no se suscita en el contrato de compraventa y su normativa en sí, el problema se encuentra realmente en que todo ese marco legal y los requisitos que todo contrato debe cumplir se convierten en letra muerta cuando la gente común tiene un desconocimiento pleno acerca de este tema. Aparentemente la ley, o al menos en materia civil, se ve impotente ante estos acontecimientos, pero quizá aquí sea pertinente analizar más a fondo el contrato de compraventa y su esencia jurídica. Muchos autores afirman que el contrato de compraventa es perteneciente en su totalidad al mismísimo derecho natural, porque no solo debe su origen al mismo, sino que se rige por las solas reglas extraídas de dicho derecho, es decir, la mayoría de seres humanos, por lo menos alguna vez en su vida han realizado un contrato de compraventa, desde adquirir víveres en el mercado, hasta un automóvil, o una casa. Por tanto en algo tan inherente al ser humano no deberían existir mayores complicaciones.

Lastimosamente nuestra gente adolece de un nivel básico de cultura jurídica que le permita hacer estas distinciones que pueden parecernos tan elementales, actualmente en la web se puede encontrar mucha información, páginas y portales que en palabras sencillas nos indican que pasos deberíamos seguir para comprar sin riesgos de ser estafados un bien inmueble, sin embargo no son suficientes, mucha gente no se encuentra familiarizada con este canal de información, al menos no para resolver inquietudes de índole jurídica, es más, mucha gente ni siquiera imagina que puede ser o está siendo estafada.

Jurídicamente hablando, tendríamos un contrato que no cumple con varios requisitos elementales, en primer lugar al tratarse de un bien inmueble que no es de propiedad del vendedor estaríamos ante causa ilícita y eventualmente objeto ilícito, por otra parte, existiría también "dolo" como vicio del consentimiento, y obviamente por estos mencionados motivos hablamos de un contrato que no puede celebrarse ante autoridad pública ni elevarse a documento público, no seguirá ninguna clase de formalidad, por lo que su celebración es un verdadero montaje que sirve para engañar a quien adquiere el bien, y por supuesto, no tiene el conocimiento necesario para darse cuenta de que está siendo engañado. En cuestión, tenemos un contrato de compraventa absolutamente inexistente, un contrato que fácilmente no tendrá ninguno de los cuatro elementos necesarios que todo contrato debe recoger.

Pueden existir o establecerse más sanciones y más severas incluso, para los traficantes de tierra que utilicen estas artimañas, pero esto ocurrirá cuando el daño este ya hecho, y ante nuestros ojos los asentamientos sigan y sigan proliferando en una ciudad que crece en el desorden y en la segregación social, la mejor alternativa sin duda es la prevención, el ideal sería contar con una población con al menos un conocimiento básico, una sociedad con cierta cultura jurídica, pero sin duda ese conocimiento debe ser provisto de algún modo, he aquí la tarea de los GADS que como entes autorizados por la ley para administrar el uso del suelo, pudieran primero evitar la formación de cientos de asentamientos que se originan en estas circunstancias, este sería un primer paso, uno de los muchos que deben darse con vistas a futuro, más allá de solamente tratar de ir solucionando los problemas que en el camino aparecen, los municipios tienen la oportunidad histórica de hacer el cambio en la elaboración de una verdadera planificación a largo plazo para crear una ciudad de primer orden.

2.2.5 La promesa de Compra-Venta y sus problemas

El contrato de promesa actualmente en el Ecuador goza de una gran aceptación en todos los niveles, aunque su uso se encuentra limitado en su mayoría y casi exclusivamente al sector inmobiliario en la compraventa de bienes inmueble, tanto es así, que para muchos se ha convertido en un icono de seguridad y certeza para el negocio jurídico que desean realizar. Sin embargo, al revisar varios y numerosos fallos judiciales, observamos casi como una constante general que existe incumplimiento y sobre todo mal uso de este instrumento público. Surgen innumerables conflictos originados por la promesa de compraventa y su incumplimiento o incorrecta aplicación, alrededor de esto nos encontramos con jueces que al respecto dictan sentencias con diferentes criterios, lo que imposibilita establecer precedentes jurisprudenciales o doctrina en cuestión.

Ni siquiera nuestra legislación vigente regula con exactitud ni amplitud el régimen del contrato de promesa de compraventa, en un inicio ni siquiera lo define, y en el Código Civil apenas el Artículo 1570 menciona al respecto lo siguiente:

> ***Código Civil. Art. 1570.-*** *La promesa de celebrar un contrato no produce obligación alguna; salvo que concurran las circunstancias siguientes:*
>
> *1. Que la promesa conste por escrito; y por escritura pública, cuando fuere de celebrar un contrato para cuya validez se necesita de tal solemnidad, conforme a las disposiciones de este Código;*
>
> *2. Que el contrato prometido no sea de los que las leyes declaran ineficaces;*
>
> *3. Que la promesa contenga un plazo o condición que fije la época de la celebración del contrato; y,*
>
> *4. Que en ella se especifique de tal manera el contrato prometido, que sólo falten, para que sea perfecto, la tradición de la cosa, o las solemnidades que las leyes prescriban.*
>
> *Concurriendo estas circunstancias habrá lugar a lo prevenido en el artículo precedente.*

Cabe destacar que ante la aparente falta de amplitud de la norma con respecto a este tema, muchos tratadista y profesionales del derecho se han manifestado creyendo conveniente darle un mayor alcance a la norma para que este contrato pueda ser regulado y aplicado en la vida practica con mayor precisión y el mismo este dotado de

más seguridad jurídica. Por otro lado, otros piensan que los incisos del artículo 1570 junto a todos los artículos que se refieran a obligaciones resultan suficientes para regular los problemas que puedan suscitarse.

La realidad con respecto al tema que nos atañe, es decir, al contrato de promesa de compraventa como un factor que fortalece el origen de nuevos asentamientos de hecho, es esa. El problema no se da, con respecto a la normativa de nuestro código civil, sino al mal uso que se le da a este instrumento público. En la sociedad en general, no solo en la ecuatoriana, uno de los pilares fundamentales de la economía y del desarrollo, es el sector inmobiliario, por las cantidades de plazas de trabajo que generan, la cantidad de circulante y fluidez que aporten al mercado, pero sobre por lo que significa para el desarrollo del núcleo social, la familia. La formación de un patrimonio es la base de crecimiento de una familia, es el sueño de una vida, y por tanto puede llegar a significar el inicio de un ciclo de desarrollo del país entero, y esto se logra a través de la adquisición de un bien inmueble.

Como ya habíamos mencionado antes, este contrato se ha vuelto tan popular en el sector inmobiliario, que para muchas personas la celebración del mismo puede significar la diferencia entre un negocio jurídico legitimo o uno ilegitimo. Nada más errado que pensar esto, una persona con una cierta formación jurídica, fácilmente puede saber que este contrato por varias situaciones diversas puede ser nulo, muchas de las personas que buscan un proyecto de vivienda sin embargo, no. Los traficantes de tierra, inescrupulosos y audaces, aprovechan esta situación; como habíamos explicado ya, sobre la gran estructura que han montado para disfrazar su engaño, agregan esta herramienta, y ofrecen a los incautos compradores la celebración del mencionado contrato de promesa de compraventa, de un bien que cabe destacar en la mayoría de casos es ajeno, tiene sobre el gravámenes, ha sido vendido a varios comparadores o tiene otros problemas de índole legal, lo cual sin duda reafirma la falsa imagen de total legalidad y legitimidad del negocio que están realizando.

El contrato de promesa de compraventa es sinalagmático y por tanto puede existir un incumplimiento de una de las partes, que puede ser, voluntario o involuntario, definitivo o temporal, total o parcial, imputable o no al deudor. En un proceso de conocimiento se establecerán los motivos del incumplimiento para determinar el grado de culpa o responsabilidad del deudor. Sin embargo aquí no nos encontramos con un contrato incumplido, sino con uno que está viciado y por tanto es nulo **(POZO, 2013).** Así que la respuesta no se encuentra en el cumplimiento o incumplimiento del mismo, sino que como ya se ha mencionado, en la naturaleza del uso que se le da al mismo.

Analizando y valorando esta situación, considero que es insuficiente el tratamiento que la ley le da al contrato de promesa de compraventa, sin embargo, ese no es el problema en nuestro tema. En la situación que acabamos de exponer, el problema radica en que la persona que es engañada, al igual que muchos otros, han sido víctimas de un delito, de una estafa, y esto a su vez, cabe recalcar no es simplemente una coincidencia, razones existen de sobra, en primer lugar por factores económicos que hemos ya analizado acuden a un mercado informal desprovisto de seguridad jurídica, pero sobre todo, esto ocurre por no tener la asesoría jurídica adecuada.

Posteriormente a la gente termina costándole mucho más de lo que hubiera gastado en un rubro extra por servicios profesionales, pero quizá este análisis ni siquiera es tomado en cuenta por quienes pretenden hacer un negocio a este nivel. Es aquí cuando debemos cuestionarnos como se encuentra la cultura jurídica de nuestro país, preguntarnos si la idiosincrasia de nuestra gente contempla el derecho como se debe, y finalmente cuestionarnos que tanto confía en él.

2.2.6 La Posesión

En la antigüedad, la concepción de los conceptos de “posesión” y “propiedad” eran confundidos por las comunidades primitivas, es decir no existía tal diferenciación y por tanto los hombres de aquella época no asimilaban esa distinción, el dominio sobre un bien sea este mueble o inmueble se basaba en el “usucapión[35]”, por lo que en realidad podría decirse que la propiedad en la antigüedad se asemejaba más en realidad a la actual “posesión” que a la “propiedad” realmente. Con el avance del tiempo, aproximadamente a partir del año 300 el Derecho Romano comenzó a regular la propiedad de forma separada y mucho más sesgada, y ya remarcó las primeras diferencias entre estos conceptos.

A pesar de la extensa investigación histórica que se ha realizado en nuestro tiempo, aún no se conoce con certeza ni seguridad, como se llevó a cabo en Roma ese proceso de

[35] El fundamento formal de la usucapión, viene desde el punto de vista del sujeto activo, y responde a la necesidad de poner fin a un estado de incertidumbre de derechos, derechos generados por la posesión que ha cumplido los requisitos para usucapir, y los de propiedad que le asisten al titular del dominio, en tanto que analizando el punto de vista del sujeto pasivo, la prescripción adquisitiva descansa en la inercia del auténtico propietario del bien, quien lo abandonó o dejó que caiga en manos de otro poseedor, inercia que da lugar a la usucapión, que constituirá la sanción o efecto negativo impuestos al propietario negligente

separación, ni exactamente cuál fue el hecho social que motivo a realizar esta diferenciación, se sabe que en Roma la relación causa – efecto del “hecho y el derecho” se convertía en fuente formal de la creación de normas, sin embargo no se conoce el origen de los interdictos posesorios existentes, la cual era la forma más típica de proteger la posesión. En cambio en las etapas plenamente conocidas del Derecho Romano, cuando surge la propiedad quiritaria[36], y cuando frente a este suceso se empieza a regular y tutelar la posesión de forma autónoma, es decir, ya independientemente de que el poseedor sea propietario o no, ambas instituciones ya aparecen perfectamente separadas y no solo eso, sino que incluso basándose en principios plenamente identificados y distintos a tal punto que el propio Ulpiano manifestó que “nada en común tiene la propiedad con la posesión”, aunque es también conocido que el concepto romano de posesión siempre adoleció de falta de claridad y unidad sistémica.

Posteriormente es el derecho canónico el que le dará una mayor ampliación de protección a la mera detentación del bien o derecho, esto al menos desde el punto de vista doctrinario y filosófico, siendo realmente el derecho germánico el que le otorgue aún más importancia. De tal manera que no fuese presumible sino más bien detentable, y tenga así un ámbito de aplicabilidad practica mucho más grande, generando ya derechos a los poseedores, y dándole así la esencia del concepto de “posesión” similar al que conocemos hoy en día.

En el derecho germánico se amplió la concepción romana, extendiendo los alcances de la protección posesoria, en principio, a todo detentador. La posesión, la propiedad y los demás derechos sobre las cosas en el derecho germánico medieval están englobados dentro de una institución única, autosuficiente y fundamental: la Gewere. Este término, etimológicamente, significa "vestidura" o "investidura". Primitivamente, designó el acto por medio del cual se transmitía el señorío jurídico sobre los inmuebles y que consistía en la toma de posesión de los mismos, posteriormente, la misma palabra designó también todo poder que se adquiría y tenía sobre los bienes (muebles o inmuebles) incluida la posesión misma.

Según el tratadista Rossi Masella, la "Gewere" comprendía toda relación entre una persona y una cosa que fuera susceptible de tutela jurídica. En la "Gewere" no existe

[36] La propiedad quiritaria en Roma era el derecho de propiedad que solo aquellos que eran ciudadanos (quirites) podían ejercer. Conformaba la situación jurídica de señorío pleno romano o derecho de propiedad romano. En un principio era el único título de propiedad que podía utilizarse en un litigio.

diferencia entre posesión y detentación, el término se aplica tanto a las cosas como a los derechos **(MASELLA, 1961)**. Pero aun cuando, en principio, la "Gewere" se manifieste siempre como un señorío de hecho sobre una cosa, ese señorío se basa en elementos que varían según los casos que se presenten, por ejemplo, tiene posesión de las cosas muebles, quien las "detenta"; de los fundos quien los "goza", y sobre los derechos, quien los "ejerza"; esta idea es en realidad el pilar fundamental y principal factor de constitución del concepto de “posesión” de la actualidad. No obstante, importa destacar que en Derecho germánico la "Gewere" siempre implica una apariencia y presunción de titularidad, razón por la cual el señorío de hecho no constituye "Gewere" cuando notoriamente es ejercido sin derecho, esta idea puede considerarse similar a lo que hoy conocemos como “justo título”, el que en nuestra propia legislación es un elemento requisital indispensable para conformar la “posesión regular”.

Aun así, en la actualidad, estos conceptos siguen siendo confundidos por la gente que no tiene una instrucción de carácter jurídico, y como incidencia tenemos a esta situación como uno de los factores y elementos fundamentales de la conformación de los asentamientos de hecho. Y no solamente es un elemento fundamental de constitución, sino que también se convierte en un factor determinante en el proceso de regularización, legalización y posterior titulación de la propiedad en cuestión. Pero para entender como la “posesión” incide en estos dos ámbitos, es menester comprender primero como la legislación ecuatoriana regula la posesión, y como además es vista y utilizada como herramienta en la práctica profesional.

Según 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. Si analizamos esta esta definición legal podemos notar que la posesión se compone de dos elementos bien demarcados: la tenencia de la cosa, y el ánimo de señor o dueño. La tenencia es un elemento material, en otras palabras, el que pone en contacto a la persona con la cosa, permitiendo que la persona pueda aprovecharla y ejercer un poder de hecho sobre ella.

El ánimo de señor o dueño es el elemento formal, el mismo le da un sentido jurídico a la tenencia para que así se convierta en posesión. Pero debe aclararse que hay que diferenciar notablemente la “tenencia” de la “mera tenencia”, la cual es la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño, reconociendo claramente el dominio ajeno.

