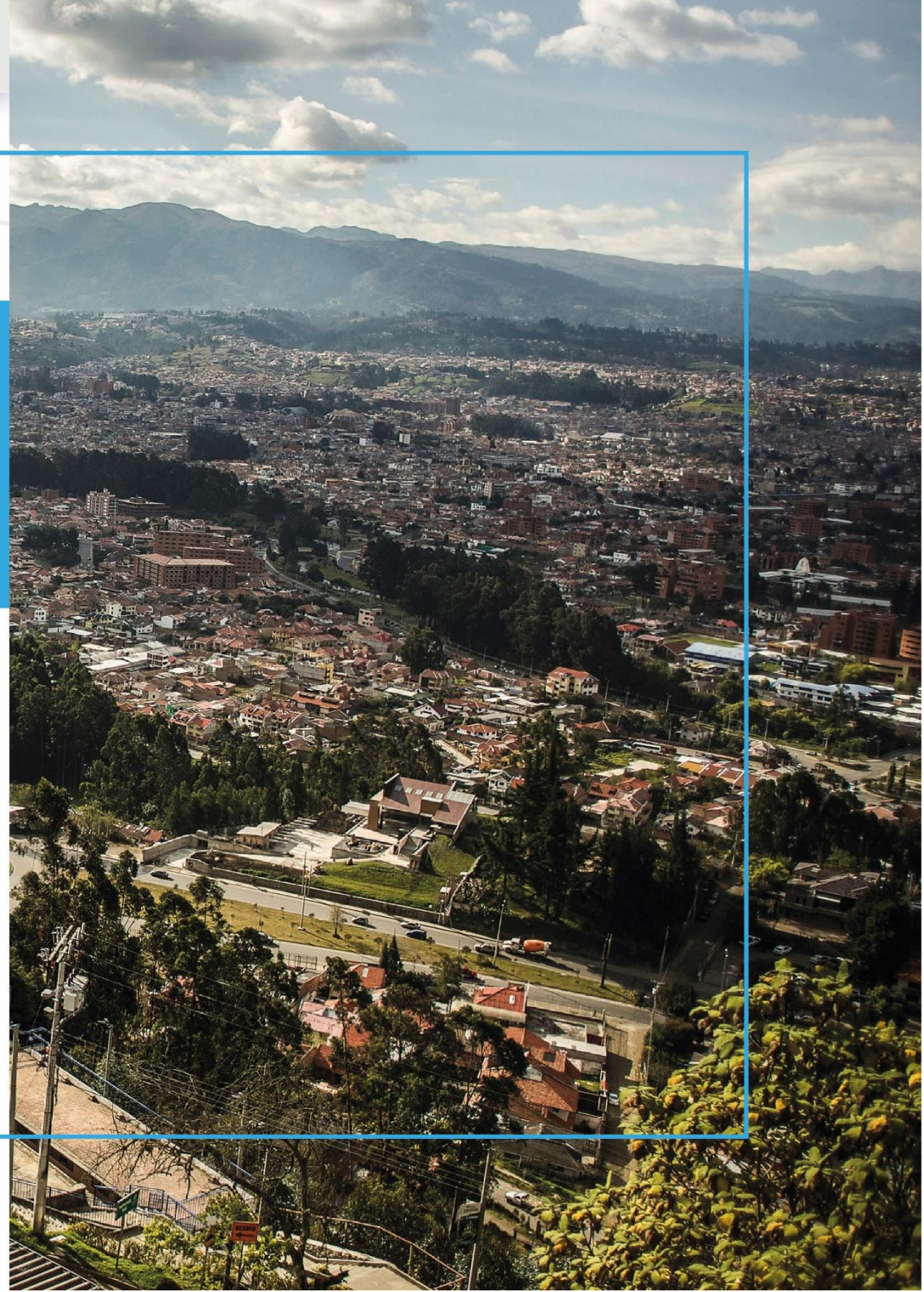


LOS IMPACTOS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO EN LA PLANIFICACIÓN DEL ÁREA PERIURBANA DE LA CIUDAD DE CUENCA -ZONA SUR-ESTE-

Trabajo de titulación previo a la obtención
del título de Arquitecto



UCUENCA

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Carrera de Arquitectura

“LOS IMPACTOS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO EN LA PLANIFICACIÓN DEL ÁREA PERIURBANA DE LA CIUDAD DE CUENCA – ZONA SUR-ESTE-”

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Arquitecto

Autores:

Robinson Vinicio, Marín Apolo

CI: 0705912756

Correo electrónico: robin_18_06@hotmail.com

Brian Esteban, Ruilova Cárdenas

CI: 0105383780

Correo electrónico: brianruilova100@gmail.com

Directora:

Arq. Lorena Regina, Vivanco Cruz

CI: 1103469811

Cuenca - Ecuador

07-junio-2022

RESUMEN

El área periurbana, ha sido principalmente concebida como un espacio para el desarrollo y expansión de las actividades urbanas. Sin embargo, en la actualidad tomando como referencia la información cartográfica brindada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca, se conoce que, el suelo periurbano se conforma por el suelo urbano parroquial, el suelo rural de expansión urbana y también por el suelo rural de producción y protección, denotando que el rol de esta porción del territorio no es solamente el reservar suelo para actividades urbanas futuras, sino también, tiene como propósito el preservar espacios para la producción agrícola y ganadera, así mismo, contiene zonas de importancia ambiental, paisajístico y arqueológico que no debe ser urbanizadas, razón por la cual, es necesario evitar los cambios acelerados en los usos de suelo, que muchas veces están

ligados a intereses económicos privados y la creciente demanda de nuevo territorio para el desarrollo de actividades urbanísticas, debido a que, el fraccionamiento y venta de propiedades es más rentable que el desarrollo de actividades agrícolas.

Como resultado, la población busca mecanismos que le permitan fraccionar el suelo, inclusive incumpliendo determinantes establecidas en los instrumentos de planificación, como por ejemplo: el lote mínimo, accesibilidad mínima, frente mínimo, entre otras. En este sentido, se ha empleado la figura legal de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio (PAED) para fraccionar el suelo, pues, esta práctica permite fraccionar el suelo de manera más ágil que los métodos convencionales incluso evadiendo algunas determinantes del uso y ocupación del suelo, debido a que no se le da un seguimiento adecuado por parte de la municipalidad, pues, existe poca información de esta práctica

desde un enfoque ligado a la planificación territorial.

Esta investigación recopila información de la ciudad de Cuenca permitiendo establecer, analizar y determinar los impactos de la PAED en el suelo periurbano de la ciudad de Cuenca, zona sur-este.

Palabras claves: Prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio. Fraccionamiento de suelo. Planificación territorial. Periurbano. Suelo rural.

ABSTRACT

The peri-urban area has been mainly conceived as a space for the development and expansion of urban activities. However, at present, taking as a reference the cartographic information provided by the Autonomous Decentralized Municipal Government of Cuenca,, it is known that the peri-urban land is made up of urban land, rural land for urban expansion and also rural land for production and protection, indicating that the role of this portion of the territory is not only to reserve land for future urban activities, it also has the purpose of preserving spaces for agricultural and livestock production, for this reason, it is necessary to avoid accelerated changes in land use, which are often linked to private economic interests and the growing demand for new land for the development of urban activities, because the sale of properties is more profitable than the development of agricultural activities.

As a result, the population seeks mechanisms that allow them to divide the land, even fleeing the determinants established in the planning instruments, such as: minimum lot size, minimum accessibility, minimum frontage, among others. In this sense, the legal figure of extraordinary acquisitive prescription of dominion (PAED) has been used to fractionate the land, because this practice allows to fractionate the land in a more agile way than conventional methods, even avoiding some determinants of land use and occupation, due to the fact that it is not adequately monitored by the municipality, since there is little information on this practice from an approach linked to territorial planning.

This research compiles information from the city of Cuenca, allowing us to stablish, analyze and determine the impacts of PAED of ownership in peri-urban land.

Key words: Extraordinary acquisitive prescription of ownership. Land división. Territorial planning. Periurban. Rural land.

00

RESUMEN.....	I
ABSTRACT	II

01

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 INTRODUCCIÓN	3
1.2 PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN	12
1.3 OBJETIVOS.....	16
Objetivo General.....	16
Objetivos Específicos	16
1.4 METODOLOGÍA	17

02

LOS COMPONENTES DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO EN EL ÁMBITO NACIONAL

2.1 APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y DIMENSIONES DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO EN ECUADOR.....	23
2.1.1.- Conceptos para entender la prescripción adquisitiva de dominio	24
a.- Prescripción adquisitiva ordinaria de dominio	25
b.- Prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio	26
2.1.2.- La prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en la fragmentación del suelo	27

ANÁLISIS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO

2.1.3.- Dimensiones de la
prescripción adquisitiva
extraordinaria de dominio.....30

2.2 MARCO LEGAL Y PROCESO
DE LA PRESCRIPCIÓN
ADQUISITIVA DE DOMINIO EN EL
TERRITORIO32

2.2.1 Marco Legal de la
prescripción adquisitiva
extraordinaria de dominio.....32

2.2.2 Proceso de ejercicio de la
prescripción adquisitiva
extraordinaria de dominio.....34

2.3 CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO II
.....48

3.1 PROBLEMÁTICA DE LA
PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA
EXTRAORDINARIA DE DOMINIO
EN EL ÁREA PERIURBANA DE LA
CIUDAD DE CUENCA 51

3.2 INSTITUCIONES
REGULADORAS QUE
INTERVIENEN EN LOS PROCESOS
DE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA
EXTRAORDINARIA DE DOMINIO
EN LA CIUDAD DE CUENCA 59

3.3 PROBLEMÁTICA
RELACIONADA A LA
PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA
EXTRAORDINARIA DE DOMINIO
EN CUENCA..... 61

3.4 PROBLEMÁTICA DE LA
PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA
EXTRAORDINARIA DE DOMINIO
EN LA ZONA SUR-ESTE,
PARROQUIAS DE NULTI, EL VALLE
Y PACCHA63

3.5 ANÁLISIS DE CAUSALIDAD DE
LOS PROBLEMAS DE LA
PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA
EXTRAORDINARIA DE DOMINIO.79

3.5.1 Análisis de causalidad de
los problemas de prescripción
adquisitiva extraordinaria de dominio
.....79

3.5.2 Jerarquización de la
problemática95



04

IMPACTOS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO PARA LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