Esta es una problemática jurídica que se presenta muy a menudo, el jurista debe determinar, en cada caso, la naturaleza del poder que la persona ejerce sobre la cosa, para definir si lo que hay es posesión o mera tenencia. Al respecto existen dos teorías que han tratado de formular principios fundamentales para determinar y caracterizar la relación posesoria de una persona sobre la cosa en cuestión; la teoría subjetiva o clásica de Savigny, y la teoría objetiva de Ihering.

En el sistema de Ihering toda relación posesoria constituye ya de por si una posesión, mientras no se establezca que la ley pone obstáculo a que el efecto de la posesión se produzca, o sea, mientras no se pruebe la existencia de una causa de detenimiento fijada por la ley, es decir, existirá una presunción positiva de posesión, y la noción de la detención no puede ser extendida más allá de los limites en los cuales la ley la establece **(IHERING, 1974)**. Mientras que en el sistema de Savigny encontramos que, en todas las relaciones posesorias problemáticas, se entenderá que nada más hay mera tenencia si no se justifica el animus domini. Savigny ha tomado como punto de partida la tenencia, a la que sumándole el animus domini se eleva al rango de posesión **(SAVIGNY, 1979)**. Ihering al contrario, toma como punto de partida la posesión, que por consecuencia de un obstáculo legal desciende al rango de mera tenencia.

De estas dos teorías que han constituido la base histórica para entender y concebir la posesión, ninguna en la actualidad tiene vigencia o aplicación en su forma pura y simple. La teoría de Savigny fue complementada con lo que se llamó la “teoría de la causa”, que modifica la concepción del animus domini sustituyendo la idea de una voluntad individual de poseer con la idea de una voluntad legal derivada de la causa u origen de la relación posesoria; si ella es una causa que implica la existencia del animus domini, habrá posesión, de lo contrario si es una causa que no lo implique, habrá tenencia.

Y este sistema es el que adoptó nuestro Código Civil Ecuatoriano, la teoría clásica o subjetiva, y esto se ve reflejado en su articulado **(PEÑAHERRERA, 1975),** Si bien la posesión no es un derecho en sí, es necesaria una protección de la misma, de forma que un poseedor no se vea en la obligación de probar su título posesorio, es decir, el motivo por el cual posee lícitamente, cada vez que alguien intente interrumpir su posesión. Pero como se configura la posesión en nuestra legislación y como esto a su vez incide en la forma en que es utilizada o concebida por miles de poseedores que existen en los asentamientos informales en nuestra ciudad, es lo que realmente nos interesa.

Si bien en un marco investigativo es necesario entender como se ha ido formando el concepto de posesión a través de la historia del derecho, lo más importante es comprender como actúa en la práctica actual, y al respecto podemos concluir que es definitivamente un elemento importantísimo, puesto que realmente en la temática de los asentamientos informales, en donde en la mayoría de casos, no existen títulos globales ni individuales, lo único que real y prácticamente existe es posesión. Es así que cualquier lucha de orden individual que realizan y gestionan quienes se encuentran en un predio ubicado en un asentamiento informal, está basada, fundamentada y estructurada solamente en la posesión de su bien inmueble.

CAPITULO III

ENMARCACIÓN DE LOS FACTORES DETERMINANTES QUE IMPIDEN LA LEGALIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LOS ASENTAMIENTOS DE HECHO CON ALTO GRADO DE CONSOLIDACIÓN DE VIVIENDA

3.1 Factores Técnicos

3.1.1 La falta de Planificación Urbana

La historia de la planificación urbana en Quito demuestra siempre, o al menos por generalidad, haber sido emergente, y ocasionalmente se ha basado también en procesos de sincretismo que si bien han solucionado momentáneamente el problema de la carencia de planificación, no han respondido a la búsqueda de una solución fáctica y menos aún a una visión futurista y previsora.

Primeros Pasos en la historia

La ley de Indias y varias ordenanzas españolas fueron las primeras referencias que Quito tuvo que adoptar para configurar de cierta manera adecuada su estructura de ciudad, en estos cuerpos existían disposiciones sobre el ancho y la orientación de las calles de acuerdo al clima y la ubicación de la plaza principal en donde se ubicaría la iglesia, el palacio municipal y el palacio de gobierno que se complementaban con plazas menores ubicadas estratégicamente en las cercanías. Los expertos afirman **(VALLEJO, 1994)** que hasta finales de 1800, la forma urbana de Quito se mantuvo en cuadriculas y un hipercentro reducido, y es apenas en el siglo XX, a partir del año de 1930 la crisis del modelo agroexportador de Ecuador, y el inicio de las operaciones del ferrocarril Quito – Riobamba – Durán, hicieron que la capital reciba una gran cantidad de población de las zonas rurales. Situación que llevo a la densificación de la ciudad, al aparecimiento de tugurios y al hacinamiento, lo que desembocó en una expansión especulativa de la ciudad que hasta entonces llevaba un relativamente ordenado crecimiento que se extendía por el sur al “Panecillo” y por el norte a “La Alameda”.

Y ante este primer cambio estructural la municipalidad se ve obligada a plantearse una nueva ciudad desde una racionalización y planificación urbana, formulando el primer Plan Regulador en 1944, el que se constituye como primer intento de ordenar y proyectar a la capital desde una perspectiva urbanística, pero motivada por un crecimiento abrupto que se anticipaba a la aplicación de cualquier intento de ordenar a la ciudad. A partir de esta primera planificación hubieron varias propuestas similares, siendo las principales el Plan General Urbano de Quito en 1967; el Plan del Área Metropolitana de Quito en 1973; el Plan Quito en 1981; el Plan de Estructura Espacial Metropolitana en 1993; el Plan General de Desarrollo Territorial en 2001; el Plan General de Desarrollo Territorial, 2001, y Un nuevo modelo de ciudad, el Plan del Buen Vivir de Quito, en el 2010.

El concepto de “espacio urbano” es en realidad más complejo de lo que parece porque entre otras cosas, delimita el espacio apto y legal para construir, proyecta los lugares destinados a ser provistos de servicios básicos, genera un concepto más claro y amplio de la plusvalía, y garantiza la construcción de infraestructuras básicas por parte de la municipalidad.

En este apartado analizaremos la relación entre los principales planes urbanos que se han aplicado en Quito y los asentamientos humanos irregulares, considerando principalmente que uno de los objetivos de la planificación urbana es la delimitación del área que se va a definir como espacio urbano, es decir, lo que se conoce también como “la ciudad legal”, tanto en el tiempo de aplicación del plan urbano como en un sentido más futurista.

A continuación una breve reseña de los planes urbanísticos aplicados en Quito a lo largo de la historia y sus principales características, según detalla la Ordenanza de Zonificación que contiene el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS):

Plan Regulador Jones Odriozola, 1944

- Con la afluencia de población dada a partir de 1930[37] como gran motivante, el Municipio de Quito contrata en 1942 al uruguayo Jones Odriozola, quien elabora el Plan Regulador, el mismo que fue aprobado en 1944[38].

- Se centró principalmente en temas de zonificación y centralidad, lo que trajo como efecto la determinación de gran parte de la segregación social en el uso del suelo y el funcionamiento de la ciudad actual.

- Este plan proyectó una cuadruplicación de la población y del crecimiento espacial de la ciudad para el año 2000.

- Separó áreas para el futuro desarrollo de la ciudad.

- Dividió a la ciudad en cuatro zonas: la fabril en el sur, la ciudad vieja –actual centro histórico–, la mixta-central entre la Alameda y El Ejido, y la zona residencial norte a partir de El Ejido, consolidando así una figura de ciudad obrera en el sur, la clase media en el centro y sectores de altos ingresos residencial en el norte.

- Este plan apoyaba los intereses de los propietarios de terrenos en el norte de la ciudad, que en los años 40 habían empezado a lotizar antiguas propiedades procediendo de una forma arbitraria a medir terrenos, trazar futuras calles y lotes y ofrecerlos en venta, dejando al municipio los trabajos de urbanización y legalización.

- Lamentablemente el cabildo fue utilizado por las clases dominantes, quienes se encargaron de asegurar de que el crecimiento de la ciudad asegure la urbanización de sus terrenos, lo que elevó el precio de sus propiedades y estableció sectores privilegiados y de imposible acceso para las clases populares.

[37] Según los datos obtenidos del Plan Director 1973-1993, el crecimiento poblacional en Quito provocó que entre 1904 y 1938, el área urbana de la ciudad se incremente en más de cinco veces y se evidencien las más altas densidades poblacionales de la historia 306 hab/ha en 1904 y de 157 hab/ha en 1938. Si hacemos una comparación, para el año 2006, según el Barómetro de Quito, la densidad poblacional de Quito estaba en 73 hab/ha en el Quito urbano.

[38] El Plan se implementó en 1946, cuando era Alcalde de Quito, Jacinto Jijón y Caamaño.

- Esta división provocada por este plan se profundizó con las ordenanzas de urbanización, respecto a la formación de nuevos barrios en la ciudad, se clasificaron a los barrios como de primera, segunda y tercera clase.

- En el Reglamento General de Construcciones para la ciudad de Quito, expedido el 17 de diciembre de 1940, en su artículo 36, señaló que "los barrios residenciales conservarán cada uno, una cierta uniformidad de estilo, así como los barrios obreros y de fábricas".

- En otros documentos municipales se estipulan también claras ventajas para las clases dominantes. En Resolución del 1 de diciembre de 1941, se establece una rebaja del %25 del costo de transporte de materiales para la construcción del Quito Tenis y Golf Club.

- En este periodo no se vislumbran normativas claras respecto a los asentamientos irregulares, sin embargo se evidencian políticas municipales que sin duda serán las bases para la formación de una ciudad sesgada y segmentada con beneficios notorios para ciertas clases sociales. Esto constituirá en el futuro grandes problemas de acceso al suelo legal.

Plan Director de Quito 1967

- En las proximidades de 1960 el Plan Regulador de Jones Odriozola ya se encontraba muy desactualizado frente al crecimiento desmedido de la ciudad, es entonces que el consejo metropolitano en 1964 manifiesta la urgencia de diseñar un nuevo instrumento para organizar el crecimiento de Quito.

- Se manejan nuevos criterios prioritarios como los factores socio-económicos, los factores naturales y ambientales por primera vez entran en la esfera de análisis, y finalmente prima la imperiosa idea de subordinar el interés particular al común.

- Por primera vez el Municipio decide enfrentar el crecimiento clandestino de la ciudad, a través del desarrollo de programas de vivienda social en convenio con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda. En la documentación histórica ya se deja ver la existencia de los primeros asentamientos irregulares, sin embargo las medidas que tomo al respecto fueron casi nulas.

- Este plan presenta como mayor prioridad el territorio, planteó la desagregación pormenorizada de la zonificación para toda el área urbana; la constitución de

centros especializados, jerarquizados y diferenciados, como el centro histórico; la incorporación de la sectorización urbana y la consecuente dotación de equipamientos de acuerdo con la población asignada a cada componente urbano; la integración del concepto de densidad como elemento de asignación de áreas verdes; la distribución espacial de la población; la cuantificación de la edificación, y las tendencias de localización de la industria, el comercio y los servicios.

- El gran fallo que este plan tuvo fue una inadecuada instrumentación y financiación para su implementación práctica, y por otro lado un error en el cálculo de la proyección del crecimiento de la ciudad, el cual nuevamente quedo corto respecto a la realidad.

- A través de ordenanzas el municipio estableció disposiciones específicas para el uso del suelo, dimensiones para las lotizaciones, retiros y alturas de edificación, sin embargo las mismas no se cumplían en lo más mínimo en las periferias.

- El Municipio de Quito a través de la ordenanza 1353 declaró que la ciudad y su periferia eran un "Centro de Desarrollo Urbano de Emergencia". Quito vivía la ausencia de un control de crecimiento urbano y la demanda de uso del suelo seguía creciendo.

- El periodo, 1967-1970, bajo la alcaldía de Jaime del Castillo, dirigente sindical, concentró su obra en la construcción del Palacio Municipal y algunas obras viales importantes.

Plan del Área Metropolitana de Quito de 1973

- Este plan es el primero que realmente se diseña en el marco de un amplio proceso migratorio, que se evidencio en el crecimiento de 300 mil habitantes en los años 60 a más de medio millón en la década de los 70.

- Impera en la ciudad la necesidad de un nuevo espacio físico, que direcciona procesos de urbanización a lugares como el Valle de los Chillos.

- El Plan del Área Metropolitana resulta de la aplicación de la Ordenanza 1353, la cual se aprobó en 1971, la que se expidió para normar las parcelaciones fuera del límite urbano de Quito, denominó a Quito y a sus zonas aledañas Área

Metropolitana de la Capital de la República, creó la Comisión Especial de Planeamiento Urbano y Regional, con el fin de preparar el Plan del Área Metropolitana, los planes reguladores de las parroquias rurales y el plan de desarrollo físico cantonal.

- Se realizan por primera vez estudios de campo serios, que arrojan cifras relacionadas con el tipo de uso del suelo, aspectos socio-económicos, la educación, la migración, el transporte y el hacinamiento.

- Algunos expertos consideran que el mayor aporte del Plan de Área Metropolitana fue el definir un reconocimiento real del crecimiento urbano, además constituyo un documento de análisis de variables de uso del suelo, de movilidad demográfica, de actividades socio-económicas, es decir, implicó una primera conceptualización de la ciudad.

- Aparece el fenómeno, aunque precario, del tráfico de tierras, los barrios periféricos en Quito nacieron como fenómeno generalizado en la segunda mitad de la década del setenta como producto del fraccionamiento de tierras realizado por terratenientes urbanos o promotores inmobiliarios que aprovecharon la demanda proveniente de la gente del campo que arribaba a la ciudad, o de las áreas de renovación de la ciudad.

El Plan de Quito de 1981

- En el año de 1970, Quito tenía 3.020 hectáreas, en 1980 alcanzó las 11.500 hectáreas, este crecimiento de extensión, sin embargo no fue equiparable al crecimiento poblacional, que pasó de 530 mil habitantes en 1970 a 780 mil pobladores en 1980, ante esto vemos que el fenómeno de expansión del territorio, no resultó de una demanda social de suelo, sino que fue producto del uso desordenado del suelo, estando el 50% de terrenos vacantes, solamente con fines comerciales y especulativos. Así, la expansión urbana en Quito fue sumando terrenos sin servicios y equipamiento y anexó caóticamente nuevas porciones de tierra a la ciudad, potencializando graves problemas urbanísticos y sociales.

- En un marco de crecimiento territorial desbordado, este plan hizo recomendaciones generales sobre la organización territorial por distritos, sin embargo, no contenía regulaciones específicas, lo que lo volvió en gran parte

ineficiente. Varias situaciones políticas impidieron cristalizar el avance de varios estudios de una realidad latente en regulaciones o cuerpos normativos efectivos, mientras que Quito continuó creciendo bajo el obsoleto marco regulador legal de uso del suelo de la Ordenanza 1165 que fue aprobada en 1967.

- Los principales contenidos del Plan Quito de 1981 se refirieron a la desconcentración de la administración y el desarrollo urbano; y se trató la densificación de la ciudad, pero no se consideró de manera explícita el problema de los asentamientos informales, a pesar de que según todos los datos históricos recogidos, desde el año 80, se generó un anillo periférico en toda la ciudad con base a cuatro zonas que asumieron la condición de ejes del proceso de los barrios periféricos no regularizados, en el nororiente con el Comité del Pueblo; en el noroccidente con Jaime Roldós - Písulí: en el suroriente con Lucha de los Pobres y en el suroccidente con La Ecuatoriana-Hacienda Ibarra, sumando alrededor de 100.000 habitantes. Sectores emblemáticamente históricos hablando de los asentamientos informales en Quito.

- Según datos municipales en el año 1981 existían 87 barrios irregulares, y en tan solo cuatro años se incrementaron a 153 barrios irregulares.

- Álvaro Pérez, alcalde de la época, se caracterizó por una falta de reconocimiento de la ilegalidad. No se percibía la ilegalidad en la ocupación de tierras como un problema para el desarrollo de la ciudad, a pesar del alarmante crecimiento de los mismos.

- En la alcaldía de Gustavo Herdoiza León, durante el periodo 1984-1988, da señales por primera vez de un tratamiento directo y gestión frente a los asentamientos humanos irregulares, llevando el tema al debate público y buscando posibles soluciones, motivado sobre todo por potencial rédito de legitimación popular que traería esta decisión.

- En el periodo municipal 1988-1992, el Alcalde, Rodrigo Paz estableció como objetivo de su administración la legalización de los barrios marginales, por lo que en 1989, con la Ordenanza 2708 se promulgó el “reconocimiento legal y la regularización de los asentamientos de hecho existentes en áreas urbanas y de expansión urbana del Cantón Quito”. Esto posibilitó la legalización de los barrios irregulares avanzando en la dotación de infraestructura básica por fases, en un

compromiso asumido por las organizaciones sociales, el Municipio y sus empresas.

- En el año de 1990 se amplió también el límite urbano para incorporar ciertos barrios informales dentro de las áreas urbanas de la ciudad, se incorporaron 202 asentamientos humanos irregulares.

El Plan de Estructura Espacial Metropolitana de 1993

- Al igual que cada uno de los planes al entrar en vigencia, el mismo pretendió establecer nuevas zonificaciones para el largo y mediano plazo. Su gran punto favorable desde el inicio fue gozar de plena concordancia con la Ley del Distrito Metropolitano expedida en 1993, lo que volvió al plan más efectivo en su aplicación.

- Con la Ley del Distrito Metropolitano vino también un proceso de transformación de la institución municipal y la consolidación de un gobierno local descentralizado, con mayor control y regulación del suelo.

- En este contexto, el Alcalde Jamil Mahuad tenía definido como uno de sus proyectos prioritarios la atención a los asentamientos humanos irregulares y su incorporación al área urbana, con la provisión de infraestructura, equipamiento urbano, y promoviendo el desarrollo socio-económico de sus pobladores.

- A cada asentamiento y a sus zonas aledañas se les dieron el trato de "Unidades de Desarrollo Integral" en las cuales se observarían temas legales, físico-ambientales y socio-económicos.

- Se implementó la obligación de fraccionar la tierra e incluir servicios básicos, antes de esto se dividían los lotes y se vendían sin infraestructura. A partir de este momento, se exige empedrado o adoquinado, agua y alcantarillado y garantía hipotecaria y bancaria, se permite urbanizaciones progresivas y se prohíbe construir en pendientes de más de 30 grados, sin embargo para la fecha, en las laderas del Pichincha, ya vivían 80.000 personas.

- Promulgada la Ordenanza 003, los asentamientos de hecho fueron considerados dentro de la categoría de "urbanizaciones de interés social[39]", lo que les daba

[39] El concepto de urbanización de interés social de desarrollo progresivo, nace durante la gestión del Dr. Jamil Mahuad, y se utilizó desde entonces hasta la fecha, como base jurídica para la

acceso a la dotación de infraestructura y servicios básicos, además se establecieron etapas y plazos a cumplirse tanto por el Municipio, las empresas y las organizaciones sociales, dentro de las cuales estaban contemplados los comités pro mejoras, cooperativas de vivienda, comités barriales, sindicatos y otras con fines similares.

- Durante la gestión de Roque Sevilla como Alcalde Metropolitano de Quito, en el contexto de la propuesta, ONU - Habitad "Alianza para las Ciudades", se conformó la Comisión Técnica de Asentamientos Ilegales, cuyo fin fue integrar aquellos asentamientos humanos irreversibles, que debían ser parte del catastro municipal.

- Durante la vigencia de este plan se realizaron determinantes avances y cambios que incluso permanecen vigentes hasta la actualidad, sin embargo la realidad de los asentamientos informales crecía sin parar, para finales de 1998 la Dirección de Planificación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito señalaba que existían unos 400 barrios irregulares.

El Plan General de Desarrollo Territorial del 2001

- El Plan General de Desarrollo Territorial se aprobó con la Ordenanza No. 004, del 13 de noviembre de 2001. Buscando adecuar la estructura territorial a las demandas urbanísticas en un contexto más global. El Plan General de Desarrollo Territorial, fue conocido también como Plan Equinoccio 21, el cual se suponía, era un plan estratégico para 20 años.

- Respecto a la administración del suelo, el Plan General de Desarrollo Territorial tenía como política dentro del Eje Territorial, "regularizar la propiedad inmobiliaria y su existencia", se consideró la legalización del suelo como un asunto de suma importancia económica-social que requería institucionalizar acciones.

- El proceso de legalización de la tenencia de tierra incluía también un mecanismo de diseño, ejecución y planes integrales de mejoramiento barrial, de mitigación de riesgos y desarrollo urbano y social de los barrios. Se

regularización de barrios, sin embargo en el capítulo 2 analizamos que esta figura no es la apropiada, ya que los asentamientos humanos irregulares no pueden ser técnicamente catalogadas como urbanizaciones.

fortalecieron las infraestructuras sociales motivando el mejoramiento de barrios trabajando bajo la fórmula 50-50 por la cual el 50% del valor de obras como bordillos, aceras, empedrados, cubría el municipio y la otra mitad la completaba la comunidad con trabajo o en dinero. En esta misma línea se avanzó sustantivamente en la dotación de alcantarillado y saneamiento de los barrios quiteños.

- Otro cuerpo normativo que se convirtió en soporte para la gestión de la regularización de barrios fue la Ordenanza Metropolitana 255[40] de Régimen del Suelo para el DMQ, la que en su artículo 30 manifiesta que las "urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo", deberán ser desarrolladas por organizaciones sociales legalmente constituidas que cumplan con los requisitos legales, socio-organizativo y técnicos previstos para estos fines. En base a este artículo, el municipio avanzó en la regularización de barrios informales, categorizándolos como urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo.

El Plan del Buen Vivir de Quito del 2009

- En el mandato del Ex Alcalde Metropolitano de Quito, Augusto Barrera, se expresó la necesidad de actualizar **El Plan General de Desarrollo Territorial del 2001**, particularmente en todo lo referente al control del uso de suelo, zonificaciones y características técnicas de las edificaciones de la ciudad.

- El planteamiento de gestión del Alcalde Barrera, "Plan del Buen Vivir de Quito", señaló en materia de asentamientos humanos irregulares, los siguientes puntos estratégicos a tratarse: Legalización y regulación de barrios, Regularización de las construcciones y Promoción de vivienda de interés social.

- Otra de las decisiones concretas en cuanto a los asentamientos humanos irregulares, fue la de derogar la resolución administrativa número A070 que creó la Unidad de Suelo y Vivienda en el 2001, para reemplazarla con la Unidad Especial Regula Tu Barrio.

- En este periodo, se emitieron también dos ordenanzas relacionadas con vivienda de interés social y reubicación emergente de asentamientos ubicados en áreas

[40] La Ordenanza 255 reemplazó a la No. 95 sobre el Nuevo Régimen de Suelo, y a la Ordenanza No. 107 reformatoria también de ésta última.

de riesgo no mitigable. Se trata de la Ordenanza 311 promulgada el 29 de abril del 2010, la que señala el suelo categorizado en el DMQ de uso exclusivo para viviendas de interés social y reubicación emergente de asentamientos conformados en zonas de riesgo, la misma explica también el procedimiento para avanzar en la construcción de viviendas de interés social.

3.1.2 La inexistencia de linderos

La inexistencia de linderos es en realidad un problema factico, bastante común en los asentamientos, ya que por la informalidad del proceso, la comunidad enfrenta muchos problemas a la hora de fijar y establecer los linderos de los predios en donde construyen sus viviendas. En un principio es el lotizador quien define los linderos de los predios, y el los comenta y socializa con todos los futuros habitantes de los predios, en sus testimonios los habitantes de algunos asentamientos aseguran que en realidad siempre tuvieron muy claro cuáles son los linderos del lote que adquirieron, sin embargo se presentan casos particulares cuando por ejemplo, el mismo lote ha sido vendido a más de una persona, o cuando el primer posesionario construye un cerramiento que no necesariamente cumple con lo indicado por el lotizador.

Jurídicamente hablando los linderos de un predio solo existen verdadera y legítimamente cuando los mismos están detallados en la escritura pública correctamente inscrita en el Registro de la Propiedad, es decir en el propio Título de Propiedad del bien, sin embargo esto es precisamente lo que no hay, por tanto podría decirse que los linderos se conforman por la misma posesión de la propiedad y por otro lado por el entendimiento que haya con los vecinos colindantes, se piensa erróneamente en el medio popular, que el catastro establece los linderos y le otorga al poseedor la calidad de dueño del bien, pero esto es por demás incorrecto, ya que el catastro en la práctica no es más que el reconocimiento que el municipio hace de un bien con fines estrictamente tributarios, en otras palabras para que por un predio en cuestión pueda cobrarse el impuesto predial. Por tanto debe quedar más que claro que el catastro ni quita ni da derechos al morador respecto al predio. Esta aclaración debería ser realizada mediante una campaña de comunicación en los asentamientos informales, ya que es muy común encontrarse con muchas personas que creen que habiendo obtenido la ficha catastral y pagando el impuesto predial están en forma determinante legitimándose sobre el predio.

3.1.3 Condiciones precarias de habitad

La temática de la vivienda popular, tiene en la actualidad una importancia central, tanto por su magnitud como por los problemas de precariedad del habitad que se viven en la mayoría de asentamientos informales de la ciudad. Por este motivo este tema ha dejado de ser un problema de urbanismo y se ha convertido en un problema polémico de hondo contenido político y social.

Este punto hace principal referencia a la calidad y condiciones de vida de los numerosos asentamientos de la ciudad, y pretende determinar la relación que existe entre la formación de asentamientos populares y la precariedad del habitad en los mismos, dado por factores tanto urbanísticos como normativos **(CHAPIN, 1990).** Y una vez lograda esta reflexión, comprender que esta situación a diario compromete e incide negativamente en la vida de miles de niños, jóvenes, adultos y ancianos de nuestra capital, por lo que es fundamental darle un tratamiento urgente.

Es un hecho conocido por todos, y que además resulta evidente, que los sistemas convencionales formales de mercado de tierras tienen un muy limitado alcance en la resolución de los problemas de alojamiento de los sectores de bajos ingresos. También es conocido que finalmente, y mediante cualquier camino, unos formales y otros informales, los sectores de bajos ingresos han debido resolver sus necesidades de alojamiento por la vía de la autoconstrucción o la tugurización dando uso a las sólidas infraestructuras sociales que han creado.

Como es natural la producción de vivienda popular por los sistemas de autoconstrucción juega indudablemente un rol primigenio en la provisión de vivienda así como en la solidificación de los asentamientos, pero lo hace en condiciones absolutamente desiguales en comparación con los sistemas convencionales. Uno de los objetivos de este análisis, tanto como de la organización popular pro vivienda es la lucha por una igualdad en el acceso y distribución de los recursos públicos, pero además logrando que lo no convencional sea reconocido como convencional y que se asistan y atiendan los derechos universalmente reconocidos a una vivienda digna.

Es muy importante fortalecer las infraestructuras sociales, no aniquilarlas. Quienes ostentan el poder, tienen la misión de darles forma y herramientas para su ideal desempeño, la construcción barrial, la movilidad humana, la capacidad transformadora, pueden desarrollar verdaderos procesos de cambio y progreso social. Para convertir lo

no convencional en convencional, es fundamental justamente dar vida a estas infraestructuras sociales. El asentamiento humano, está formado por gente realmente comprometida en varios sentidos, dentro de esta dinámica barrial se va creando una muy amplia gama de mutuas interrelaciones, dos elementos que en la práctica han conformado un espíritu de cuerpo que ha autoconstruido barrios enteros.

La colectividad generalmente excluida de la provisión formal de métodos de construcción y urbanismo, crea sus propios métodos, en muy pocas ocasiones contando con una asesoría técnica. El diseño y la planificación, la construcción y el mantenimiento de las viviendas en un asentamiento son encarados primeramente desde la perspectiva de conjunto, y posteriormente descienden al nivel de la unidad habitacional individual, por lo que siempre deberán plantearse en primer término las características y condiciones generales respecto de la vivienda tomando como punto referencial el asentamiento en su conjunto. Esto implica partir del señalamiento de distribución y asignación general del suelo para los distintos usos y funciones para luego entrar en el análisis detallado de cada uno de ellos. Este ejercicio sin duda es realizado por una improvisada organización social que se forma para facilitar la toma de decisiones, pero el punto álgido está en cómo se basan estas decisiones, ya que las misma carecen de criterios técnicos, lo que a mediano y largo plazo genera más problemas a un municipio que se ve impotente ante la provisión de servicios y la readecuación de espacios urbanos de calidad, que pudieron haber sido con mayor facilidad diseñados desde un inicio.

3.2 Factores Jurídicos

3.2.1 Obstáculos al juicio de Prescripción Adquisitiva de Dominio

Por un lado debe entenderse el sentido de la ley, pero primordialmente la necesidad de los ciudadanos y del colectivo en general de adquirir un predio, un terreno o un espacio para establecer su vivienda o llevar a cabo su trabajo agrícola o comercial, es decir, su modo de vida. Por estos motivos cualquier acción debe estar encaminada primero con los elementos que constituyen la verdadera posesión y tomarse en cuenta además el tiempo, cumpliendo obviamente con las exigencias que el legislador ha plasmado en la normativa, para que solo entonces pueda encontrarse el equilibrio necesario para

garantizar los derechos posesorios prescriptivos adquisitivos extraordinarios de quien reclama y aspira obtener una sentencia judicial favorable.

Obviamente debe aceptarse el hecho de que quien pretende obtener la propiedad de un predio mediante la prescripción, no siempre toma en cuenta factores determinantes de importancia magna, a manera de ilustración podríamos referirnos a ejemplos cotidianos y reales que nos permitan apreciar el contexto de juicios de prescripción en donde el operador de justicia pudo incluso haber sido objeto de engaño de los prescribientes **(ANDINO, 2011).** Hay muchos casos en donde a desmedro de la normativa más básica se pretende prescribir predios en espacios sumamente inadecuados, como laderas, ciénagas, urbes sin ningún tipo de planificación, quebradas, entre otros. Sin embargo esto se entiende justamente por lo analizado anteriormente, la desesperación de personas por un lugar donde habitar y por la obtención de un título que los legitime como dueños de un espacio por ínfimo o inadecuado que pueda parecer.