4.1 DETERMINACIÓN DE
IMPACTOS ESPACIALES
MEDIANTE EL MÉTODO
CARTOGRÁFICO 104

4.2 PRINCIPALES IMPACTOS
DERIVADOS DE LA
PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA
EXTRAORDINARIA DE DOMINIO
..... 130

05

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES..... 137

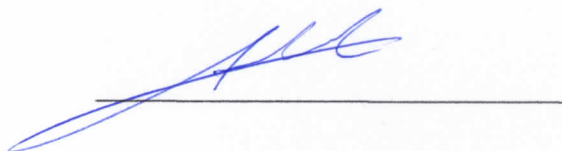
ANEXOS.....143
ÍNDICE DE FIGURAS152
ÍNDICE DE IMÁGENES152
ÍNDICE DE TABLAS.....154
BIBLIOGRAFÍA.....155

Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

Ruilova Cardenas Brian Esteban en calidad de autor/a y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación **“LOS IMPACTOS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO EN LA PLANIFICACIÓN DEL ÁREA PERIURBANA DE LA CIUDAD DE CUENCA – ZONA SUR-ESTE-”**, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 07 de junio de 2022



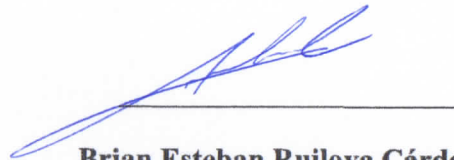
Ruilova Cardenas Brian Esteban

C.I: 0105383780

Cláusula de Propiedad Intelectual

Brian Esteban Ruilova Cárdenas, autor/a del trabajo de titulación **“LOS IMPACTOS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO EN LA PLANIFICACIÓN DEL ÁREA PERIURBANA DE LA CIUDAD DE CUENCA – ZONA SUR-ESTE-”**, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 07 de junio de 2022.



Brian Esteban Ruilova Cárdenas

C.I: 0105383780

Marín Apolo Robinson Vinicio en calidad de autor/a y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación **“LOS IMPACTOS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO EN LA PLANIFICACIÓN DEL ÁREA PERIURBANA DE LA CIUDAD DE CUENCA – ZONA SUR-ESTE-”**, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 07 de junio de 2022



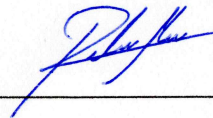
Marín Apolo Robinson Vinicio

C.I: 0705912756

Cláusula de Propiedad Intelectual

Robinson Vinicio Marín Apolo, autor/a del trabajo de titulación **“LOS IMPACTOS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO EN LA PLANIFICACIÓN DEL ÁREA PERIURBANA DE LA CIUDAD DE CUENCA – ZONA SUR-ESTE-”**, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 07 de junio de 2022.



Robinson Vinicio Marín Apolo
C.I: 0705912756

DEDICATORIAS

Quiero dedicar este trabajo de titulación a todas las personas de mi familia, pues han sido la clave para poder encontrarme en donde estoy hoy en día. Sobre todo, a mis padres Omar y Marcela que han sido mi soporte para alcanzar todas mis metas, me han guiado por el camino del bien y me han enseñado que con esfuerzo uno puede lograr lo que se propone.

A mi hermano menor, por ser un ejemplo y demostrare que, si existe algún obstáculo, en familia lo podemos superar.

A mi compañero de tesis y amigo, por toda la dedicación y esfuerzo no solo en el trabajo de titulación sino también en el ámbito laboral.

Brian Ruilova.

DEDICATORIAS

Este esfuerzo y objetivo alcanzado, es dedicado para mi familia en especial a mi querida madre Reinelda que me acompañó en toda esta etapa educativa y a mi Sr. Padre que desde el cielo sé que estará orgulloso de mí. Además, a mis dos hermanas Jéssica y Yulissa que compartieron conmigo este periodo de mi vida, apoyándome, guiándome y sobre todo enseñándome como afrontar las adversidades de la vida.

Agradezco a mi amigo de tesis en la realización de este documento de titulación, su apoyo y constancia para cumplir los objetivos propuestos.

Róbinson Marín.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos de manera especial a nuestra directora del trabajo de titulación Arq. Lorena Vivanco Cruz por todo el apoyo incondicional y por su valioso aporte académico y profesional en este proceso.

De igual manera, a las siguientes personas que nos brindaron su apoyo en la elaboración de este documento.

Arq. Pedro Jiménez

Arq. Natalia Pacurucu

Arq. Mónica Gonzales

Arq. Cristina Chuquihuanga

Arq. Fernando Pauta

Arq. Ximena Salazar

Arq. Enrique Flores



CAPÍTULO I

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO I: DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 INTRODUCCIÓN

La ciudad se conforma por grupos de personas que tienen atribuciones y funciones políticas, administrativas, económicas y religiosas emplazados en un determinado territorio, el cual está sujeto a constantes transformaciones. Parte importante de estos cambios es el constante fraccionamiento del suelo, especialmente de aquel situado en las proximidades del límite urbano de la

ciudad, esta partición se da para sustentar nuevas actividades y usos que la población requiere. Los mecanismos para poder fraccionar el suelo son diversos, entre ellos los más comunes son las lotizaciones, propiedades horizontales, divisiones por herencias, prescripciones adquisitivas de dominio, donaciones, particiones, entre otros. Parte de estos mecanismos son de carácter jurídico, sin embargo, influyen de manera importante en el fraccionamiento del suelo. La presente investigación se centrará únicamente en las prescripciones

adquisitivas extraordinarias de dominio (PAED).

Para comprender, ¿qué es?, ¿cómo se constituye? y ¿cómo incide en el área periurbana de la ciudad de Cuenca-Ecuador?, es necesario abordar la situación Latinoamericana referente al área circundante a los cascos urbanos para así valorar los componentes relevantes que justifican su conducta o evolución en el tiempo y de esta manera poder analizar los efectos que en este espacio suceden.



Imagen 1: Esquema de la evolución de la ciudad. Fuente: Juan Pérez (2017).

Latinoamérica, a finales del siglo XX sufrió varios cambios en su sistema económico-administrativo a nivel general, debido al conflicto entre el modelo socialista y capitalista, puesto que, el modelo socialista en ciudades como Santiago de Chile entre 1967 y 1973, se buscaba solventar problemas como el déficit habitacional para la clase trabajadora y la propiedad privada del suelo, mediante grandes complejos habitacionales; este crecimiento de la ciudad generó un aumento del costo de suelo, y de esta manera las antiguas construcciones del centro histórico que habitualmente acogían a la clase obrera fueron reemplazadas, desplazando a la clase trabajadora a las zonas periféricas, donde la urbanización era deficitaria, aumentando las brechas sociales. Mientras que el modelo capitalista en palabras de Pradilla (2014) no busca reducir las desigualdades, por el contrario, las profundiza, de tal manera que los patrones de la estructuración urbana de América

Latina varían en razón a las rentas del suelo urbano, periurbano o metropolitano, articulando viejas y nuevas condiciones para la acumulación del capital. Por ello se puede decir que funcionan paralelamente 2 mercados de suelo “el formal, plenamente capitalista y sometido a las regulaciones estatales de la propiedad y el urbanismo; y el informal que domina en las áreas carentes de titulación de la propiedad que fueron urbanizadas ilegal o irregularmente” (Pradilla, 2014: 41).

Así pues, ligado a la expansión de las ciudades, las nuevas ofertas y demandas laborales en la ciudad dieron paso a un proceso migratorio del campo a la ciudad, por parte de los campesinos que se encontraban segregados debido a los niveles de pobreza, seguridad y violencia suscitada en razón del proceso de introducción del capitalismo en el campo, modelo económico que tuvo una influencia a nivel continental gracias a la constante intervención de

Estados Unidos en Latinoamérica, pues, tal y como indica Abraham Lowenthal (2006: 65) “EEUU sigue siendo mucho más importante para cualquier país latinoamericano de lo que cualquier país latinoamericano es para EEUU”.



Imagen 2: Población en Latinoamérica.
Fuente: Campuzano J. (2017).

De la misma forma, Ecuador se vio involucrado en una situación similar, pues entre los años 1970 y 2010 acontecían grandes procesos migratorios, sobre todo de la región Sierra hacia la región Costa, este apresurado proceso de urbanización con escaso control generó un incremento considerable del tamaño no solo poblacional, sino también, territorial de las urbes ecuatorianas, por consiguiente, una proliferación de procesos de fraccionamiento de suelo rural, esto debido a que en la década de los 70 la población urbana pasó de representar el 33% de la población total del país a un 48% (Alvarado, Correa y Tituaña, 2017: 106). El paulatino abandono del campo ecuatoriano se agudizó en el año de 1975, época en la cual Ecuador atravesaba una bonanza económica debido a los ingresos derivados del petróleo, los cuales fueron distribuidos de manera desigual, trayendo como consecuencia una nueva ola migratoria, sobre todo del campo de la serranía ecuatoriana al

extranjero, número importante de personas si se considera que según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en el periodo 2001- 2010 la mayor parte de la población estaba concentrada en las áreas urbanas. (Imagen 3).

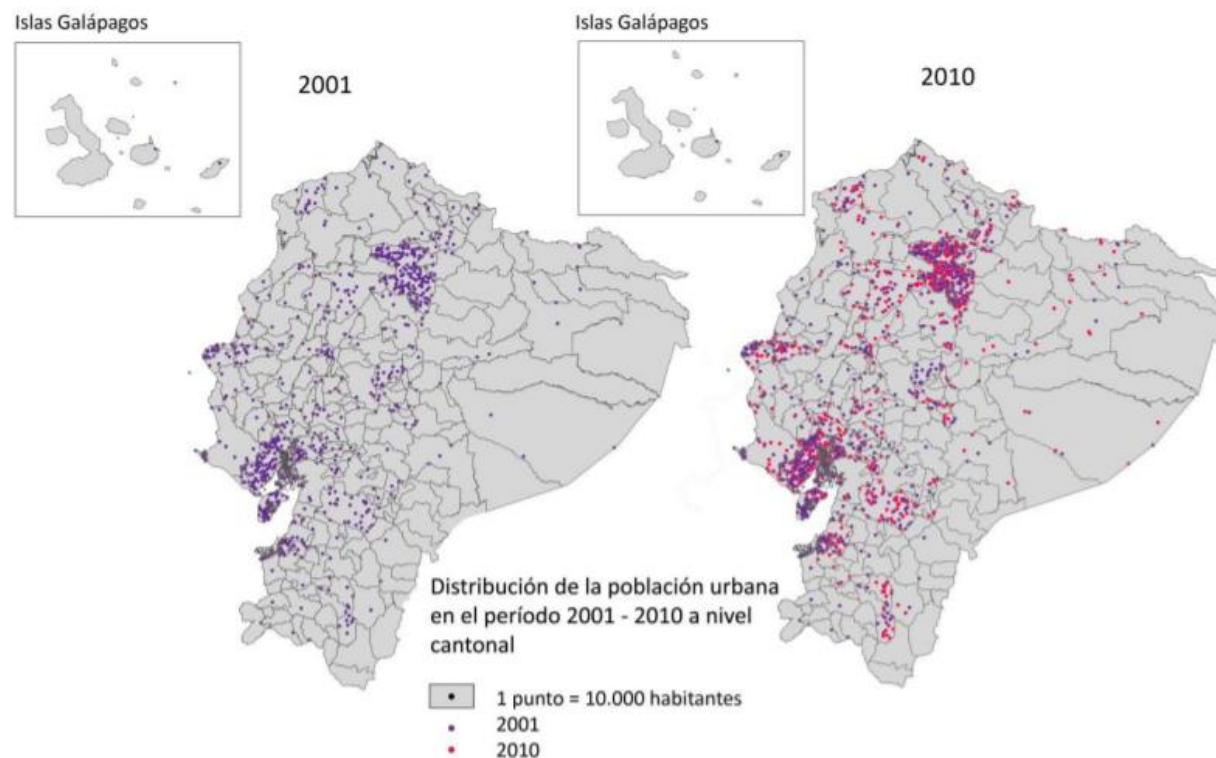


Imagen 3: Distribución de la población urbana en Ecuador 2001 y 2010.
Fuente: Censo de Población y Vivienda (2010).
Elaboración: MIDUVI (2015).

Así pues, considerando que en el Ecuador el 39% de parroquias son urbanas y el 61% restante son rurales, estos procesos migratorios dejan como secuela un campo aún más abandonado, de tal manera que de acuerdo con Quezada Jara (2015: 6):

“la expansión de las ciudades alcanzó a los espacios rurales donde históricamente se asentaron las comunidades campesinas con culturas propias y que ahora con la expansión de las ciudades se ha conformado un territorio circundante o periurbano con características de multifuncionalidad, obligando a sus residentes a diversificar las actividades agrícolas, con las secundarias y terciarias”

En Ecuador la estructura territorial se encuentra clasificada en (*) dos tipos de suelo, el primero considerado como suelo urbano, el cual según establece la LOOTUGS, es aquel:

“suelo que es ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados. Estos asentamientos humanos pueden ser de diferentes escalas e incluyen núcleos urbanos en suelo rural” (LOOTUGS, 2018, art.18).

El suelo urbano se encuentra subclasificado en las siguientes categorías:

- Suelo urbano consolidado
- Suelo urbano no consolidado
- Suelo urbano de protección

De la misma manera, jurídicamente el suelo rural se define como:

“el destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser

protegido o reservado para futuros usos urbanos” (LOOTUGS, 2018, art.19).

El suelo rural, se subclasifica en:

- Suelo rural de producción
- Suelo rural para aprovechamiento extractivo
- Suelo rural de expansión urbana
- Suelo rural de protección

La LOOTUGS define los siguientes conceptos para esta subclasificación del suelo:

“1. Suelo rural de producción. Es el suelo rural destinado a actividades agroproductivas, acuícolas, ganaderas, forestales y de aprovechamiento turístico, respetuosas del ambiente. Consecuentemente, se encuentra restringida la construcción y el fraccionamiento.

2. Suelo rural para aprovechamiento extractivo. Es el suelo rural destinado por la autoridad competente, de conformidad con la legislación

* Se toma la definición legal del suelo debido a que el presente análisis de esta investigación coincide precisamente con el surgimiento de la LOOTUGS

vigente, para actividades extractivas de recursos naturales no renovables, garantizando los derechos de naturaleza.

3. Suelo rural de expansión urbana. Es el suelo rural que podrá ser habilitado para su uso urbano de conformidad con el plan de uso y gestión de suelo. El suelo rural de expansión urbana será siempre colindante con el suelo urbano del cantón o distrito metropolitano, a excepción de los casos especiales que se definan en la normativa secundaria.

4. Suelo rural de protección. Es el suelo rural que por sus especiales características biofísicas, ambientales, paisajísticas, socioculturales, o por presentar factores de riesgo, merece medidas específicas de protección. No es un suelo apto para recibir actividades de ningún tipo, que modifiquen su condición de suelo de protección, por lo que se encuentra restringida la construcción y el fraccionamiento. Para la declaratoria de suelo rural de

protección se observará la legislación nacional que sea aplicable” (LOOTUGS, 2018, art.19).

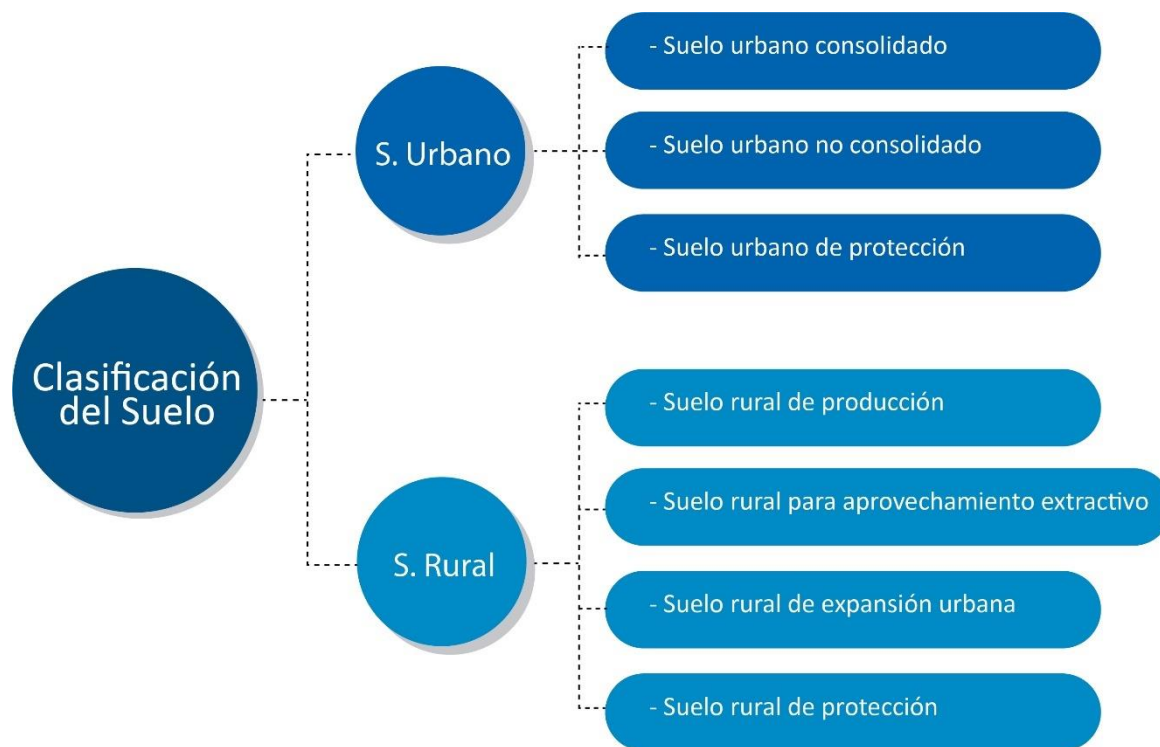


Figura 1: Clasificación del suelo en Ecuador, según el marco jurídico vigente (2021)

Fuente: LOOTUGS.

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

A partir de los conceptos mencionados, se indica la clasificación del suelo para el cantón Cuenca.

Clasificación del suelo	Área (ha)	%
Suelo Urbano	10272,12	2,8
Suelo Rural	356265,31	97,2
SUPERFICIE TOTAL:	366537,56	100

Tabla 1: Clasificación del suelo del cantón Cuenca.

Fuente: GAD municipal Cuenca 2021/ONU HABITAT.

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Para el presente trabajo de investigación es importante definir conceptualmente el área periurbana, esta porción del territorio es circundante a la ciudad, es un área difusa entre lo urbano y lo rural, albergando principalmente actividades humanas como el cultivo, la crianza de animales y la vivienda; dichos usos de suelo se combinan a lo largo del tiempo conforme se

desarrolla la ciudad, pues de acuerdo con Quezada Jara M. (2015: 26) en esta área se efectúan constantemente procesos de urbanización y transformación del suelo para su posterior incorporación al área urbana existente.

Así mismo, en el PDOT del Cantón Cuenca (2015), establece el territorio periurbano o en proceso de consolidación, como área de expansión de la ciudad, abarcando una superficie de ocho mil novecientos setenta y seis hectáreas. es decir, representa el 3% del área total del cantón y está directamente ligada a la soberanía alimentaria de la ciudad.

Según lo establecido en el Censo de Población y Vivienda del año 2012, en temas demográficos, la población urbana a nivel nacional crece con una tasa del 2.24% anual, no obstante, el suelo al ser un recurso limitado y que tiende a aumentar su valor con el paso del tiempo, se vuelve inaccesible para las nuevas

generaciones, provocando una constante ampliación de la mancha urbana, es decir, un continuo fraccionamiento del suelo, nuevos espacios que deberán ser dotados de vías e infraestructura y la pérdida de áreas dedicadas a la producción alimentaria. A juicio de Reinoso y Quizhpe (2018), aproximadamente el 64% de las unidades productivas agropecuarias tienen un área inferior a las 5 hectáreas que refiere la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales como unidad productiva familiar mínima.

Para poder regular el fraccionamiento del suelo existen diversos instrumentos normativos como por ejemplo el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), dicho código estipula que para la fijación de las superficies mínimas en los fraccionamientos urbanos se atenderá a las normas que al efecto contenga el plan de ordenamiento territorial. Los notarios y los

registradores de la propiedad, para la suscripción e inscripción de una escritura de fraccionamiento respectivamente, exigirán la autorización del ejecutivo de este nivel de gobierno, concedida para el fraccionamiento de los terrenos (COOTAD, 2010, art.472).

Estas leyes permiten regularizar la tenencia de la tierra, velando por el beneficio de los habitantes, el correcto uso y gestión del suelo. Por otra parte, existen procesos como la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, eje central de este estudio, que están exentas de las consideraciones de áreas mínimas y otras determinantes establecidas por el GAD Municipal, dificultando así la adecuada planificación del territorio.