En este punto corresponde precisamente referirse a los obstáculos que encuentra quien pretende iniciar un juicio de prescripción adquisitiva de dominio, y aunque elementos como los mencionados en realidad lucen como verdaderos factores que impedirían llevar a cabo este proceso, no son precisamente los mismos a los que haré principal alusión. Teóricamente, cuando él o la poseedora tiene justo título y de buena fe, y ha poseído durante quince años o más, su situación efectivamente es más favorable que la del propietario por su aparente desidia de conservar el bien en cuestión, y siempre y cuando se sigan los términos establecidos en la ley, particularmente en lo establecido en el artículo 2413 del Código Civil[41], puede iniciarse este proceso con una alta expectativa favorable.

En la realidad existen innumerables casos dentro de los cientos de asentamientos que existen en la capital, que cumplen con los requisitos legales para iniciar el juicio de prescripción adquisitiva mediante la vía judicial, sin embargo existen demasiadas resistencias al momento de tomar este camino. La UERB (Unidad Especial Regula tu Barrio) subordinada a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación, que fue creada y ha funcionado desde el año 2009, ha sido la encargada de llevar a cabo los procesos de regularización con lamentables resultados. Una de las principales políticas que ha manejado esta Unidad ha sido la de destruir las infraestructuras sociales, vender

[41] **CODIGO CIVIL. Art. 2413.-** La sentencia judicial que declara una prescripción hará las veces de escritura pública para la propiedad de bienes raíces o de derechos reales constituidos en ellos; pero no valdrá contra terceros, sin la competente inscripción.

la idea de que será la propia municipalidad la que se encargará totalmente de arreglar todos los problemas que tenga un asentamiento, existen varios testimonios de habitantes de asentamientos que afirman que han llegado representantes de esta unidad y han realizado estos ofrecimientos, y han solicitado a los pobladores que prescindan totalmente de dirigentes, cualquier tipo de organización barrial, asesorías legales, asesorías técnicas, entre otras.

Esta situación, como ya analizaremos con detenimiento más adelante, en realidad solamente ha generado un retroceso en los procesos de regularización de los asentamientos. Entre estas solicitudes que esta Unidad ha realizado en los asentamientos que ha visitado, está precisamente el de no iniciar ningún tipo de proceso judicial, argumentando que cualquier tipo de acción judicial representaría una traba o generaría una confusión con el procedimiento administrativo que ellos llevan, además sellan su intención de convencer con la premisa de que nadie debería incurrir en ningún tipo de gasto extra; la gente confiada por la incidencia que genera la presencia de estos funcionarios municipales y carente de un conocimiento más profundo, hace caso y sigue estos consejos. Pero en realidad la mirada netamente política y administrativa que da esta Unidad al problema global hace que no puedan ver más allá, y que lamentablemente no se den cuenta que en muchísimos casos la vía judicial podría resultar una alternativa muy valedera. En otras palabras, es la propia política municipal la que se convierte en el principal obstáculo, deteniendo los juicios de prescripción adquisitiva de dominio.

3.2.2 Ineficacia de la Expropiación

Prácticamente toda la doctrina jurídica coincide al señalar el concepto de expropiación, en términos básicos y esenciales, como la privación a una persona de la propiedad de un bien a cambio de una justa indemnización. En otras palabras, el Estado tiene la potestad única de efectuar una compra forzosa de bienes inmuebles particulares cuando la misma está basada en razones de utilidad pública o de interés social, y no puede ser de otra manera ya que la Constitución de la República expresamente prohíbe la confiscación. La declaratoria de utilidad pública o interés social es el primer paso que el Estado debe dar una vez que se haya determinado la necesidad de expropiar el bien en cuestión, dicha declaratoria debe ser claramente motivada e individualizar el bien que será expropiado además de los fines por los que se expropia.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece un mecanismo para efectuar una expropiación, indica que deberá adjuntarse un informe de la autoridad correspondiente, en el cual se indicará que no exista oposición con la planificación del ordenamiento territorial establecido, también un certificado del registrador de la propiedad, un informe de valoración y avaluó del bien, y una certificación presupuestaria acreditando la existencia y disponibilidad de recursos que se necesiten para realizar el correspondiente pago al propietario del inmueble. Posteriormente se notifica esta declaratoria al dueño del bien, a los acreedores hipotecarios cuando los hay, y al registrador de la propiedad.

Pese a que la ley señala los tiempos para que se evacue un juicio de expropiación en caso de darse una controversia respecto al justo precio, los que cabe destacar son cortos, justamente por la esencia de la necesidad de la utilidad pública inmediata sobre un bien, en la vida práctica un juicio de expropiación puede llegar a durar varios años. Pues existen instancias de apelación, de casación y en muchos casos hasta se llega a plantear la acción extraordinaria de protección. Cabe recordar que son muy pocas las acciones que tiene una persona que ha sido afectada por una expropiación, impugnar la decisión como tal resulta casi imposible, por lo que la pelea fundamental se encuentra en la determinación del justo precio que ha de recibir el afectado.

Pero además de esto, el relativamente nuevo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, trajo consigo, amparado en el artículo 323 de la Constitución de la República[42], la figura de la expropiación por motivos de interés social y nacional. Es así que el COOTAD desarrollando más profundamente esta iniciativa, contempla la expropiación especial para la regularización de asentamientos urbanos en su artículo 596, el cual manifiesta lo siguiente:

> ***Art. 596.- Expropiación especial para regularización de asentamientos urbanos.- Con el objeto de regularizar los asentamientos humanos de hecho y consolidados, en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares, los gobiernos metropolitanos o municipales, mediante resolución del órgano legislativo, podrán declarar esos predios de utilidad pública con el propósito de dotar de los servicios***

[42] **CONSTITUCION DEL ECUADOR. Art. 323.-** Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.

básicos a los predios ocupados por los asentamientos y definir la situación jurídica de los posesionarios, adjudicándoles los lotes correspondientes.

Cada gobierno autónomo metropolitano o municipal establecerá mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado.

De manera general, en esta modalidad de expropiación se seguirá el mismo procedimiento expropiatorio con las siguientes variaciones:

a) El financiamiento del pago del justo precio a quien se pretenda titular del dominio del inmueble a ser expropiado se realizará mediante el cobro en condiciones adecuadas a los adjudicatarios de los lotes de terreno. El certificado de disponibilidad presupuestaria se sustituirá con el informe de financiamiento emitido por el órgano competente del gobierno descentralizado autónomo;

b) En la valoración del inmueble, a efectos de determinar el justo precio, se deberán deducir los créditos a favor de la municipalidad por conceptos tributarios;

c) El pago del justo precio del inmueble se efectuará mediante títulos de crédito con vencimientos semestrales a un plazo no mayor a veinticinco años conforme los respectivos adjudicatarios vayan cancelando el valor de los inmuebles adjudicados. El órgano legislativo decidirá el mecanismo y forma de pago. Si se cancela con títulos de crédito, éstos serán negociables y podrán ser compensables con las acreencias a favor del respectivo gobierno autónomo descentralizado.

A fin de evitar el enriquecimiento injusto del titular, en concordancia con la prohibición constitucional de obtener beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, el justo precio para estos casos, será determinado por la dirección de avalúos y catastros de cada gobierno municipal o metropolitano, con base en el valor del predio sin tomar en consideración las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía; y,

d) Los títulos de crédito así emitidos, serán entregados al titular del inmueble si fuere conocido según los registros públicos o consignados ante un juez civil, en caso de oposición del titular o en el caso de que el dominio estuviere en disputa o no fueren conocidos los titulares del bien expropiado.

Sin embargo, aunque esta herramienta fue incluida en la ley como una alternativa aparentemente viable para dar inicio a la resolución del problema de los asentamientos en la práctica no ha funcionado, no se registra actualmente ningún caso de un asentamiento que haya sido totalmente regularizado en donde se haya expropiado y adjudicado las tierras. Esto se debe, entre otros factores, al hecho de que la misma norma determinada en la ley es insuficiente. En este artículo claramente se manifiesta como un elemento indispensable del proceso de expropiación la declaratoria de utilidad pública emitido por el órgano legislativo del gobierno seccional, para lo que a su vez se necesita una ordenanza con criterios muy claros sobre la consolidación respecto de un asentamiento. Existen también otros incisos que se vuelven inaplicables en la ejecución administrativa, en otras palabras, este artículo es insuficiente para que la expropiación pueda realizarse. Todo esto sin tomar en cuenta que muchos profesionales han criticado esta norma al considerar que en la misma y por su alcance y aplicación, se desvirtúa la calidad esencial del concepto de expropiación, y se la da un alcance extremo y exorbitante.

3.3 Factores Administrativos

3.3.1 La participación del Municipio de Quito

La Constitución de la Republica en su artículo 264[43], en cual establece las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, en su numeral 2 manifiesta que será facultad exclusiva de las municipalidades ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, textualmente señala esta misma competencia el Código Orgánico de

[43] **COOTAD. Art. 264.-** Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 55, literal b[44]. Pero desarrollando un poco más esta competencia encontramos también que el mismo cuerpo normativo en su artículo 54, literal c[45], al referirse a las funciones de los gobiernos municipales, manifiesta que el municipio ha de "**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".** Es así que queda totalmente entendido que es al municipio a quien le corresponde establecer y determinar los pasos y procedimientos que han de seguirse cuando se requiere regularizar un asentamiento, el COOTAD mas allá de delimitar las funciones y competencias no muestra más detalles, por lo que podemos deducir que la voluntad del legislador era la de entregar a cada municipio también una facultad normativa, es decir, que cada uno determine su forma de regularizar, quizá a través de ordenanzas o resoluciones, o como ha ocurrido en el Municipio de Quito, en donde se han creado Unidades Especializadas dependientes que marcan el proceso para regularizar; todo esto sin embargo no ha dejado claramente establecido el COOTAD.

En el Municipio de Quito durante la última administración quedaron relativamente establecidos los procesos aplicados para regularizar barrios informales en la ciudad, incluso los tiempos tentativos que cada uno de estos pasos administrativos deberían durar, sin embargo en la realidad los mismos han quedado en la total inobservancia. A continuación un resumen objetivo del proceso global.

---

[44] **COOTAD. Art. 55.-** Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley;

b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;

[45] **COOTAD. Art. 54.-** Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

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;

Recepción del caso

- El asentamiento a través de su representante, deberá ingresar su pedido mediante oficio, el cual tiene un formato determinado por la UERB (Unidad Especial Regula tu Barrio)

Informe Socioorganizativo

- Este paso empezó a realizarse desde el año 2009, consiste en analizar la situación social y economica del barrio en cuestión, la historia del asentamiento y las caracteristicas del mismo. mediante este proceso se categoriza al barrio como asentamiento humano de hecho de interes social, y lo agrega a la base de datos.

Informe Legal

- Este es el proceso de mayor duración, aqui se pretende obtener las escrituras globales del predio en donde se asienta el barrio, este paso es fundamental antes de proceder con el informe técnico.

Informe Técnico

- Expertos del municipio visitan el barrio para establecer su situacion fisica y geográfica, existe o debería existir un trabajo coordinado con la Dirección de Catastros y las administraciones zonales para realizar las respectivas inspecciones.

Análisis del caso por la Mesa Institucional

- Se analiza principalmente el informe socioorganizativo, también el informe legal y el técnico, la tarea principal de esta instancia es realizar ya el primer borrador de ordenanza de regularización del barrio.

Comisión de Suelo

- Generalmente suelen existir ciertas discrepancias respecto a diversos aspectos tecnicos aparetemente de menor jerarquia, como la fijacion de áreas verdes, esto genera retrasos significativos en los procesos de regularización.

Debate en el Consejo Metropolitano

- Cada uno de los casos se analizan y aprueban después de dos sesiones del Consejo, uno de las principales demandas de la comunidad respecto a este punto es la demora en la definición de fechas para los debates.

Fuentes: Entrevistas a directivos de USV y UERB, y revisión aleatoria de ordenanzas y expedientes de casos de regularización de barrios, gestionados en el periodo 2001-2011, que reposan en el archivo de la Secretaría del Concejo Metropolitano. Elaboración: El autor

El Municipio de Quito ha concentrado sus esfuerzos en dar resultados políticos y relativamente visibles ante la comunidad, esto es, mediante la regularización de barrios a través de ordenanzas, pero el problema no termina ahí, no hay que olvidar que el objetivo final de la comunidad es la obtención de su título individual, situación que parece haber sido totalmente olvidada por parte del municipio y sus dependencias, quienes simplemente justifican su trabajo con cifras de regularización de barrios y comparaciones de las administraciones actuales con las pasadas, como si de esta manera se solucionaran los problemas de habitad y urbanismo a mediano y largo plazo.

3.3.2 Las unidades de legalización y su ineficiencia

En Agosto del año 2009, posterior al inicio de la administración del Alcalde Augusto Barrera, Quito ya había sufrido un considerable repunte de las cifras de nuevos asentamientos conformados en la ciudad, con problemas latentes de transporte, movilidad y servicios básicos en zonas urbano–marginales, precisamente donde se conforman los asentamientos, los problemas urbanísticos habían crecido visiblemente, por lo que era fundamental para la nueva administración dar una respuesta inmediata a esta situación, aunque tan solo fuere una respuesta política.

Otro de los grandes factores que presionaron y continúan presionando políticamente a la municipalidad, son las masas populares y sus exigencias frontales, hace no muchos años la gente no le daba demasiada importancia al título de propiedad, su principal objetivo era más básico, simplemente aspiraban alcanzar un lugar donde vivir. Este objetivo ha ido evolucionando, el mundo globalizado y capital que se presenta en la actualidad y el propio enriquecimiento cultural de la población han hecho que ahora la gente ambicione mucho más, lo que además resulta positivo, puesto que sin duda como ya analizaremos el título de propiedad constituye no solamente un concepto de legalidad y legitimidad sino también un verdadero polo de desarrollo económico, y solo el verdadero interés y conocimiento de la población podrán resolver su propio problema, porque incluso las autoridades responderán a medida de lo grande que resulte la presión política y las exigencias que la ciudadanía logren hacer sentir.