El área urbana, de la ciudad de Cuenca, se encuentra en constante crecimiento, abarcando nuevas zonas del suelo rural, desplazando a la población que allí se asienta, e inclusive cambiando el uso de suelo de estas áreas (Imagen 4), antes

principalmente dedicadas a las actividades primarias, por nuevos usos residenciales.

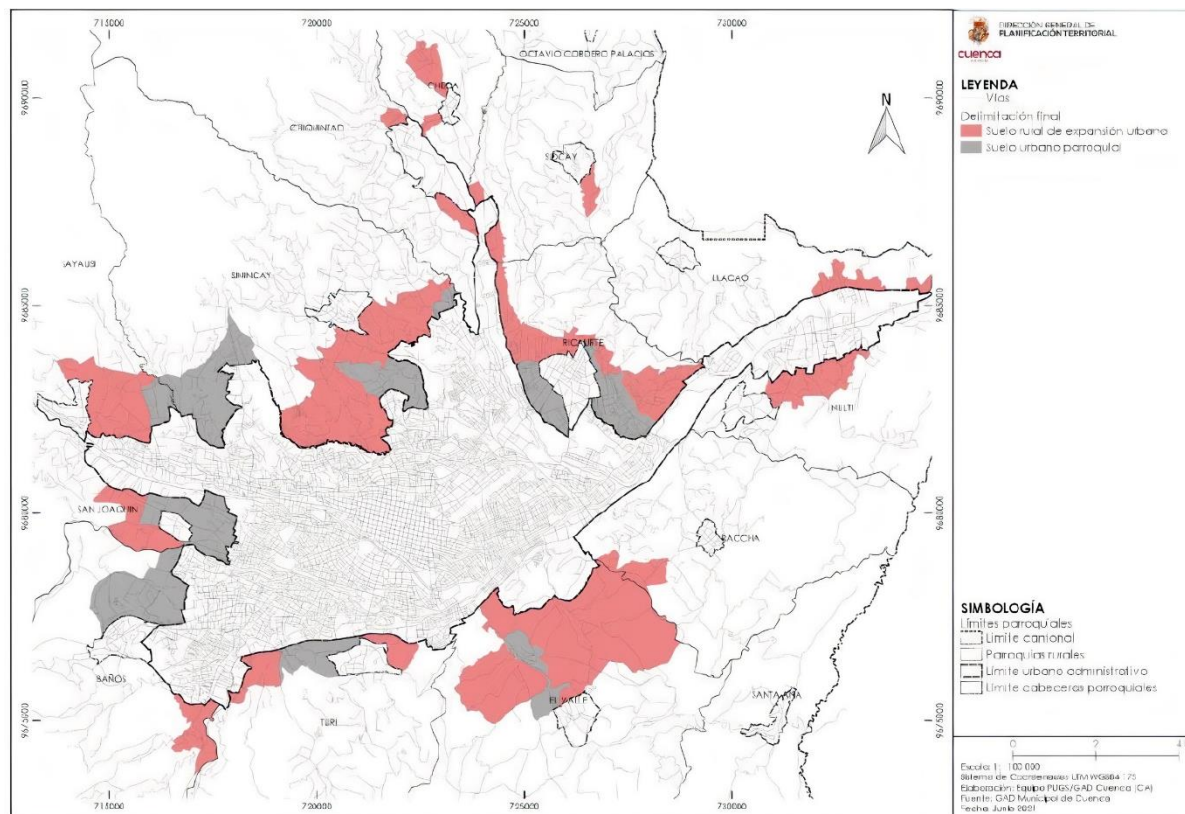


Imagen 4: Sectores Rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población en la ciudad de Cuenca.

Fuente y Elaboración: PDOT-PUGS (borrador Junio-2021)

El PDOT-PUGS (borrador Junio-2021) indica que la expansión urbana desproporcionada, acompañada del constante crecimiento demográfico de la ciudad de Cuenca, ha afectado principalmente zonas como: El Valle, Ricaurte, Sinincay, Baños y Tarqui, territorios que asiduamente han estado destinados a la explotación agrícola por familias predominantemente de clase media baja y baja. De tal manera que la población dedicada a las actividades agropecuarias se ha visto desplazada. Según Moscoso Ávila, “Es indudable que nos encontramos ante una expresión diferenciada en la dinámica territorial, donde tienen lugar procesos y manifestaciones que ni son propiamente urbanos ni propiamente rurales, sino la mezcla de ambos.” La ocupación de este espacio, para abarcar nuevos usos característicos del mundo actual, suponen la progresiva ampliación de modelos de ciudad dispersa o difusa, generando que cada vez sean más

indefinidas las fronteras físicas entre lo rural y lo urbano.

Aquella frontera territorial difusa, acorde con Entrena Durán (2004) conforma un anillo exterior, formado por zonas rurales que están habitadas por residentes que en su mayoría trabajan en la ciudad. Esta área que bordea las regiones urbanas se define como el periurbano.

Por consiguiente, una vez que se ha establecido que es el periurbano, es pertinente mencionar que la producción de nuevo suelo destinado a actividades ligadas a la vivienda ha quedado mayormente en manos de promotores inmobiliarios, lo cual ha resultado en una urbanización fragmentada, difusa y caótica con efectos como la conformación de zonas residenciales segregadas sin acceso a servicios.

La demanda de ocupación del periurbano por parte de una nueva población con necesidades que ya no están ligadas al suelo rural, muchas

veces contradice la planificación establecida en instrumentos de ordenación como el PDOT-PUGS (Plan De Ordenamiento Territorial - Plan de Uso y Gestión del Suelo), provocando la fragmentación intensiva del suelo resultando en:

“parcelaciones con predios morfológicamente irregulares, en cuanto a su relación frente/fondo, dificultades de accesibilidad, carencias de servicios básicos además de que muchas veces se encuentran ubicados en zonas de riesgo por lo que podrían atentar contra el bienestar de la población” (Reinoso y Quizhpe, 2018: 179).

Para evitar la participación directa del, GADM Cuenca, como ente regulador del suelo cantonal, la población opta por la figura legal de la PAED para legalizar el fraccionamiento de suelo, bajo la premisa de obtener la titularidad del bien alegando la posesión del mismo. Acorde a Reinoso y Quizhpe (2018), existen múltiples casos identificables en las

oficinas de los peritos y unidades judiciales civiles de la ciudad.

De acuerdo con Moscoso Ávila (2017), los procesos de urbanización en la periferia de las ciudades son un fenómeno complejo. Para comprenderlo es importante profundizar acerca de sus impactos de una manera más integral, considerando las implicaciones sociales positivas y negativas especialmente en el ámbito social y económico.

De lo antes expuesto, el fraccionamiento del suelo del área periurbana tiene efectos importantes en el planeamiento territorial, existiendo diversas formas para llegar a ello, algunas de las cuales obvian las consideraciones técnicas establecidas para un adecuado crecimiento de las ciudades. Razón por la cual, el presente trabajo ahondará respecto a la aplicación de la figura legal de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio debido a que destaca de otras,

porque el accionante, premeditadamente busca prescindir de la regulación municipal del suelo.



Imagen 5: Configuración morfológica del suelo en la parroquia de El Valle.
Fuente: Catastro GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

1.2 PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN

A nivel nacional e internacional, el fraccionamiento de suelo influye en los procesos de planificación y ordenamiento territorial, pues este debe ser gestionado por organismos de carácter estatal, los cuales deben velar por la correcta producción y comercialización del mercado del suelo.

En cuanto a Latinoamérica, durante los rápidos procesos de urbanización, pocas ciudades contaban con instrumentos de regulación urbana y aquellas que lo hacían, desconocían factores como la localización, equipamiento mínimo, infraestructura, superficie, entre otros.

Según Clichevsky (2003), es por esto que, en países como Brasil y Perú, que no contaban con instrumentos de ordenamiento urbano en la década de

los 80, se registraron altos índices de ilegalidad en la tenencia del suelo, situación contraria a la que se daba en Argentina, pues en este país se contaban con políticas de regulación del suelo.

En lo referente a Ecuador, la administración de los gobiernos parroquiales rurales se ha desarrollado de tal manera que (Figura 2), en el año 1945 se elabora una reforma a la Constitución,

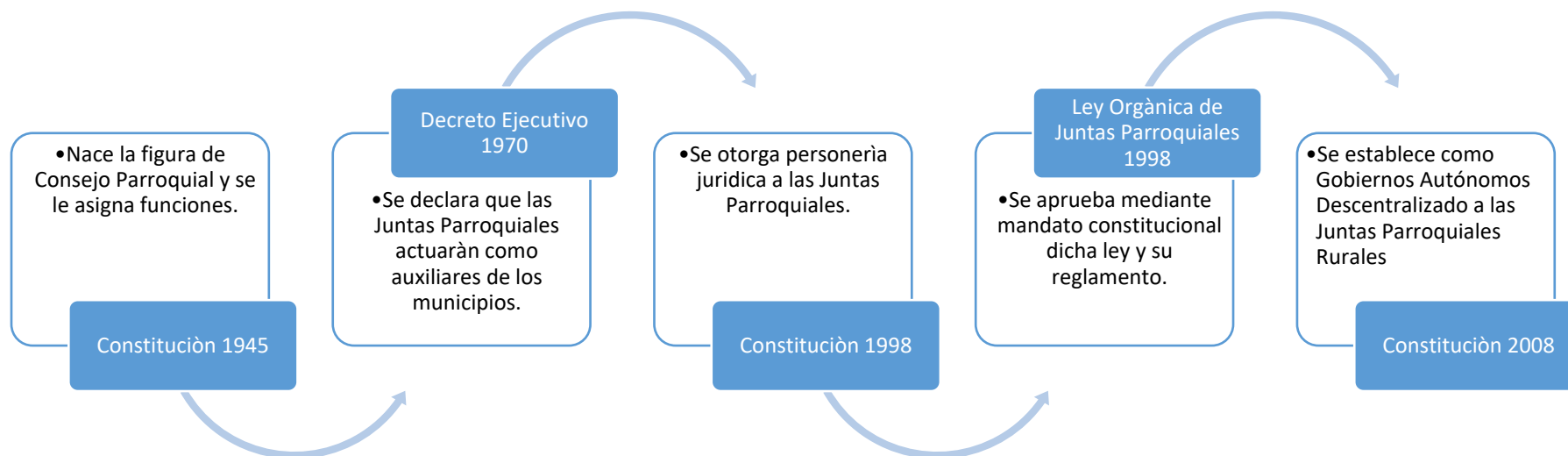


Figura 2: Cronología de la conformación de los Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador.
Fuente: Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE).
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

con la cual se crea la figura de Consejo Parroquial asignándole funciones como atender al mejoramiento de los servicios y procurar la realización de las obras públicas parroquiales en la forma que la ley determine, posteriormente, en el año 1970 se decretó que las Juntas Parroquiales actuarían como auxiliares de los municipios, asignándoles el rol de custodios de los bienes municipales, así como, la prestación de servicios públicos. Y no es hasta el año 1998 que empieza el proceso de descentralización en el cual se otorga personería jurídica similar a la de un Municipio o Consejo Provincial a las Juntas Parroquiales. Este mandato constitucional, fue complementado con la aprobación de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y su respectivo reglamento, por lo que se puede inferir que hasta 1998, la gestión del suelo rural fue poco menos que nefasta.