Ante esta situación la Alcaldía empieza a marcar potenciales respuestas, la primera es, lo que consideraron le daría fuerza y operatividad a este tema, sustituir la Unidad de Suelo y Vivienda que operó desde el 2001 hasta el año 2009 creada mediante la resolución administrativa número A070, por la Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERB), la cual estaría subordinada a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación. Esta nueva resolución, la 10 del 19 de marzo de 2010, constituye además la normativa fundamental para la gestión de regularización de la Alcaldía, a través de la Unidad Especial Regula tú Barrio, la misma que contiene los siguientes puntos determinantes:

- **La UERB se convierte en responsable de procesar, canalizar y resolver todos los procedimientos para la regularización de la ocupación informal del suelo, con el fin de agilizar la emisión de informes y procedimientos para la legalización de barrios, basando su funcionamiento en el marco de la planificación y el ordenamiento urbanístico de la ciudad.**

- **La UERB se constituye como un ente dependiente de la municipalidad, pero dotada de autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión; para que de esta forma pueda actuar de forma desconcentrada con tres unidades claves y estratégicas determinadas en Quitumbe, Calderón y La Delicia.**

- **La resolución señala y establece la estructura orgánica de la Unidad, determinando cargos y remuneraciones, indica que la unidad constará de un equipo de 18 personas, el mismo que se conformará por un Director, tres coordinadores de las unidades desconcentradas, cuatro responsables técnicos, cuatro responsables jurídicos, cuatro responsables organizativos, un responsable financiero y un responsable administrativo.**

- **La resolución dispones que se señale y establezca un flujo procedimental, que marque un camino determinado para la regularización de barrios, con el fin de generar un ambiente de certeza y seguridad en quienes demandan estas soluciones.**

- **Se asigna un presupuesto considerable para el funcionamiento de la UERB, a esto se suman los salarios de los puestos creados.**

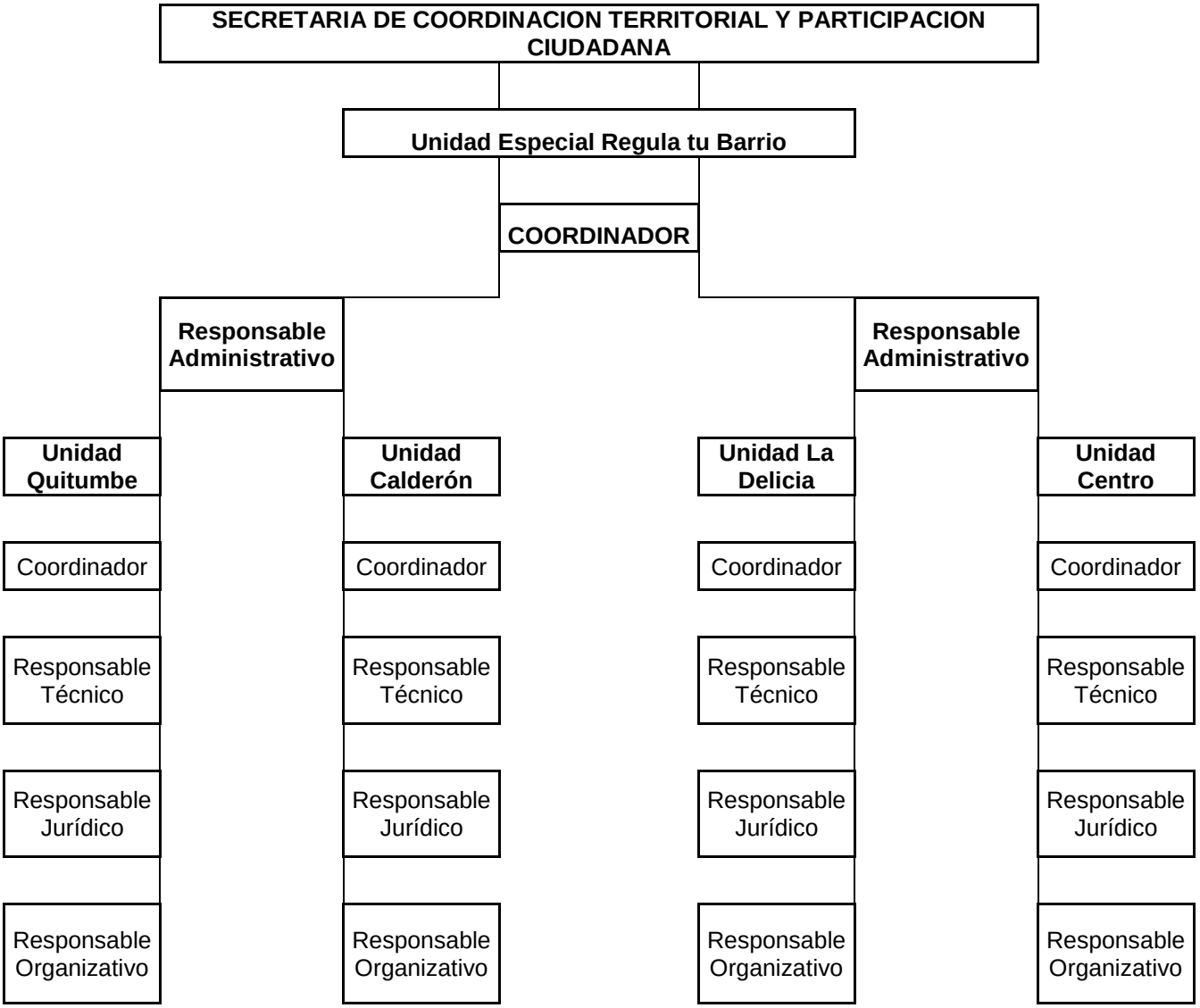
- **La nueva Unidad tiene el compromiso de marcar nuevas alternativas, pero también trata de preservar el conocimiento adquirido por la Unidad de Suelo y Vivienda, por lo que en primera instancia varios funcionarios que formaron parte de la desaparecida USV pasan a formar parte de la UERB.**

Sin diferencia alguna con respecto a la antigua USV (Unidad de Suelo y Vivienda), la UERB ha trabajado utilizando la misma base legal para sus operaciones y acciones con respecto a la regularización, principalmente la Ordenanza 255 de Régimen del Suelo, la Ordenanza 031 del Plan de Uso y Ocupación del Suelo, la Ordenanza 3746 de las Normas de Arquitectura y Urbanismo, la Resolución A086 de Reglamento para la habilitación del suelo y edificación, y evidentemente el COOTAD, la Ley de Distrito Metropolitano y la Constitución de la República. En cuanto al control y a las sanciones han basado su gestión aplicando las normas establecidas en la Constitución Política del Ecuador, el Código Penal y la Ordenanza 255. Sin embargo, uno de los principales retos que se le planteo a esta unidad fue promover un debate serio sobre el borrador de la Ordenanza de Régimen Administrativo de la Regularización de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados en el Distrito Metropolitano de Quito, la cual definitivamente supliría los vacíos existentes en el proceso de regularización un nuestra ciudad.

La Unidad Especial Regula tu Barrio se encuentra subordinada a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, y al igual que una administración zonal tiene autonomía administrativa y financiera. El estructural orgánico de la UERB se definió en la Resolución 010 del 19 de marzo del 2010.

La Unidad de Calderón trabaja justamente sobre la circunscripción territorial de la parroquia de Calderón, en cuanto a la Unidad de Quitumbe esta cubre también la zona de la Administración Eloy Alfaro, mientras que la Unidad de La Delicia se encarga también de la Administración Zonal Norte, y las oficinas centrales se ocupan de toda la zona centro y los valles.

Debe ser dicho que lamentablemente ninguna de estas unidades ha cumplido con su misión satisfactoriamente, y justifican su accionar con estadísticas sobre la regularización de barrios a través de ordenanzas, como si el problema de los asentamientos se resolviera cuando el barrio tiene la ordenanza de reconocimiento y una escritura global, cuando en realidad, como ya ha sido analizado, el verdadero y final objetivo se encuentra en la obtención personal del título de propiedad individual de cada



Predio. Existen numerosos y significativos, tanto en área como en población, barrios de la ciudad de Quito que han alcanzado este primer objetivo de obtener la ordenanza y la escritura global **(CARRION, 1982)**, y a partir de ese logro se ha parado el avance del trámite de regularización, y se han estancado incluso años en esta fase en donde la UERB, por desconocimiento o ineficacia administrativa, pierde totalmente su operatividad. Durante el transcurso de esta investigación, indagando tanto en el material documentado publicado y no publicado, así como también en la investigación de campo, no he encontrado un solo barrio en donde en estos últimos cinco años el proceso de titulación individual iniciado por la UERB haya concluido en su totalidad satisfactoriamente.

3.4 Factores Humanos

3.4.1 La falta de cultura del derecho

Anteriormente analizamos como según los datos arrojados por el Censo realizado en el Ecuador en el año 2010, se puede establecer una clarísima y determinante relación entre la vivienda informal y los índices de acceso a la educación, también como la vivienda informal está en su mayor parte ligada a la presencia de población que ha migrado del campo a la ciudad, hemos observado que la población migrante que ha llegado por lo general no ha terminado ni siquiera la educación secundaria, lo que ha traído como efecto que su posición en el sector laboral sea inestable, y finalmente hemos podido vislumbrar como todos estos elementos se conectan con la falta de conocimientos y criterios jurídicos elementales que a posteriori decantan en la formación de nuevos asentamientos informales.

La desconfianza que la población en general tiene en el sistema de justicia es muy elevada, y esta, lamentablemente genera desconfianza en todos los agentes y elementos de ese sistema de justicia ecuatoriano. En una entrevista con el Dr. Alfonso Granizo, abogado en libre ejercicio profesional desde el año 1980, nos comenta que desde su experiencia profesional personal, ha podido notar que solamente ciertos sectores de la sociedad acuden a un abogado para ser asesorados en una compraventa, principalmente cuando se trata de empresas que desean adquirir un bien, o cuando el monto o cuantía del bien inmueble en cuestión son bastante elevados, según su estimación cuando sobre pasa la cantidad de $100.000 (cien mil dólares). En el resto de casos, es decir la gran mayoría, las personas consideran que no es necesaria una asesoría jurídica, o en muchas ocasiones ni siquiera lo tienen en cuenta **(Granizo, 2014)**.

La experiencia profesional de este prestigioso abogado, también cuenta que la gente acude al abogado cuando el problema es irreversible y la situación se ha tornado inmanejable, en otras palabras, cuando realmente las personas han tomado conciencia de los riesgos legales que corren y se han atemorizado por ello. Esto refleja la baja tendencia que en nuestro país existe sobre la prevención, según nos explica el Dr. Granizo, al menos un 55% de la cantidad de los procesos judiciales que el lleva podrían haber sido evitados si se hubiese contado con la asesoría adecuada de un abogado.

Similar es lo que ocurre con la formación de asentamientos informales, si bien es cierto tal y como lo afirman importantes urbanistas **(CARRION, 2009),** la principal causa de

todo este gran fenómeno es el escaso acceso a la vivienda y la falta de políticas reales de gobierno con respecto a la vivienda social, pero por otro lado, este elemento de culturización resulta altamente determinante ya que reduciría notoriamente la formación de nuevos asentamientos. En nuestra ciudad, como está demostrado, la mayoría de asentamientos están conformados por personas que tuvieron de buena fe la intención real de adquirir un bien inmueble, y fueron engañados. Por tanto si este conglomerado de personas hubiera tenido consciencia plena de este engaño, no hubieran realizado la compra de estos lotes, según los propios testimonios recogidos a lo largo de esta investigación[46]. Por otro lado, aun quedaría el índice de personas que están dispuestas a invadir tierras ajenas, con total conciencia de que será muy complicado para ellos obtener un título de propiedad, pero ese es un fenómeno poco común en nuestra ciudad. Sin duda que la culturización y la sociabilización de ciertos conocimientos jurídicos no resolverán el problema de acceso a la vivienda de este inmenso grupo social, pero al menos este sería un primer paso en la lucha en contra de la informalidad en el mercado de tierras, y un gran golpe para el inescrupuloso tráfico de tierras que se vive en nuestra ciudad.

3.4.2 La falta de conciencia de la importancia del título de propiedad

La reforma agraria en el Ecuador supuso en su momento importantes cambios, no solamente en el ámbito jurídico de cómo se concebía a la propiedad, sino también en el espectro social y cultural de todo un pueblo. El principal cambio que tuvo que afrontarse fue la perspectiva y visión de la propiedad hasta ese momento, muchos tratadistas afirman que necesariamente para poder hacerse lo que se hizo con la reforma agraria la propiedad debía adquirir una "función Social", y este concepto dogmático y doctrinario debía a su vez ser introducido en la legislación vigente. La función social, según la experta colombiana la Dra. María Mercedes Maldonado Copello[47], no es otra cosa que la concepción de la tenencia de un bien inmueble con el único de fin de satisfacer las

[46] Testimonios varios recogidos durante el transcurso de la investigación, en donde los habitantes de distintos asentamientos informales de la capital, confirman la desconfianza que le tienen al sistema judicial ecuatoriano.

[47] Una de las expositoras de la Primera jornada de derecho urbano en el Ecuador, realizada en el mes de Abril del año 2014 en la Universidad Andina Simón Bolívar.

necesidades esenciales de la población y no más allá de ellas, y así fue como se entendió a la reforma agraria. La clase feudal se sentía reivindicada cuando se le adjudicaron parcelas para su habitad, cultivo y explotación. De hecho, lo anterior era lo único que buscaban en aquel momento, no se le daba mucha importancia al valor de mercado de dicho bien inmueble, por otro lado la clase media y alta, siempre conservo ese criterio comercial del valor de un bien inmueble, pero son aquellos y sus descendientes que en sus días estuvieron en el campo, los que ahora han decidido migrar a las ciudades más importantes y quienes se han visto forzados a cambiar esa forma de concebir la función de la propiedad.

Al mudarse a las grandes ciudades las nuevas familias han tenido que ir entendiendo poco a poco otro concepto de la propiedad, si, en realidad a la propiedad de un bien inmueble que represente la posibilidad real para construir su vivienda y por tanto habitarla, pero desde otra óptica, también considerar un elemento importantísimo, su valor comercial. Valor comercial que sin duda solo puede plasmarse en la realidad a través de un instrumento legal que legitime la calidad de propietario de un individuo sobre un bien inmueble. En el momento mismo en que en el derecho germánico se dio a la gente la posibilidad de ser propietaria de varios bienes inmuebles a la vez y no solamente del que se era poseedor, la propiedad dejo de tener solamente una función social y paso a tener también una función comercial, la misma que hoy en día es tan importante y sobre todo común.

Y es que la propiedad legalmente legitimada mediante un título de propiedad correctamente inscrito, ha permitido dar crecimiento económico a sociedades enteras, el solo acceso a un crédito hipotecario por ejemplo, ha permitido que muchas familias del país puedan adquirir un capital que de otra forma les hubiera resultado imposible o muy complicado de reunir con varios fines, como pagar la construcción o la adquisición de una vivienda, crear un negocio propio, ahorrar, costear la educación de sus hijos, o simplemente invertir en cualquier otro rubro.

Las familias de varios asentamientos de Quito, han manifestado que comprenden, no desde hace mucho tiempo atrás, la importancia del título de propiedad como herramienta de progreso económico, ellos comentan que si bien es cierto se encuentran asentados sobre un bien inmueble del cual están usando y gozando, quisieran también poder venderlo, arrendarlo o donarlo, etc., objetivos para los cuales requieren necesariamente un título de propiedad.

Esta tendencia se está generalizando poco a poco, y en nuestra ciudad con más fuerza, la pobreza extrema de varios lugares en América Latina, ha llevado a que la población olvide o no considere estos puntos y visiones de la propiedad, y en efecto simplemente busque un lugar donde vivir, es decir no le importa en principio el título de propiedad, en Quito particularmente llevamos un paso adelante porque la gente ya no quiere equivocarse al acceder al suelo en el mercado informal, la mentalidad y concepción de la población en general con respecto a la propiedad ha evolucionado muchísimo en las últimas dos décadas, ahora solamente falta que nuestras autoridades encargadas de la administración del uso del suelo también lo hagan.

3.5 Factores Políticos

3.5.1 La politización de las decisiones administrativas del Alcalde y del Consejo

Por disposición legal el Alcalde y los concejales integrantes de los consejos municipales son designados en comicios electorales mediante voto popular directo y secreto. Por lo tanto, de manera directa, la acción política y social es determinante en cuanto a la designación del alcalde y los concejales. Esto quiere decir que es la decisión del pueblo, en este caso de Quito, elegir al alcalde y a sus 21 concejales y obviamente esta respuesta está dada en función del accionar del compromiso político traslucido en ofertas electorales, y sobre todo en compromisos que en su condición de candidatos ofertaron a sus votantes, ofertas que en tiempos de campaña electoral van y vienen, y en la naturaleza de la oferta de campaña no está el señalar o responder estrictamente a lo que determina la ley, es decir, la oferta de campaña simplemente persigue satisfacer una necesidad de respuesta momentánea, sin que de manera seria y honesta la misma pueda en realidad ser realizable y que este encuadrada dentro de la normativa legal ya existente respecto a un problema particular, que en este caso viene a ser la legalización de la tenencia de la tierra. Porque cabe señalar que respecto a esto existe ya normativa vigente reflejada en el COOTAD y ordenanzas que marcan ciertos parámetros legales, al menos esenciales, para el proceso de la legalización de la tenencia de la tierra en el DMQ.

Sin embargo, sin que el alcalde y los concejales, en su condición de candidatos inicialmente, tengan el conocimiento de esta normativa, su oferta electoral prácticamente se convierte en un compromiso con los sectores o barrios que reclaman

como un favor de respuesta de campaña al momento del triunfo electoral. Compromiso que luego de la campaña electoral, luego de vivir el sabor del triunfo, propiamente al iniciar su gestión, ejecutiva y administrativa, y en el caso de los concejales la legislativa, dichas ofertas de campaña de momento posiblemente ni siquiera bien pensadas, sino más bien utilizadas como un anzuelo para conseguir el apoyo popular a través del voto, finalmente se convierten en una espada de Damocles. Porque simplemente al posesionarse y al iniciar o comenzar a ejercer la función de alcalde y concejal respectivamente, realmente se encuentran con que ya existen normativas vigentes, marcos legales determinados, y posiblemente encuentran las razones del porque no se habían resuelto precisamente estos problemas, de los que ya se ofrecieron soluciones en campaña a estos sectores, que en su mayoría ya tienen trámites iniciados por varios años, de los que no era posible hallar solución por las ilegalidades en que están envueltos, es decir, pedidos de la comunidad que pueden resultar realmente complicados de atender.

Así entonces se encuentran con la realidad, pedidos sobre posible legalización, pero también los respectivos problemas de pretender obtener la tan anhelada escritura individual, la misma se justifica plenamente en términos sociales, por el criterio de la justicia social y distributiva, pero que no necesariamente cumple con los requisitos y los parámetros legales establecidos a través de las ordenanzas y lo determinado por el COOTAD. De hecho empieza el dilema, cumplir con la ley, o cumplir con las ofertas electorales realizadas en campaña, y obviamente entendiendo que el alcalde y los concejales, quienes son producto de una gestión eminentemente política y clientelar, sin mayor objeción se ven comprometidos con el pago de las ofertas de campaña, toda vez que en la gestión que se inicia y en la que debe desarrollarse, tanto como alcalde y concejales, de una manera u otra, siempre están requiriendo del apoyo popular, reflejado en concentraciones de apoyo, movilizaciones ante autoridades nacionales o simplemente grandes concentraciones populares para satisfacer el ego y satisfacción personal política, como también la necesidad política estratégica de sentirse apoyado.

Esto sin duda finalmente tiene un costo político cuando menos, toda vez que como ya lo indicamos, en la respuesta básica o mínima de su oferta de campaña, la comunidad, unos medianamente organizados y otros muy bien organizados, presionaran para que su alcalde y sus concejales respondan con la oferta realizada, y durante su gestión harán ver o harán notar que para ellos es de vital importancia dicha respuesta, sin que de parte de ellos medie ningún razonamiento lógico, y menos aún legal y jurídico, sino más bien con el justificativo de ser titulares de un derecho adquirido que incluso lo

reclaman con el amparo de la constitución, y por lo tanto las reglas del juego establecidas, a través de ordenanzas y el COOTAD, especialmente las ordenanzas que son las que regulan la legalización de la tierra en la ciudad, fácilmente serán trastocadas e inobservadas, a través de la emisión de nuevas ordenanzas especiales y/o modificatorias a las ordenanzas existentes. Por lo que no se hace muy difícil entender que la toma de decisiones en cuanto a la respuesta legal y jurídica de la problemática de la legalización de la tenencia de la tierra dentro de los concejos municipales se ha convertido por simple lógica en tema eminentemente político, en donde unos reclaman derechos constitucionales y otros responden en base a supuestos criterios de justicia social con los reclamantes. Finalmente todas estas acciones de manejo administrativo toman un tinte temporal, inestable, e ineficaz.

Tal es el caso y la presión que ejercen las organizaciones que requieren la legalización de la tenencia de la tierra que no escatiman en realizar grandes y numerosas movilizaciones humanas, cientos de personas que de forma física acuden a ejercer presión tanto a nivel de alcaldía como en cada una de las oficinas de los concejales, en especial de los concejales que integran la comisión respectiva a esta temática. Debemos reconocer incluso la habilidad política de sus líderes barriales, quienes no solamente ejercen una presión de carácter moral, sino que ejercen presiones que configuran el chantaje en contra del alcalde y los concejales comprometidos, reclamando moralmente sus ofrecimientos, reclamo que no descansara hasta lograr la ansiada ordenanza que reconoce sus asentamientos y viabiliza el objeto de la obtención del título de propiedad.

Si bien es cierto al iniciar su gestión tanto el alcalde y sus concejales, en términos reales terminan una campaña y empiezan el desarrollo de su función, pero no es menos cierto que inicia una nueva, y esta con ventajas, toda vez que el aparataje municipal jurídico y administrativo esta puesto a las órdenes de sus autoridades para que se inicie una nueva campaña silenciosa que les permita generar y captar adeptos que les garanticen un triunfo en los próximos comicios electorales. Situación que no es difícil identificar, ya que el alcalde y los concejales permanentemente realizan actos de proselitismos durante los fines de semana visitando precisamente barrios y organizaciones sociales de todo tipo creando su futura fuente de adherentes.

CAPITULO IV

PROPUESTA DE SOLUCIONES A LOS DIVERSOS FACTORES QUE IMPIDEN LA EFECTIVA ENTREGA DE UN TITULO DE PROPIEDAD PARA ESTE DETERMINADO SECTOR

4.1 Factores Técnicos

4.1.1 La municipalidad y la planificación urbana

La planificación urbana es en realidad un conjunto de instrumentos técnicos y normativos que se redactan para ordenar el uso del suelo y regular las condiciones para su transformación, creación y conservación. Es esencialmente de carácter proyectivo, es decir a futuro, y debe siempre buscar establecer un modelo de ordenación espacial, en otras palabras a una ciudad. La planificación urbana debe trabajar relacionada con la arquitectura, la geografía, la ingeniería, y con el derecho, debe siempre asegurar una correcta integración y conexión con las infraestructuras y sistemas urbanos, y con la forma en que la sociedad hace uso real y practico del suelo. Es preciso para todo esto, un conocimiento multidisciplinario de elementos sociológicos, demográficos, geográficos y económicos, por tanto, el planteamiento urbanístico debe ser considerado como uno de los pilares facticos del desarrollo socio – urbano.

Sin embargo, el urbanismo no es sólo el planeamiento técnico y jurídico, sino que demarca la gestión que debe realizarse, lo que conlleva organización político-administrativa, necesaria para que pueda ejecutarse y plasmarse en un crecimiento sostenido y ordenado de la ciudad. La planificación urbana se concreta en los planes, que ya hemos mencionado anteriormente, instrumentos técnicos que comprenden generalmente una memoria informativa sobre los antecedentes de la ciudad y justificativa de la planificación propuesta, a través de normatividad de obligado cumplimiento, estudios económicos sobre la viabilidad de los planes y sobre las afecciones que producirá.

La planificación urbana por generalidad establece decisiones que afectan al derecho de propiedad, por lo que es necesario conocer la estructura jurídica de la propiedad y establecer cuál puede ser el impacto de las afecciones a la propiedad privada antes de

ser ejecutado, en otras palabras, siempre con la fundamentación y base del derecho urbanístico[48].



Gráfico[49]: Este diseño de planificación urbanística de la ciudad de Kabul es un referente de cómo la planificación urbana debe tener una visión futurista, pero siempre y cuando parta de un espacio aún vacío, o libre de problemas socio - urbanos como asentamientos informales.

El planeamiento urbanístico finalmente es una actividad eminentemente pública en todas las escalas territoriales. Los instrumentos de planeamiento urbanístico deben orientarse a la consecución de los objetivos generales de la actividad urbanística pública, sin perjuicio de promover sus propios objetivos **(BOLIVAR & ERAZO, 2013)**. En aplicación de sus objetivos, los instrumentos de planeamiento urbanístico están legitimados normativamente para señalar determinaciones diferentes sobre cada uno de los terrenos o bienes raíces a los que se apliquen, incluso cuando los mismos presenten características similares o pertenezcan a un mismo propietario.

Sus contenidos están sujetos a exigencias legales contenidas en la legislación, la cual debería ser eficaz, definida y estable, que establecen formatos para los planes

[48] El Derecho urbanístico es una rama del Derecho administrativo formada por el conjunto de normas jurídicas que regulan el urbanismo, la ordenación del territorio y el uso del suelo, y por tanto fijan las concretas facultades y obligaciones del propietario del suelo.

[49] Obtenido de la página web oficial de la municipalidad de Kabul.

urbanísticos y exigencias mínimas de calidad urbana. Las mismas deberían considerar lo siguiente:

- Condiciones de uso, intensidad de uso y tipología edificatoria: densidades máximas y mínimas, variedad de usos y tipologías.
- Forma, dimensión, superficie por habitante y otros parámetros de los espacios públicos libres. Estos parámetros se deben revisar con el fin de asegurar que en la ciudad existan parques y jardines públicos en cantidad y condiciones suficientes. Las legislaciones más avanzadas incluyen determinaciones sobre soleamiento de estos espacios, pavimentos y arbolado.
- Superficie destinada a parcelas para equipamientos públicos. Estos parámetros permiten a la administración disponer de suelo para poder ejecutar después escuelas, centros de salud y otros equipamientos necesarios.
- Cesiones de suelo a la administración, siempre en el marco del tecnicismo, la legitimidad y la legalidad: estas cesiones incluyen las destinadas a espacios libres y a equipamientos antes referidas, junto con las cesiones de predios edificables y los derechos a construir en ellas.

En cuanto al sistema en sí, se puede organizar en tres grandes conjuntos, tal y como lo han hecho ciudades como Kabul o Barcelona:

- **El planteamiento General.**

Es elaborado a escala municipal, contiene las determinaciones de ordenación general para todas las dependencias municipales. Esto es lo que se conoce como plan general de ordenación urbana.

- **El planteamiento de Desarrollo**

Aunque es más particular, es sumamente importante, destinado a un ámbito a escala de barrio, o, en cualquier caso, inferior al municipal. Define las bases y genera una conexión del plan a elaborarse o ejecutarse con la realidad urbana que vive el barrio. Esto es lo que se conoce como Programa de Actuación Urbanística, planes parciales, o planes especiales.

- **Los instrumentos complementarios:**

Comprendidos por estudios de detalle, proyectos de urbanización, y catálogos.

En nuestra ciudad el problema más determinante con respecto a la planificación, no radica en la calidad de la misma, siempre se han contratado asesorías de un supuesto nivel alto, o se ha pretendido traer a notables urbanistas extranjeros para que elaboren estos estudios, o también a grandes y experimentados urbanistas nacionales. Quienes en la vida real tienen intenciones de legalizar sus predios se encuentran atascados en la norma, este es el caso por ejemplo del barrio San Juan de Cumbaya, en donde casi la mayoría de sus habitantes tienen lotes que rodean los 300 m², al momento de pretender legalizar su predio se encuentran con que la normativa de zonificación en ese barrio exige lotes mínimos de 5000 m². Es claramente visible que el problema de nuestra cultura de planificación urbana es la desconexión tan fuerte que existe entre la municipalidad y la realidad social que viven los barrios de Quito.

4.1.2 Definición de linderos

Después de haber analizado como puede surgir la falta de claridad de linderación de un predio podemos llegar a pensar que este no es un problema de mayor envergadura, sin embargo en casos muy puntuales puede representar un detenimiento en el proceso de regularización del barrio. Pues en realidad como hemos podido observar, los procesos que deben cumplirse y los que se logran siempre son en base a la fuerza con la que pueda actuar la colectividad, y estas acciones se ven afectadas por las desavenencias que se dan entre los habitantes que disputan un lindero, quienes evidentemente rompen con este concepto de trabajo colectivo. En vista de la falta de legitimidad jurídica que tiene el mecanismo de establecer linderos en los asentamientos informales, se generan en varias ocasiones grandes disputas entre personas que no tienen claro hasta donde llega su lote y donde comienza el del vecino, y lamentablemente la ley no tiene forma de actuar sobre una disputa de esta naturaleza puesto, que ni siquiera la misma propiedad del predio en cuestión es legítima, un juicio de aclaración de linderos se lo puede llevar a cabo siempre con la previa existencia del título de propiedad, de tal manera que este camino queda descartado.

En realidad el único camino es fomentar la propia organización barrial, el municipio no está llamado a convertirse en el ente solucionador absoluto, este tipo de problemas escapan a su ámbito de acción, no solo porque no le compete sino porque además el recurso tanto económico como humano para ser operativo en este tema es escaso **(GARNICA, 2014)**. Según los testimonios de moradores de algunos asentamientos que lograron la ordenanza de reconocimiento, varios casos de problemas con linderos fueron

resueltos por la propia colectividad que intervenía y mediaba la disputa, la cual en casi el cien por ciento de ocasiones terminaba con buenos resultados. A esto se suma el aporte de un criterio más técnico, ya que en algunos asentamientos se ha contratado los servicios profesionales de algún arquitecto independiente para la elaboración de los planos globales del barrio, esto siempre y cuando exista la voluntad popular y una organización barrial adecuada. Una vez que los linderos están determinados puede el municipio dar paso a la actualización catastral, para la posterior consecución de la ordenanza de reconocimiento, que da el paso a la escritura global, la que a su vez es primordial para la escrituración individual.