En 2008, se define el Régimen de Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en cada uno de sus niveles, otorgándoles competencias exclusivas sobre el territorio, procurando trabajar desde lo local a lo nacional, llegando así a resultados un poco más concretos como:

“Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 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 “(Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 264).

“Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley: Planificar el desarrollo parroquial

y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 267).

Sin embargo, hasta la actualidad, la realidad nacional se ha estancado, debido al abandono y descuido de la gestión del suelo rural, debido a la escasez de recursos y control de los entes encargados (GAD Municipal - GAD Parroquial), según Cuenca Quezada (2015: 21) los periurbanos se convirtieron en las zonas donde se realizan la mayoría de procesos de fraccionamiento, siendo estos efectuados de manera reiterativa y acelerada, ocasionando que los predios reduzcan su área y pierdan sus características óptimas para efectuar actividades productivas y así dar paso a nuevos usos urbanos, lo que genera el aumento de la segregación socioespacial, provocando un incremento de la desigualdad y el desequilibrio territorial.

Así, según Cuenca Quezada (2015: 23), los vertiginosos procesos de crecimiento de las ciudades dificultan la planificación, la dotación de equipamientos e infraestructura para estas nuevas zonas, ante lo cual, los periurbanos se han convertido en una franja dispersa, difusa y carente de servicios, moviéndose entre la legalidad e ilegalidad.

La poca o casi nula participación e intervención de organismos estatales referente a la gestión y regulación del suelo rural en el país, sobre todo en la zona periurbana, ha generado que los fraccionamientos no respondan a ningún criterio técnico, además de estar sustentados en un débil marco normativo.

En la ciudad de Cuenca, se llevan a cabo simultáneamente diversos tipos de mecanismos para el fraccionamiento del suelo, especialmente en el área periurbana. De tal manera que a través de entrevistas virtuales semiestructuradas con

representantes del Departamento de Planificación de la Municipalidad de Cuenca se constató que, para subdividir el suelo, destaca el proceso referente al tema de estudio de este trabajo de titulación, que es la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, la cual se refleja considerablemente en los registros municipales, superando con creces a las lotizaciones o condominios, según los datos registrados por la entidad.

Esta práctica no se encuentra regulada por la municipalidad, dado que excede la capacidad administrativa del ente, imposibilitando el atender los procesos prescriptivos.

La sentencia favorable a la PAED emitida por un juez de lo civil, una vez sea inscrita en el Registro de la Propiedad, hará las de escritura pública con plena validez a terceros,

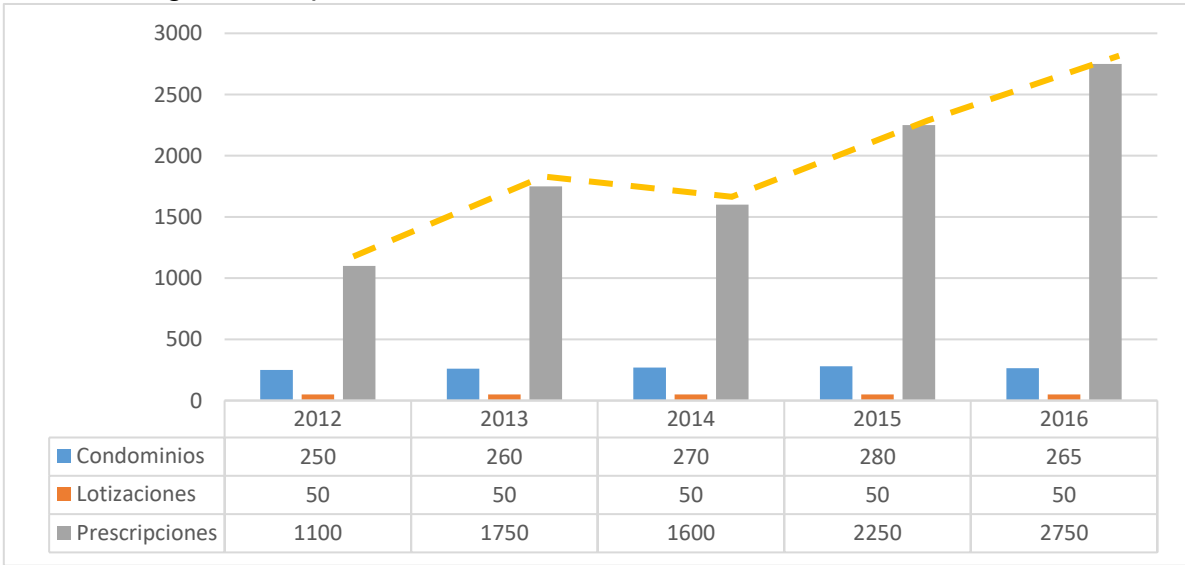


Figura 3: Fraccionamientos de suelo en la ciudad de Cuenca periodo 2012-2016.
Fuente: Parra A, GADM de Cuenca 2020.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

es por ello que inclusive se evidencia un aumento anual de la misma, como se demuestra en la Figura 3, referente al período 2012-2016 con un total de 9527 procesos.

Por lo tanto, es adecuado expresar que la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio tiene una fuerte incidencia en la expansión del periurbano de la ciudad de Cuenca, sobre todo en lo referente al fraccionamiento del suelo, ya que esta figura legal amparada por el Código Civil Ecuatoriano define que:

“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” (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 2413).

Esta figura legal que permite el fraccionamiento del suelo con una consideración casi nula sobre Plan de

Ordenamiento Urbano, permite evadir cesiones municipales obligatorias, “representando pérdidas anuales de entre 7 a 16 millones de dólares en las arcas municipales del cantón” (Dirección de Avalúos, Catastros y Estadísticas, 2018), así como la directa necesidad de dotar de infraestructura, accesibilidad, servicios y equipamientos a nuevas extensiones de territorio que contemplaban lotes de mayores dimensiones y un sistema vial diferente. De igual forma, tiene repercusiones en el banco de suelo de la ciudad, disminuyendo la cantidad de terrenos aptos, reservados para el desarrollo urbanístico, puesto que las cesiones municipales acordes a los procesos de fraccionamiento regulados por la municipalidad, estipulan una cesión de entre el 15-35% del área a fraccionar, destinada a áreas verdes, comunitarias y vías (COOTAD /Reforma LOOTUGS 2016, art. 424). Estas cesiones implican aproximadamente 19,81 hectáreas de

terreno que la municipalidad no recibe, lo cual traducido a términos económicos representa aproximadamente 15 millones de dólares anuales adicionales a los valores antes mencionados (Parra A., Registro interno, Municipalidad de Cuenca, 2020).

A razón de estas cuantiosas pérdidas económicas y la creciente problemática en temas relacionados al ordenamiento urbano en lo que respecta a la dotación de nueva infraestructura, servicios y equipamientos para la población, así como el correcto cumplimiento de normativas y ordenanzas propias de la región, se genera la necesidad imperiosa de analizar los diversos impactos y así técnicamente demostrar las fuertes implicaciones que tiene la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en el territorio, sobre todo en temas relacionados al fraccionamiento del suelo periurbano.

1.3 OBJETIVOS

La investigación pretende alcanzar los siguientes objetivos:

Objetivo General

- Analizar los impactos de la Prescripción Adquisitiva de Dominio, que surge en el Área Periurbana de la ciudad de Cuenca, específicamente en la zona sur-este, en el periodo 2016-2020.

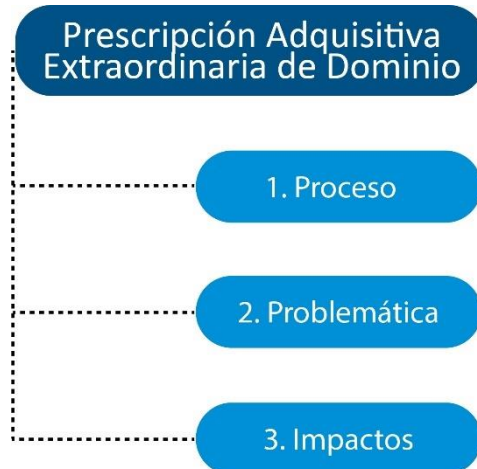


Figura 4: Objetivos de la investigación.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Objetivos Específicos

- 1.- Recopilar y analizar información secundaria de procesos de Prescripción Adquisitiva de Dominio dentro del área de estudio seleccionada a través de medios digitales.
- 2.- Conocer la problemática que presenta la Prescripción Adquisitiva de Dominio.
- 3.- Determinar los impactos de la Prescripción Adquisitiva de Dominio en la planificación urbana de la zona sur-este de la ciudad de Cuenca.

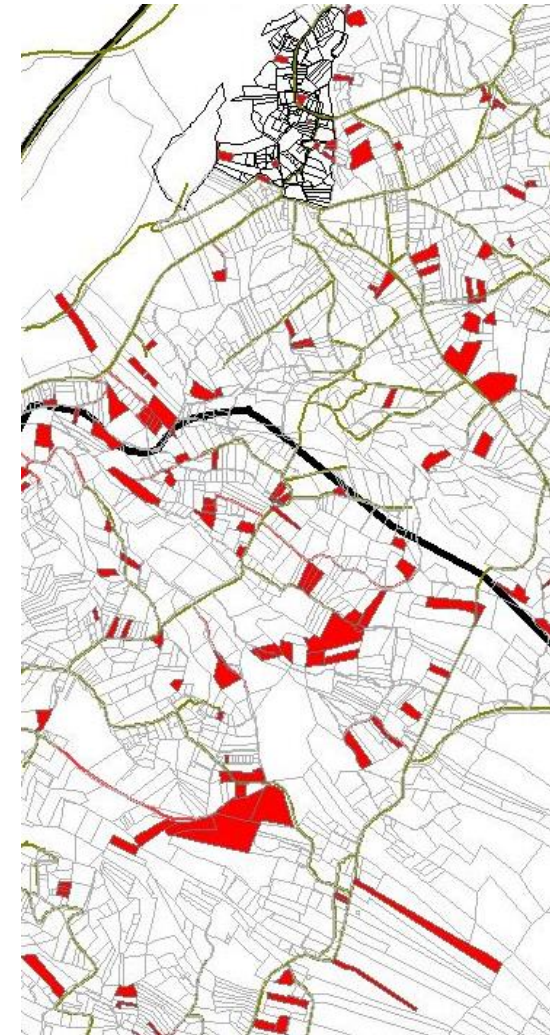


Imagen 6. Prescripciones adquisitivas extraordinarias de dominio en el área de estudio.