La Constitución de la Republica en el numeral 2 del artículo 375 manifiesta que el Estado en sus niveles correspondientes mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda, este mandato constitucional no especifica como deberá efectuarse y que institución lo hará, sin embargo el COOTAD al entregar a los municipios la potestad de administrar el uso del suelo, nos da entender que los propios municipios serán los encargados de esta tarea, lo que nos lleva nuevamente a lo mismo, el catastro se realiza una vez que el asentamiento es reconocido mediante ordenanza, de tal manera que este mandato constitucional no protege a quienes día a día tienen problemas de linderación en los numerosos asentamientos de la ciudad y el país.

4.1.3 La mejora del habitad

La noción más importante de infraestructura urbana hace referencia a la dotación, organización, y distribución de agua potable, energía eléctrica, transporte masivo, comunicaciones y telecomunicaciones en un determinado asentamiento, así como también al servicio de alcantarillado. El primer gran problema de la ejecución municipal se encuentra en deshacer lo que ya está hecho, como habíamos analizado anteriormente, la colectividad crea su propio proceso precario y anti técnico de urbanización, por otro lado el criterio esencial a la hora de proveer de servicios a un barrio, es que el mismo debe estar reconocido mediante ordenanza, he ahí porque es tan anhelado para los habitantes del barrio el reconocimiento mediante ordenanza, sin embargo este reconocimiento siempre se da muchos años después de que el barrio o asentamiento informal ha realizado una inmensa lucha, y es así como el florecimiento de nuevos asentamientos le gana por mucha distancia al reconocimiento y tratamiento de los mismos.

En este sentido el tratadista Harvey señala lo importante que es fortalecer las estructuras sociales **(PRINZ, 1985)**, las que en nuestro medio, e incluso como elemento socio-cultural, son muy fuertes y comunes, pero que según el testimonio propio de la colectividad han sido desbaratados en una batalla burocrática que emprendió la propia administración municipal (2009 – 2014). Harvey manifiesta que sería ideal incluso incentivar a estas infraestructuras sociales y entregarles y compartirles responsabilidades, lo interesante es que recogiendo el testimonio de los habitantes de los más grandes asentamientos de la ciudad podemos notar que hay la plena disposición para colaborar con este tipo de iniciativas. La infraestructura y el equipamiento urbano están por tanto, estrictamente relacionados, por una parte con las tácticas y estrategias que se plantea la organización poblacional para conseguir sus objetivos y, por otra parte, con el nivel y calidad de vida que se espera obtener para el asentamiento informal en cuestión.

Lamentable e inevitablemente, es a la propia comunidad a quien le corresponde hacer una previsión a futuro de la posibilidad de dotarse de servicios, la estrategia más utilizada es la de solidificar el barrio hasta el punto de hacer irreversible su existencia, y solo de esta manera iniciar una suerte de campaña de presión a las autoridades en búsqueda de obtener la dotación de servicios básicos, y no solo eso, sino de reclamar el ejercicio de sus legítimos derechos constitucionales.

La formulación de propuestas para la correcta realización de las infraestructuras básicas requiere, normalmente un análisis de necesidades a cubrir, tanto en el presente como en el futuro inmediato, de tal forma que el posterior crecimiento del asentamiento no traiga consigo un déficit de servicios **(GARCIA, 1985)**. Los aspectos financieros por otro lado, deberían ser objeto de un prolijo estudio, tanto los costos que implican el diseño y la construcción como los costos de factibilidad, lo que sin embargo en la realidad no ocurre.

La mejora del habitad en general podría ser tratado como un tema separado, tomando en cuenta la magnitud del mismo, sin embargo al ser un efecto ineludible de la formación de asentamientos de hecho debe ser tratado como parte de esta investigación, pero dejando claro solo podrá solucionarse con una política global que realmente se adelante al futuro a diferencia de la mayor de planes que se han deseado aplicar en la ciudad.

4.2 Factores Jurídicos

4.2.1 La agilidad del proceso judicial de la Prescripción Adquisitiva de Dominio

En un criterio amplio, y por el análisis de las disposiciones legales aplicables a esta materia, podríamos decir que fundamentalmente la prescripción extraordinaria de dominio, como modo de adquirir el dominio, confiere la propiedad por el simple hecho de haber poseído una cosa durante el tiempo que señala la Ley y con los requisitos que ella indica, por ejemplo, si se trata de Prescripción Ordinaria es requisito el Justo Título; si se trata de Prescripción Extraordinaria es requisito que quién prescribe, si fue "mero tenedor" que se auto-convirtió en poseedor, no haya poseído con violencia ni clandestinidad. La 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. El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla. El juez no puede declararla de oficio **(USFQ, 2004)**.

En realidad, visto de esta manera y configurado así además en la práctica, la posesión se ha convertido en la clave de una expectativa de legalización de un predio, tanto porque la ley le da un valor intrínseco muy alto, como ser el único elemento de posible solución que realmente tienen quienes habitan en un asentamiento informal.

Nuestro Código de Procedimiento Civil, define claramente el proceso que un juicio de esta índole ha de seguir, empezando por la demanda y de que forma la misma debe ser presentada, determinado en el artículo 67 y 68; la presentación de pruebas en el artículo 114; sobre los testigos, en el artículo 207; acerca de las inspecciones judiciales en los artículos 242 y 243; la realización de peritajes en el artículo 250 y 251; y finalmente sobre las sentencias y los autos en los artículos 269, 270, 271. Si tomamos en cuenta los plazos y términos que la ley marca, es un proceso que no debería tardar más de 6 meses, sin embargo, en la realidad toma en muchas ocasiones hasta 2 años. A pesar de esta lentitud de los procesos de prescripción, en realidad los mismos constituyen una alternativa favorable a la hora de pretender obtener el título individual, puesto que la forma en que la municipalidad trata de entregar escrituras es muchísimo más lenta e incluso de plazos incalculables.

Una vez concluido el proceso el juez dispondrá la inscripción en el registro de la sentencia dictada, y es aquí cuando se suscita el problema, ya que el registrador de la propiedad solicita que antes de la inscripción la propiedad sea catastrada, pero resulta que cuando se pretende catastrar, la Dirección de Catastro del Municipio de Quito pone

un sinfín de trabas, que más que ha verdaderos impedimentos técnicos, responden a políticas internas y a un desconocimiento global, ya que por un lado a esta dependencia municipal no le compete nada más que catastrar, no les corresponde generar criterio jurídico, y por otro lado, como bien afirman ellos mismos, el catastro ni quita ni da derechos, simplemente es una diligencia que genera efectos de tributación.

4.2.2 La Normativa como eficaz herramienta de solución

Finalmente el marco legal constituye la base de todas las gestiones y políticas que el municipio se plantee, y la base legal no puede ser constituida solamente desde un ángulo, es decir, al tratarse de una inmensa problemática social que genera muchísimos y diversos efectos sociales, la norma también debe estar lista para responder en esos mismos sentidos. Para hacer un esbozo general podemos mencionar que al igual que la Unidad de Suelo y Vivienda, la UERB ha utilizado como base legal para su operación esencialmente el Régimen del Suelo, es decir la Ordenanza 0178, la Ordenanza 031 que contiene el Plan de Uso y Ocupación del Suelo, las Normas de Arquitectura y Urbanismo contenidas en la Ordenanza 3746 y la Resolución A086 con el Reglamento para la habilitación del suelo y edificación.

Así mismo, para el control y sanción de uso de suelo de forma especulativa, que como ya analizamos es uno de los factores detonantes más importantes de esta problemática, se aplican las siguientes normas:

Constitución del Ecuador

Establece como competencia municipal el formular los planes de ordenamiento territorial, y la regulación del uso y la ocupación del suelo urbano y rural, así como ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón en su artículo 264, literal 1 y 2. Por otro lado, en la sección cuarta de hábitat y vivienda, articulo 376, se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo.

Código Penal o COIP

Tipifica el delito de estafa, lo que permite actuar contra los traficantes de tierras.

Ley de Régimen Municipal

Señalaba que puede sancionarse a quienes se hayan beneficiado de parcelaciones o lotizaciones sin aprobación, hasta con cinco veces el valor del terreno. Estas sanciones en el caso del DMQ **e**stán a cargo de los comisarios de cada administración zonal, quienes realizan los procedimientos administrativos conjuntamente con los jueces de coactiva, encargados de cobrar la multa impuesta por los comisarios. Esta Ley se utilizó durante el periodo 2001-2009, fue derogada el 19 de octubre de 2010, fecha en la que la reemplazó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Ordenanza 0178, Régimen del Suelo

Establece las infracciones y sanciones aplicables por habilitación ilegal del suelo, señalando, según el caso, las multas serán desde dos veces el valor del terreno hasta cinco veces su valor. En relación con la sanción de lotizaciones informales, el Instituto de la Ciudad del MDMQ levantó información de las Comisarías de Construcciones de las ocho Administraciones Zonales del Distrito, registrando 128 procesos por lotización irregular entre el 2000 al 2009. De estos casos, 24 están registrados en el juzgado de coactiva, aunque algunos aún permanecen sin juicio. Los 128 procesos suman 37 millones de dólares en multas por infracción en la lotización, pero no se ha recaudado nada, solo dos casos han llegado a remate, ya que el mismo sistema de administración de justicia facilita alternativas para dilatar los procesos.

Adicionalmente para la sanción de lotizaciones irregulares, el COOTAD dispone en el Artículo 458, el control de invasiones y asentamientos ilegales, señalando que 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. También, en el caso de fraccionamientos no autorizados sin fines comerciales, y con fines comerciales, el COOTAD prevé en el artículo 476 y en el 477, que el cabildo puede sancionar con una multa equivalente al avalúo del terreno en el primer caso, y por delito de estafa, tipificado en Código Penal ahora COIP en el segundo caso.

Con respecto a la actividad administrativa, la normativa municipal utilizada, tanto en la gestión de la USV como en la de la UERB fue prácticamente la misma con ciertas excepciones.

Al momento de urbanizar, para áreas verdes, la USV, exigía que fuera el 10% del terreno, en tanto la UERB exige el 13%, lo cual provoca mayor dificultad en la regularización, puesto que el nivel de requisitos se incrementa, aunque para la ciudad es mejor contar con mayores espacios verdes, esta nimiedad sin duda entorpece muchos casos de regularización, sin embargo, hay que notar que en espacios muy consolidados, donde no quedan espacios verdes, se establece la alternativa de realizar un pago económico de compensación a la ciudad en lugar de asegurar un espacio verde.

Como también hemos ya analizado, el COOTAD, a partir de octubre del 2010 trae nuevas normas para facilitar la regularización de barrios, las mismas que aún no han sido aplicadas por la UERB en espera de que se apruebe la ordenanza que nombre a la UERB o a una nueva unidad especializada como autoridad competente de las atribuciones que le da para realizar expropiación especial y partición administrativa, que hasta el momento no se puede ejecutar.

Un punto esencial, tanto en la gestión de la USV como en la UERB, es que la gestión de regularización de barrios en Quito puede leerse como la respuesta de la municipalidad a la demanda de suelo legal, ya que tiene una débil capacidad de control para evitar el aparecimiento de nuevos asentamientos, y baja oferta de suelo urbano y programas de vivienda de interés social. La falta de control ha hecho que Quito acumule a través de los años centenares de barrios informales, que causan una situación de inseguridad jurídica respecto a la tenencia de la tierra, problemas de desorden urbano, y de convivencia ciudadana. En este contexto, la solución tomada por el cabildo de regularizar barrios informales bajo la figura normativa forzada y adaptada de urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo, la cual como ya analizamos es antigua y equívoca, ha sido la respuesta del gobierno local a un problema que no da tregua.

En lo normativo, urge contar con normas explícitas respecto a los asentamientos de hecho, definir la consolidación, o los grados de la misma, que permita determinar un marco legal, que no actué nada en cuanto a legalizar, sino también a prevenir y planificar para el futuro.

En este marco, el COOTAD, es una ley orgánica que tendremos que aprender a entender y utilizar, pero en cuanto a ordenanzas, aún podemos exigir y proponer más, si bien existe un proyecto de ordenanza que estuvo en debate durante la alcaldía de Augusto Barrera, la misma no se aprobó hasta la finalización de su gestión, a pesar de

contar con mayoría en el concejo, lo que deja entre ver que al respecto, no existió voluntad política.

4.3 Factores Administrativos

4.3.1 La participación del Municipio de Quito

Por todo lo ya expuesto con anterioridad la participación municipal es vital, no solamente por las atribuciones legales e incluso constitucionales que tiene al respecto, sino por ser el órgano rector comprometido con el desarrollo sostenible y ordenado del urbanismo en la ciudad. Durante la última administración se trató de dar un paso fuerte con la ya mencionada UERB, pero lastimosamente cuando la municipalidad da un paso, la informalidad da dos o hasta tres. Si nos limitamos a analizar los resultados expuestos por la UERB y la municipalidad veremos datos aparentemente alentadores, que si bien son reales, están lejanos a responder con la globalidad del problema de la legalización en Quito. Al respecto, la USV señala que en ocho años, entre el periodo 2001-2009, regularizaron 247 barrios informales, por su parte, la UERB en un año y cinco meses, según cifras oficiales, solo entre marzo 2010 y agosto 2011, logró la expedición de 122 ordenanzas para regularizar barrios. Sin duda esto supone un avance, y el resultado se explica al notar que la antigua USV fue una oficina centralizada que no supero un equipo de ocho personas, la UERB se conforma como una unidad desconcentrada y descentralizada, con cuatro unidades operativas. Es también evidente la mayor inversión que la municipalidad realizó en la UERB, que no tiene restringido su presupuesto únicamente para ciertos rubros como personal como la USV, sino que lo puede invertir además en otras tareas fundamentales a la hora de establecer prioridades de trabajo, como levantamientos planimétricos, investigaciones, equipamiento y pago de pasantes y consultores para el área legal.

En ocho años de gestión, 2001-2009, la USV contó con 1`203 480 USD, mientras, en la UERB el cabildo invirtió 1`917 746 USD en solamente dos años (2010 y 2011). Porcentualmente hablando, la UERB logró regularizar un 270% más de barrios por año, en relación con el trabajo de la USV, partiendo de que la USV regularizó un promedio de 30 barrios por año, y la UERB 81 **(UNIDAD DE SUELO Y VIVIENDA, 2009)**. Sin embargo aunque muy altivamente la UERB expone estos supuestos logros, se deben tomar en cuenta dos factores elementales, el primero que obviamente en la época de gestión de la UERB la cantidad de asentamientos informales en Quito era más tres

veces mayor a la que existió en las épocas de la USV, y en segundo lugar, no se debe olvidar que regularizar mediante ordenanza a barrios informales no está ni cerca de ser la solución absoluta al problema de legalización.

La meta inicial de la UERB, fue la de legalizar 100 barrios por año, a partir del 2010, buscando en cuatro años lograr la regularización de todo el suelo informal en Quito, para cerrar el ciclo de trabajo de la unidad **(UNIDAD ESPECIAL REGULA TU BARRIO, 2010)**. Esto, sin embargo, no fue posible en el tiempo previsto, se adujo el fracaso a la supuesta carencia de personal. Uno de los retos más grandes que se le planteó a la UERB fue la regularización de Atucucho, un macrolote del Ministerio de Salud que incluye 3000 lotes menores, siendo el mayor espacio de suelo que se regularizaría en Quito, beneficiando a más de 18 mil personas. El proceso previó culminarse en el primer trimestre del año 2012, a pesar de esto, hasta la fecha el problema subsiste.