Fuente: Registro de la Propiedad. (2021)
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

1.4 METODOLOGÍA

Para elaborar el presente trabajo de investigación, se procedió mediante el método científico analítico.

En primer lugar, se realizó una investigación bibliográfica acerca del marco conceptual y legislativo que regula la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio (PAED) en el Ecuador, así mismo, se aplicaron técnicas cualitativas como entrevistas semiestructuradas, empleando plataformas virtuales para dialogar con actores claves en el proceso como son: el solicitante de la causa, el abogado, el arquitecto/ingeniero perito y catedráticos vinculados al ordenamiento territorial (Anexo 1). Los cuales compartieron enfoques desde su ámbito laboral, expresando sus conocimientos y saberes sobre las causas, problemas y los impactos que la PAED produce en el territorio, de igual manera, se realizó conversatorios y grupos focales con el personal del Departamento de

Planificación del GADM de Cuenca, quienes manifestaron la incidencia de la PAED en el territorio y aportaron con información del registro interno de la institución.

Una vez obtenida la información del marco teórico, se continuó con la compilación de información procedente de informes judiciales

elaborados por varios arquitectos peritos en procesos prescriptivos, para posteriormente depurar la información más relevante y clasificarla por zonas geográficas, filtrando aquellos datos correspondientes a la zona periurbana sur-este de la ciudad de Cuenca (Imagen 7).

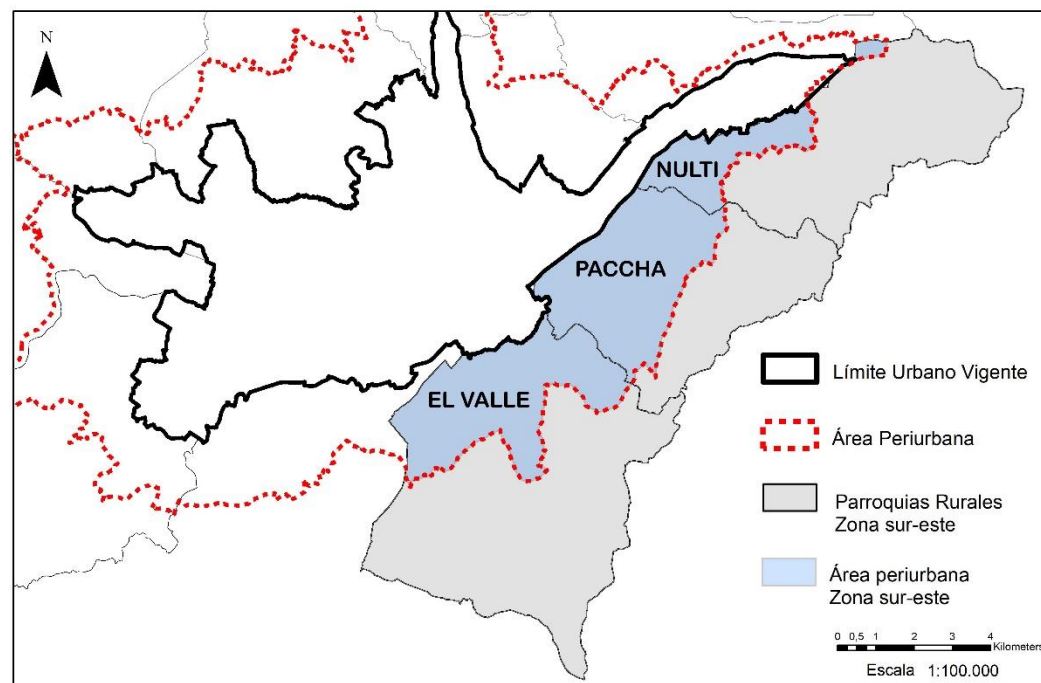


Imagen 7. Zona periurbana Sur-Este de la ciudad de Cuenca
Fuente y elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Paralelamente, se efectuó la búsqueda y recopilación de datos y metadatos en la Municipalidad de Cuenca, en la Unidad Judicial Civil de Cuenca y en el Registro de la Propiedad de Cuenca, con los cuales se elaboró una base de datos alusiva a la PAED en el periurbano de las parroquias rurales de: El Valle, Paccha y Nulti. Posterior a esto, se validó y complementó las diversas problemáticas que los procesos prescriptivos generan en territorio, mediante búsqueda de un análisis causal mediante árboles de problemas, para después ser jerarquizados mediante el método de la Matriz de Vester, identificando aquellos problemas activos, pasivos, críticos e indiferentes.

Dentro de este orden de ideas, una vez jerarquizados los problemas estos fueron agrupados en 3 dimensiones de análisis (técnico, social y jurídico) con base en la aplicación de la metodología Ad hoc (panel de expertos). En función de los

resultados obtenidos se elaboraron bases de datos digitales de la zona de estudio, permitiendo así aplicar Métodos Cartográficos para poder evidenciar los resultados utilizando la superposición, que combina diversos problemas representados en capas y resultados de operaciones booleanas permiten desplegar mapas para visualizar un problema global (Uribe-Malagamba et al, 2009).

Para concluir, mediante reflexiones de efectos observables y grupos focales (GADM Cuenca), se identificaron aspectos positivos y negativos de la información documentada, testimonios de los actores de este proceso y criterios técnicos de profesionales ligados al ordenamiento del territorio, dicha información se representó mediante diversos gráficos, mapas conceptuales, mapas de procesos y esquemas, que facilitan explicar los conceptos y procesos de los impactos más importantes relacionados a cada una de las dimensiones antes

mencionadas y así advertir la importancia del monitoreo y regulación de la aplicación de esta figura legal, comúnmente empleada en el cantón Cuenca, especialmente en su área periurbana, con el fin último de generar conciencia y remarcar la importancia de profundizar en los estudios acerca de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio (PAED).

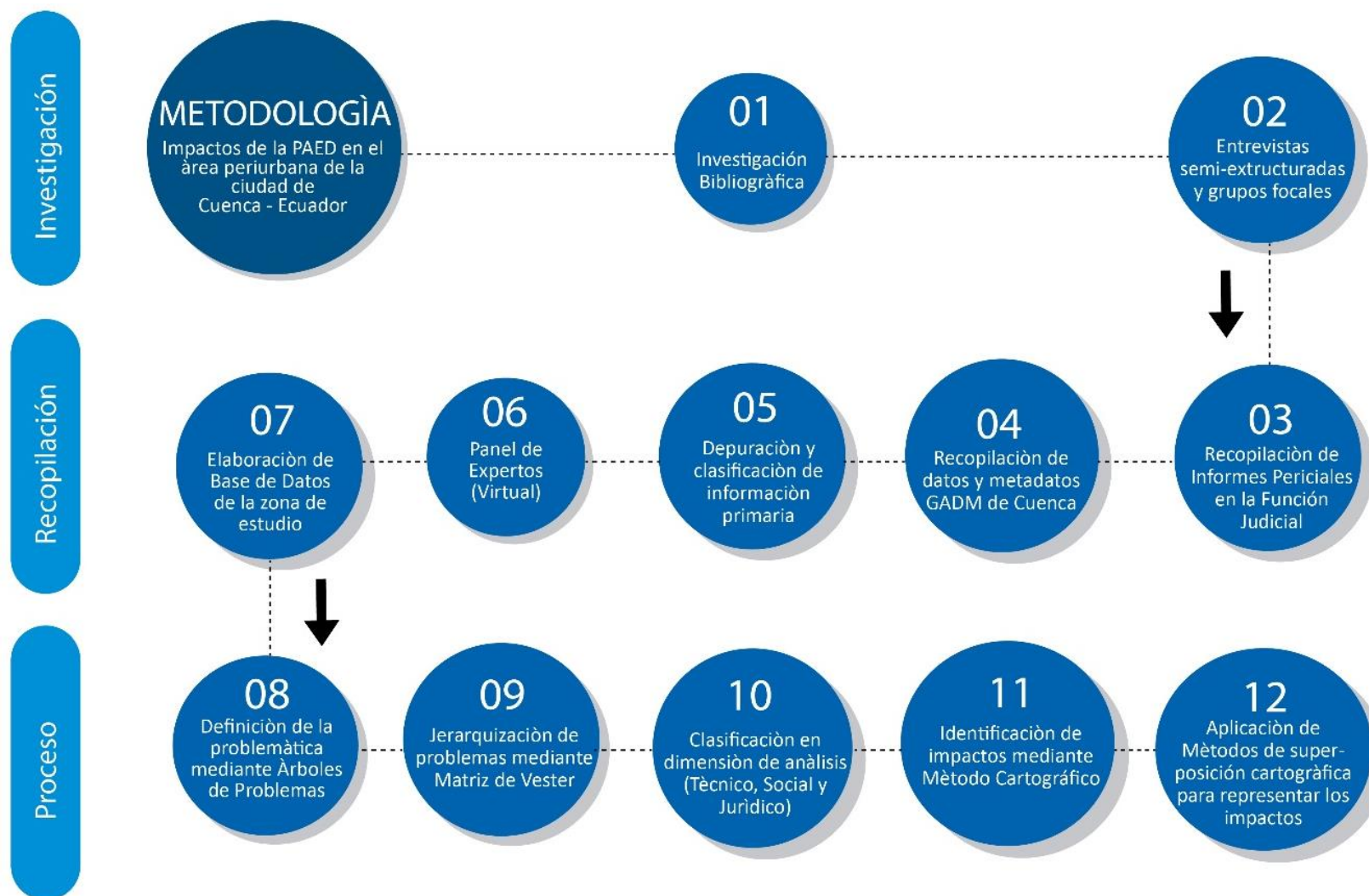


Figura 5: Proceso metodológico- Trabajo de Investigación.
Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)



CAPÍTULO II

LOS COMPONENTES DE LA PRESCRIPCIÓN
ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO
EN EL ÁMBITO NACIONAL

CAPÍTULO II: LOS COMPONENTES DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO EN EL ÁMBITO NACIONAL

Para conocer los impactos que genera la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en la planificación territorial, específicamente de la zona sur-este de la ciudad de Cuenca, es necesario empezar por abarcar los conceptos, marco legal y procesos que sustentan esta figura en el territorio nacional.