Tiempo estimado para la regularización de un barrio

Tanto en la USV, como en la UERB, se recibieron cientos de casos que se encontraban represados, lo cual sumado a la masiva aparición de nuevos casos de asentamientos que por año aparecen, genera un retraso importante en la atención y el despacho. Por lo general, los barrios que solicitan legalización deberían obtener una ordenanza aprobatoria en un lapso de dos años, siempre y cuando no se encuentren en una zona de protección ecológica o de alto riesgo que impida formalizarlos, es decir, siempre que un mandato legal no lo permita.

Si se trata de un barrio informal, asentado más de 5 años, consolidado en más del 30%, ubicado en una zona que no posea problemas o impedimentos legales, sin problemas socio-organizativos, y que cuente ya con un levantamiento planimétrico digitalizado, el proceso debería tardar entre seis u ocho meses, pero estos casos son excepcionales, y aun así, tarda mucho más. La atención a un barrio no considera el orden de ingreso de la solicitud sino la priorización que cada unidad realiza, observando especialmente el nivel de consolidación del barrio.

Los siguientes son los tiempos aproximados que la misma UERB expone para la duración de un proceso de regularización de un barrio:

- Informe Socio-organizativo: de 7 a 30 días

- Informes Legal: de 2 a 12 meses
- Informe Técnico: de 2 a 12 meses
- Informe Mesa Institucional: 15 días
- Informe Comisión de Suelo: 15 días
- Debate Concejo Metropolitano: de 1 a 6 meses

Si bien es cierto que los tiempos que expone la UERB en relación con la USV para regularizar barrios informales son más pequeños, es importante considerar que el equipo humano de la UERB es mayor al doble que el que tenía la USV. De igual forma, la duración del proceso no es considerablemente menor, lo que deja ver la complejidad de cada caso, presentándose las mayores dificultades tanto en la resolución del tema legal, debido a que la mayoría de casos carece de escrituras globales, como en el levantamiento planimétrico que una vez realizado, requiere la inspección y el aval de varios departamentos municipales. Lo que finalmente nos hace caer en cuenta de que la problemática no puede ser resuelta nada más por la UERB, por más eficiente que la misma pudiera llegar a ser, en Dirección de Catastro, por ejemplo, existen decenas de tramites atascados en cuestiones netamente administrativas, que podrían resolverse ágilmente.

La municipalidad por este motivo ha de emprender un esfuerzo conjunto, que debe ser establecido a través de una ordenanza correcta que determine los pasos a seguir para la legalización, y donde se demarque también la función exacta que cada dependencia ha de realizar, es decir, se debe establecer una verdadera política urbana de solución a esta temática. Uno de los mayores problemas que ha creado la UERB es la oblación de la organización y las infraestructuras sociales, ha visitado los barrios de la capital y su personal ha ofrecido la titulación a cambio de que la gente se desconecte totalmente de su organización previa ya existente, nada más errado, cuando peor aún, en la práctica hasta la fecha ningún barrio ha logrado obtener sus escrituras individuales.

4.4 Factores Humanos

4.4.1 Concientizar en la gente la importancia del título de propiedad

En el Ecuador el acceso a la vivienda, a un habitad digno y seguro, y el ejercicio del “derecho a la ciudad” está garantizado por la Constitución de la Republica, pero es

cuestión solamente de revisar las cifras que se han presentado en esta investigación para notar que la lamentable realidad está muy alejada de lo que propugnan estos mandatos constitucionales.

En el artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador, en los literales 1 y 2, se determina claramente que será de competencia de los gobiernos municipales el control del uso del suelo, más adelante, en el artículo 375, encontramos que el Estado en todos sus niveles de gobierno, fomentará políticas y cualquier tipo de estrategias a favor de la consecución del acceso a la vivienda, a un habitad digno, al ejercicio del derecho a la ciudad y en general al control del uso del suelo. Y es que en realidad la clave de la solución de esta inmensa problemática radica en el establecimiento de verdaderas y reales políticas de planificación urbana, en donde un punto preventivo muy importante es justamente la concientización y la sociabilización de ciertos conocimientos técnicos esenciales.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través de la Secretaria de Territorio, Habitad y Vivienda, en coordinación con la Secretaria de Comunicación, deberá extender una campaña educativa, que parta desde dos aristas fundamentales. En primer lugar, obedeciendo a un orden progresivo, debe sembrarse en la gente determinados criterios jurídicos, que le permitan cuestionar potenciales estafas cuando tenga la intención de adquirir un bien inmueble, en otras palabras darle herramientas, enseñarle a ubicar puntos débiles que comúnmente sean utilizados por traficantes de tierras en sus procedimientos. La estrategia comunicacional deberá centrarse en puntos clave, que serán los mismos lugares en donde operan los métodos publicitarios de los traficantes de tierras, la UERB del Municipio de Quito conoce muy bien y tiene identificados claramente estos lugares, que han sido develados mediante investigaciones muy serias que durante años han sido realizadas por el Instituto de la Ciudad.

El segundo paso clave en esta campaña, será inculcar en la población en general la importancia del título de propiedad como ente real de legitimación y polo de desarrollo económico **(FRIEDMAMN, 1976)**, para que se entienda la conexión indispensable que debe existir entre la posesión de un bien inmueble tangible y su título de propiedad que consolide el dominio. Para que de esta forma, la población le de valoración a la propiedad en toda la extensión de la palabra y pierda interés en la mera posesión de un lote que no le garantiza nada a futuro y por el cual solamente se comprara un sin número de problemas de orden social, económico, legal y urbanístico.

Solamente cuando esto ocurra la población tendrá la verdadera capacidad de exigir, de vivir y disfrutar de la ciudad a plenitud, en un marco de respeto, dignidad e inclusión, de hacer ejercicio verdaderamente de ese “derecho a la ciudad” que todos anhelamos y merecemos.

CONCLUSIÓN

La pretensión principal de esta investigación ha sido analizar la problemática de los asentamientos informales en la ciudad de Quito, por la magnitud, relevancia y actualidad de este problema que se presenta en la ciudad de Quito. De modo que sea posible exponer y presentar argumentos y herramientas fuertes para que esta problemática sea vista de forma global y multidisciplinaria.

Hasta el día de hoy, el problema ha sido tratado políticamente y por tanto se resuelve clientelar y emergentemente, lo que sin duda genera un atascamiento en el verdadero desarrollo urbano de la ciudad. El Municipio de Quito, como único responsable de la administración del uso del suelo, por mandato legal, debe empezar estableciendo verdaderas políticas locales urbanísticas, las mismas que puedan plantearse retos de resolución de problemas a mediano y largo plazo, dado que el afloro de asentamientos informales es una realidad con tintes de crecimiento desmedido, la planificación urbana debe anticiparse a estos hechos, para que solo de esta manera pueda ser eficaz. Por otro lado es importantísimo establecer una verdadera conexión entre la municipalidad y los barrios de Quito, lamentablemente la manera en que los criterios de planificación urbana han sido desarrollados en la ciudad, actualmente están dotados de una desconexión parcial con la realidad de las periferias de la ciudad.

La creación de una Ordenanza que precise los conceptos de “asentamiento informal”, los grados de consolidación de vivienda, y los criterios técnicos para determinar estos grados es vital, también para que defina verdaderamente y a ciencia cierta los procedimientos necesarios para la regularización de un asentamiento y su posterior titulación individual, de igual forma es fundamental que se demarquen los procesos administrativos, para que cada dependencia que es parte del proceso ejerza su rol de manera precisa, y los procedimientos no se traben en meras cuestiones tramítales que carecen de un fondo o una importancia jurídica relevante.

Al tratarse de una problemática social que debe ser asistida por el derecho para ser resuelta, es sumamente necesario que sean los propios actores, es decir quienes habitan y conforman los asentamientos informales, los que se encuentren comprometidos con la resolución de su problema, para lo cual deben estar provistos de herramientas que les permitan, por un lado solucionar y por otro evitar el crecimiento de este fenómeno. Al respecto la municipalidad deberá enfocarse en dos puntos claramente determinados, en primer lugar iniciar una sociabilización y culturización jurídica sobre ciertos conceptos elementales del derecho civil, los mismo que

enriquecerán a la población y evitará que se conviertan en potenciales víctimas y blancos fáciles de lotizadores y traficantes de tierras inescrupulosos; y segundo lugar, dejar de lado esa retrograda política estatista que ha estado minando a las infraestructuras sociales y a la organización barrial, y más bien debe fomentar e incentivar a las mismas, es decir, convertir a los pobladores de los asentamientos en verdaderos aportes a la solución global del problema, porque esta es la única forma de hacer ciudad, el "derecho a la ciudad" se vive de esta manera, desde cada esfera, desde cada parroquia, desde cada barrio, desde cada persona, ya que no es responsabilidad únicamente de la municipalidad trabajar por el mejoramiento de la ciudad, sino de cada uno de nosotros, es hora de dejar la desidia y el interés político de lado, y comprender que la consecución del gozo de nuestros derechos como ciudadanos es una tarea de todos y cada uno de los que habitamos esta ciudad que cada día crece en el desorden y la incertidumbre y que clama por una pronta organización y planificación bien fundamentadas.

BIBLIOGRAFÍA

(s.f.).

ANDINO, W. (2011). *La Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio en el Sistema Oral.* Quito: Editorial Jurídica de Ecuador.

BÁRCENA, A. (2005). *De la Urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: El Espacio Regional.* Bogotá: CEPAL.

BOLIVAR, T. (1997). *Principios claves en la regularización de la tenencia de la tierra.* Caracas: Fundacomún.

BOLIVAR, T., & ERAZO, J. (2013). *Los Lugares del Hábitad y la Inclusión.* Quito: FLACSO.

BORJA, J. (1973). *Movimientos sociales urbanos.* Buenos Aires: Ediciones Siap.

BREESE, G. (1968). *La Urbanización en los Países de Desarrollo Reciente.* México: Uteha.

CABANELLAS, G. (1981). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.* Buenos Aires: Heliasta.

CARRION EGUIGUREN, E. (1985). *Curso de Derecho Civil - De los Bienes.* Quito: Ediciones de la PUCE.

CARRION, F. (1982). *La Renovación Urbana en Quito.* Quito: Editorial Fraga.

CARRION, F. (2009). *Póliticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: Servicios e Inlcusión.* Quito: CEPAL.

CEPAL. (2001). *El espacio regional - Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitad).

CHAPIN, S. (1990). *Planificación del Uso del Suelo Urbano.* Barcelona: Ediciones Oikos - Tao.

COROMINAS, J. (2010). *Breve diccionario etimológico de la lengua española.* Madrid: Gredos.

FRIEDMAMN, J. (1976). *Urbanización, Planificación, y Desarrollo Nacional.* México: Editorial Diana.

GARCIA, J. (1985). *Tierras para Asentamientos Populares.* Quito: Ediciones Ciudad Alahua.

GARCÍA, N. (2006). La formación de asentamientos Informales: Un proceso gestado por diferentes actores sociales entretejidos dentro de sus tramas. *Scripta Nova. Revista de Geografía y Ciencias Sociales*, 50.

GARNICA, S. (2014 de Agosto de 2014). Por los Caminos de la Ley y la Justicia. (M. Balseca, Entrevistador)

Granizo, A. (18 de Agosto de 2014). Entrevista sobre la búsqueda de la asesoria profesional en materia de legalización. (C. Balseca, Entrevistador)

HARVEY, D. (1977). *Urbanismo y Desigualdad Social.* Londres: Siglo Veintiuno Editores.

HAURIOU, M. (2007). *Derecho Administrativo y Derecho Público.* México : Editorial Jurídica Universitaria.

IHERING, R. V. (1974). *La Lucha por el Derecho del Interés en los Contratos. La Posesión.* Buenos Aires: Editorial Heliasta.

INEC. (23 de Abril de 2014). *INEC*. Obtenido de INEC: http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=112&Itemid=90&&TB_iframe=true&height=782&width=1705>

LARREA HOLGUÍN, J. (2008). *Los Bienes y la Posesión.* Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

LEFEVBRE, H. (1974). *The Production of Space.* Oxford: Basil Blackwell.

LEONEL, F. J. (2005). *Del Derecho a la Ciudad.* Bogotá: Editorial Escala.

LOPEZ, H. (2008). *Actos y Contratos Notariales.* Quito: Ediciones Rodin.

MARÍA CARMAN, N. V. (2013). *Segregación y Diferencia en la Ciudad.* Quito: FLACSO.

MASELLA, R. (1961). *Historia del Derecho Tomo III.* Montevideo: Editorial "El Derecho".

MÉNDEZ, E. (1996). *Planificación y Desarrollo Sostenible.* Mérida : Universidad de los Andes .

MEZA, C. (25 de Mayo de 2014). La invasión en Caminos a la Libertad. (C. Balseca, Entrevistador)

MOSCOSO, R. (2011). *Dinámicas socio-espaciales urbanas. Una exploración desde las lotizadores irregulares de quito, negociantes de la pobreza.* Quito: Instituto de la Ciudad del Municipio del Distrito metropolitano de Quito .

OCEANO. (2000). *Enciclopedia del Ecuador.* Barcelona: OCEANO GRUPO EDITORIAL S.A.

ONU HABITAD. (6 de abril de 2014). *onuhabitad.org*. Obtenido de onuhabitad.org: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=11&Itemid=20

PEÑAHERRERA, V. M. (1975). *La Posesión.* Quito: Editorial Universitaria.

PLANIOL, M. (1947). *Tratado Práctico de Derecho Civil Francés .* Habana: Cultural S.A.

POZO, J. (2013). *La Promesa de Compra Venta de Bienes Inmuebles en la Legislación Ecuatoriana.* Quito: Tesis UDLA.

PRINZ, D. (1985). *Planificación y Configuración Urbana.* México: Ediciones GILI.

RAVALION, D. C. (1992). *Informe sobre el Desarrollo Mundial.* Washintong: Banco Mundial.

SAVIGNY, F. V. (1979). *Metodología Jurídica .* Buenos Aires: Ediciones Depalma.

SENTENCIA - BIENES MUNICIPALES DE DOMINIO PUBLICO O DE DOMINIO PRIVADO, Gaceta Judicial - Serie XVIII (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PRIMERA SALA DE LO CIVIL Y MERCANTIL 3 de marzo de 2006).

STAMATOULOS, C. (19 de Enero de 2014). *Enciclopedia Jurídica*. Obtenido de Enciclopedia Jurídica: http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/bienes-mostrencos/bienes-mostrencos.htm

UNIDAD DE SUELO Y VIVIENDA. (2009). *Informe Final de Gestión.* Quito: Archivo USV.

UNIDAD ESPECIAL REGULA TU BARRIO. (2010). *Informe de Diciembre del 2010.* Quito: Archivo UERB.

USFQ. (2004). *Mediación y Acceso a la Justicia en el Ecuador.* Quito: G y R Comunicación Gráfica.

VALLEJO, R. (1994). *Información para la planificación de Quito. Transformaciones Urbanas y Arquitectónicas .* Quito: Editorial Trama.