2.1 APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y DIMENSIONES DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO EN ECUADOR

En palabras de Andino Wilson (2011), es necesario recordar la historia, pues la propiedad en sus inicios fue una posesión sin título, la cual para ser obtenida no tenía que ser usurpada tampoco dividida o fraccionada, sino, para que esta constituya derecho de dominio, fue necesario una prolongada posesión y cumplir ciertos requerimientos, entre ellos, el ánimo de señor y dueño, la ininterrupción y la posesión pacífica.

Según el Código Civil Ecuatoriano en el título XI del libro IV define a la prescripción como:

“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” (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 2392).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, habla sobre los principios rectores para el ordenamiento territorial siendo importante resaltar, que para alcanzar la equidad territorial y justicia social:

“Todas las decisiones que se adopten en relación con el territorio propenderán a garantizar a la población que se asiente en él, igualdad de oportunidades para aprovechar las opciones de desarrollo sostenible y el acceso a servicios básicos que garanticen el Buen Vivir” (LOOTUGS, 2016, art. 5).

El derecho a la ciudad, como principio de la planificación señala que:

“a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.

b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas.

c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable.

Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación” (LOOTUGS, 2016, art. 5).

Es por ello, que los procesos prescriptivos al generar nuevos predios titularizados tienen incidencia en los procesos de planificación territorial, siendo importante, no solo el regularla, sino también, el supervisar la correcta aplicación de esta figura legal, para que no incumpla los principios rectores antes mencionados.

2.1.1.- Conceptos para entender la prescripción adquisitiva de dominio

La prescripción se entiende como: “un modo de adquirir un derecho real por el transcurso del tiempo, en las condiciones previstas por la ley” (Andrade, 2006: 320).

En cuanto al origen de la palabra prescripción, (Guerrero, 2014: 9) indica que es también conocida como usucapión y proviene de “*usu capere*” que etimológicamente significa adquirir una cosa por el uso.

Para ejercer este derecho, es necesario que exista la posesión en forma de señor y dueño, de manera continua, pacífica, sin que haya sido reclamada por alguien, durante el tiempo estipulado en la ley, dicho periodo varía según el país, en el caso de Colombia, el lapso de tiempo necesario para adquirir por esta especie de prescripción, es de diez años contra toda persona y no se

suspende a favor de los enumerados en el artículo 2530 (Código Civil Colombiano, 2006, art. 2532).

En Chile, el lapso de tiempo necesario para adquirir por esta especie de prescripción es de diez años contra toda persona, y no se suspende a favor de las enumeradas en el artículo 2509 (Código Civil Chileno, 2000, art. 2511).

En Argentina, se prescribe la propiedad de cosas inmuebles y demás derechos reales por la posesión continua de veinte años, con ánimo de tener la cosa para sí, sin necesidad de título y buena fe por parte del poseedor (Código Civil de la República Argentina, 2000, art. 4015,). Siendo la que requiere la mayor cantidad de tiempo para la prescripción.

En Perú, la propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años, se adquiere a los cinco años cuando

median justo título y buena fe (Código Civil Peruano, 1984, art. 950). Sin embargo, es importante indicar que, en el país peruano a partir de 1999, para adquirir la propiedad vía prescriptiva, ya no es necesario optar por la vía judicial, es decir:

“la nueva ley señala que un Notario también es competente para reconocer la propiedad por prescripción, siempre y cuando se cumpla con los requisitos señalados por la ley” (Maldonado, 2018: 10).

Haciendo de esta última en particular, un trámite superficial, puesto que obvia procesos que se llevan a cabo en otros países de la región, teniendo serias implicaciones en el fraccionamiento de suelo y el ordenamiento del territorio.

El tema de la prescripción adquisitiva de dominio es muy amplio dentro del mundo jurídico, pues trata del modo de adquirir el dominio de los bienes. En la obra “Usucapión. Fundamentos de la prescripción adquisitiva de dominio” (Gonzales, 2017), señala

que casi toda la propiedad ha sido regularizada gracias a la prescripción adquisitiva porque es una figura de mucha utilidad.

Además, según Maldonado (2018: 12) la usucapión es un estatuto fundamental tanto en lo práctico como teórico, pues mediante la aplicación de la PAED es posible cerrar el debate derivado de la validez de los contratos, la transmisión del derecho y las adquisiciones de propiedad, por eso su importancia es de primer orden.

El Código Civil Ecuatoriano clasifica la prescripción adquisitiva en ordinaria y extraordinaria (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 2405):

a.- Prescripción adquisitiva ordinaria de dominio

Para referirnos a la prescripción adquisitiva ordinaria de dominio manifestaremos que es una forma de adquirir el dominio de los bienes raíces, o derechos reales. El tiempo estipulado es de tres años para los bienes muebles y cinco para las inmuebles o raíces (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 2408).

Para Andrade (2006), la prescripción adquisitiva ordinaria de dominio, es un modo de adquirir el derecho, derivado de la actividad y diligencia del adquirente, durante el periodo de tiempo establecido en la ley, coincidente con el abandono o desinterés del titular legítimo del mismo. Resumiendo, se puede indicar que, cumplidos todos los requerimientos indicados por la ley y existiendo el justo título, se puede adquirir los derechos por prescripción ordinaria de dominio.

b.- Prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio

Con respecto a la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, es el modo de adquirir el dominio, en el marco legislativo del Ecuador, se indica que, el tiempo necesario para adquirir mediante la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio es de quince años, contra toda persona (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 2411).

Esta figura legal al tener un origen jurídico, se trata de un proceso judicial civil, el cual consta de elementos fundamentales para poderse llevar a cabo, sus requisitos son los siguientes:

- Título Inscrito. – La prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio cabe contra título, y de igual manera no exige título alguno, para argumentar solamente es necesario la

posesión del bien inmueble como lo ratifica su numeral segundo (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 2410).

- Buena fe. - Se supone de derecho, es decir, no admite prueba en contrario, pero la presencia de un título de tenencia hará presumir la mala fe.
- Posesión Pública, Pacífica, Exclusiva, No Interrumpida. - Para exigir este derecho se debe estar dentro de los parámetros establecidos por la ley, como son:
 - La posesión pública se opone a la clandestina, que, es la que se ejerce ocultándola a los que tienen derecho para oponerse a ella (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 728).
 - Posesión pacífica, se refiere a no violenta, el poseedor pacífico debe recurrir a las acciones judiciales

correspondientes para defender su posesión si es atacada, pero no puede rechazar por la fuerza a quien pretende apoderarse de la cosa que posee, de lo contrario puede incurrir en la posesión violenta tipificada (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 725).

- Posesión exclusiva, y si es compartida por varios poseedores todas estas personas forman un solo sujeto.
- La posesión debe ser ininterrumpida, es decir, que no exista ninguna interrupción de todo el tiempo de posesión. En caso de ser interrumpida, se puede recuperar de forma legal mediante las acciones posesorias.

“Las acciones posesorias tienen por objeto conservar o recuperar la posesión de bienes raíces o de derechos

reales constituidos en ellos” (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 960).

- **Ánimo de Señor o Dueño.** – En este elemento necesario para la prescripción, debe existir el ánimo de dueño y señor del bien inmueble. Por ejemplo, en caso de arrendamiento en el cual alguien que firma como propietario, está dejando en claro al inquilino, que no es de su pertenencia sino solamente figura como arrendatario, con un documento de por medio.
- **Tiempo.** – El tiempo estipulado en el Código Civil vigente, indica que es de quince años.

“No.4-1: Que quien se pretende dueño no pueda probar que en los últimos quince años se haya reconocido expresa o tácitamente su dominio por quien alega la prescripción;(...)” (Código Civil de

la República del Ecuador, 2005, art. 2410).

Algunos de los propósitos de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio son:

- Ejercer el derecho de la persona que prescribe, aclarando que la misma no procede de la extinción del dueño anterior, sino simplemente es un acto independiente de posesión.
- Conseguir los bienes en forma gratuita, debido a que no existe un gravamen económico para el prescribiente.
- Servir como justo título a quien adquiere por prescripción.
- Otorgar seguridad jurídica y estabilidad, evitando que otra persona pueda suplantarle en la posesión.

2.1.2.- La prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en la fragmentación del suelo

Los procesos de fragmentación de suelo son el resultado de la expansión urbana que experimenta una determinada ciudad, puesto que, la gestión urbana está sujeta a varias modificaciones tanto en su normativa como en la intervención por parte del gobierno nacional, sus homólogos locales y de personas privadas que invirtieron en el desarrollo de nuevas áreas para el uso vivienda. Además de un sistema jurídico desvinculado de la ciudad real que contribuye a la producción y expansión de territorios de exclusión apoyado por un urbanismo elitista y excluyente (urbanismo dominante)

“sea por la falta de regulación del suelo o por la aprobación de leyes elitistas que limitaron el acceso al suelo formal y a la vivienda a los sectores insolventes” (Fernandes y Maldonado, 2010: 11).

El desarrollo normal de una ciudad se evidencia en su crecimiento, tanto poblacional como territorial. Según Carlos de Mattos (2010:26):

“la nueva forma urbana presenta, entre otras características, una tendencia hacia a la periurbanización y la policentralización, llevándonos finalmente a la metropolización de las ciudades latinoamericanas, las grandes aglomeraciones urbanas latinoamericanas han estado evolucionando desde una forma urbana autocentrada, relativamente compacta y con límites bastante precisos, hacia un patrón de urbanización disperso y difuso, policéntrico y fragmentado.”

Este patrón de crecimiento en América Latina se da principalmente en las zonas periféricas de las ciudades, debido a la aparición de condominios, urbanizaciones, nuevos equipamientos como parques, entre otros tipos de servicios y comercios encaminado a la clase media y alta. La característica común en los países

latinoamericanos es la segregación socio espacial, este término se puede entender como:

“Acción y efecto de separar a la población dentro de la ciudad de acuerdo a sus características socioeconómicas, étnicas o raciales.” (Ponce Solé, 2019).

En las principales ciudades de Latinoamérica se evidencia de mayor manera el proceso de gentrificación, pues, la diferencia de sus estratos sociales es muy marcada y las inmobiliarias desarrollan a gran escala sus aplicaciones de zonas residenciales. Uno de los casos es lo que sucede en las periferias de Montevideo en Uruguay, donde la población se caracteriza por su buen estatus social y el alto poder económico con el que cuenta, estas características generan de forma privada una segregación espacial marcada en el territorio, así mismo, ciudades como Buenos Aires y Bogotá presentan esa tendencia a la

urbanización privada. Es por ello que, estas ciudades:

“Son el reflejo de una tendencia a nivel global de urbanización privada que se desarrolla paralelamente con otros fenómenos como la concentración de la riqueza, la privatización de los servicios públicos (salud, seguridad, educación) y la expansión geográfica de las ciudades, sin evidenciar un crecimiento demográfico. En este contexto, las comunidades cerradas son la expresión de la búsqueda de distinción de las clases altas que prefieren los beneficios del suburbio (espacio, tranquilidad, consumo de naturaleza) por encima de la localización estratégica de los centros consolidados” (Durán et al., 2016).

Con respecto a Ecuador, la situación no es muy diferente al resto de países latinoamericanos debido a que las políticas implementadas para la regulación del suelo no cumplen de manera eficiente su propósito. En el caso del suelo rural se puede

evidenciar el fraccionamiento como un componente importante a la hora de analizar el territorio. Ya que el área rural:

“sufre constantes cambios de todo orden, sean estos sociodemográficos, o por la influencia de organismos que influyen en la formulación de políticas agrarias que buscan un nuevo modelo de desarrollo, generado por las innumerables etapas de administración y gestión de tierras rurales” (Reinoso y Quizhpe, 2018: 26).

Sobre la ciudad de Cuenca, el fraccionamiento de suelo principalmente ocurre en las zonas rurales, especialmente en las zonas contiguas al área urbana. Para realizar estas actividades de fraccionamiento la población, de acuerdo con Reinoso y Quizhpe (2018: 174) se acogió mayoritariamente a la figura legal de la PAED, donde el 90% de los casos aplicados fueron enfocados en fraccionar un lote.

La PAED es un proceso, en el cual la persona solicitante, al cumplir un determinado tiempo y algunas determinantes expuestas en la ley, ha poseído un bien inmueble, esta acción prescriptiva es ejercida (se demanda) a la persona que aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público de la Propiedad, siendo su finalidad otorgar ese bien reclamado.

Los conceptos anteriormente indicados describen a la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en el marco jurídico, siendo este el punto de partida para la comprensión del proceso, que posteriormente se explica en el punto 2.2.

El fraccionamiento del suelo ocurre cuando se parte de un terreno mayor, según el antecedente escriturario, es decir, puede estar configurado por un solo elemento o pueden existir varias parcelas inmersas en él. El resultado, es la división de este terreno mayor en parcelas o lotes que son una porción de terreno, aunque en el lenguaje

ordinario se le identifica como un trozo de terreno sin construir, por similitud al ámbito rural, la parcela urbana puede contener edificios (Ponce Solé., 2019).

El profesional encargado del proceso técnico en Ecuador es el perito, por lo general es un arquitecto o ingeniero civil avalado por el Consejo de la Judicatura. El perito es el experto en una determinada materia que, gracias a sus conocimientos, actúa como fuente de consulta para la solución de conflictos (Guerrero Montero, 2014). De igual manera en el Art. 250 del Código de Procedimiento Civil dispone:

“Se nombrarán perito o peritos para los asuntos litigiosos que demanden conocimientos sobre alguna ciencia, arte u oficio”

El perito entrega un informe técnico, abarcando varios puntos entre ellos, un levantamiento planimétrico que evidencia la realidad del lugar en el cual está realizándose el proceso prescriptivo, contiene todos los

trabajos necesarios para certificar de manera gráfica la superficie y/o edificaciones existentes. El documento presenta varios términos técnicos, información necesaria y relevante para el fallo del juez. Un dato principal es la clave catastral para identificar el terreno en el cual se está interviniendo, el Reglamento de Catastro urbano lo define como el inventario de las parcelas urbanas del país donde se registran las características geométricas, físicas y económicas de los inmuebles y sus relaciones entre estas y sus titulares de dominio (Erba, 2007: 14).

Otro aspecto importante, es evidenciar los predios colindantes y sus propietarios, la primera definición de colindante en el diccionario de la real academia de la lengua española es: de los campos o edificios contiguos entre sí. Colindante es también, aquel que, en términos municipales, son limítrofes unos de otros. Asimismo, se debe evidenciar la accesibilidad al lote y los bienes

inmuebles como un edificio, construcción e incluso local, aludiendo a su característica común de inmovilidad, propia de los bienes raíces, denominación que también es equivalente (Ponce Solé, 2019). Todos estos bienes son considerados como actos posesorios, este término se define como:

“Las acciones posesorias tienen por objeto conservar o recuperar la posesión, así cuando una persona considere que sus derechos de posesión han sido violados puede acudir ante un Juez competente y solicitar que se le restituya la posesión y se le indemnice los perjuicios ocasionados por el usurpador, para plantear esta acción se requiere cumplir requisitos tales como: poseer el inmueble, la posesión debe ser pública, pacífica de un año ininterrumpido. El poseedor goza de derechos tales como: derecho a pedir que no se le turbe su posesión, derecho a los frutos” (Villa, 2016).

2.1.3.- Dimensiones de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio

La prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio es utilizada como una herramienta por la sociedad y colectivo para poder adquirir, comercializar y acceder a un predio o un espacio para vivienda. Dicho esto, existen algunas personas y profesionales involucrados en la ejecución y aplicación de este proceso. Parte de un enfoque individual, pero al replicarse dentro del territorio su enfoque se amplía por las consecuencias que tiene en la ciudad.

Ante lo expuesto anteriormente y para su posterior análisis en esta tesis, se considera que la prescripción tiene efectos territoriales, sociales y jurídicos, que se agruparon en las siguientes dimensiones:

Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio

- Dimensión Técnica

- Dimensión Social

- Dimensión Jurídica

Figura 6: Dimensiones de análisis.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

1. La primera dimensión vinculada al territorio, considera los diferentes parámetros técnicos que influyen en la planificación territorial, estos pueden ser, el cumplimiento del lote mínimo, el frente mínimo, la relación frente -fondo, la morfología, entre otros, debido a que, la aplicación de esta figura legal no considera los lineamientos y normativas establecidos en la planificación urbana y territorial de la ciudad. Además, limita e inclusive suprime la participación del ente regulador del

suelo, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca.

2. La segunda dimensión es aquella enfocada al aspecto social, pues, la población considera que debe obtener un título de propiedad privada que le garantice seguridad de tenencia sobre un predio, indistintamente de su condición social o su capacidad adquisitiva. Al titularizar la propiedad, al propietario, le es posible tramitar permisos de construcción, líneas de fábrica, ser sujetos de crédito e inclusive vender o comerciar el inmueble, es esta última acción la cual promueve la mala aplicación de la PAED para fraccionar intensivamente el suelo con fines comerciales, distorsionando el fin social de esta figura legal.
3. La tercera dimensión se refiere al aspecto jurídico, puesto que, su acción parte de un proceso legal, el cual a pesar de tener una incidencia importante sobre el territorio y la

población que lo ocupa permiten la creación y titularización de nuevos lotes, que en su mayoría incumplen las determinantes establecidas por el GADM de Cuenca, especialmente en el área periurbana.

Estos enfoques responden a las diferentes circunstancias de cómo se aplica la PAED y sus diferentes alteraciones dentro del territorio. Mediante estas dimensiones será posible conocer, analizar y determinar a detalle sus impactos.

2.2 MARCO LEGAL Y PROCESO DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO EN EL TERRITORIO

2.2.1 Marco Legal de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio

Para poder comprender el proceso y los impactos generados de la PAED en el territorio ecuatoriano, es necesario explorar los elementos necesarios para poder demostrar el dominio, condición fundamental para alegar la prescripción de un bien inmueble, un terreno. De esta forma, es importante indicar que existen diversos modos en los cuales una persona puede adquirir el dominio de un bien, los cuales, para nuestro medio, se encuentran expresados de la siguiente manera:

“Los modos de adquirir el dominio son: la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.

De la adquisición de dominio por estos dos últimos medios se tratará

en el libro de la sucesión por causa de muerte, y al fin de este Código” (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 603).

De entre los “modos” antes indicados para adquirir el dominio, profundizaremos acerca de su significado:

- 1) 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” (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 622).
- 2) Accesión: “es un modo de adquirir por el cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce, o de lo que se junta a ella(...)” (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 659).
- 3) Tradición: “es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste

en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo, por una parte, la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra, la capacidad e intención de adquirirlo” (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 686).

- 4) Sucesión por Causa de Muerte: “Se sucede a una persona difunta a título universal o a título singular. El título es universal cuando se sucede al difunto en todos sus bienes, derechos y obligaciones transmisibles, o en una cuota de ellos, como la mitad, tercio o quinto. El título es singular cuando se sucede en una o más especies o cuerpos ciertos, como tal caballo, tal casa; o en una o más especies indeterminadas de cierto género, como un caballo, tres vacas, seiscientos dólares de Estados Unidos de América, cuarenta quintales de trigo.” (Código Civil de

la República del Ecuador, 2005, art. 993)

5) 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.

Una acción o derecho se dice que prescribe cuando se extingue por la prescripción” (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 2392), es importante indicar que, en materia de derecho, existen 2 formas de prescripción:

A) Extintiva o liberatoria: es aquella en la cual, por inacción del acreedor en un plazo establecido por la ley, el mismo varía según la naturaleza de la cual se trate la obligación, esta prescribe, sin embargo, no extingue las obligaciones, si no que las convierte en obligaciones

naturales, es decir, estas pierden su fuerza coercitiva exterior para exigir su cumplimiento, por lo tanto, no son judicialmente exigibles.

B) **La Usucapión (adquisitiva):** es aquel modo de adquirir la propiedad y otros derechos reales, como por ejemplo el usufruto, la servidumbre, hipotecas, entre otros, mediante la posesión continua y ejercicio de estos derechos en concepto de titular, por el tiempo que señala la ley.

La prescripción adquisitiva, es aquel método mediante el cual, los ciudadanos motivan el trámite de titularización de un predio, a través del uso y dominio de un bien en un tiempo determinado, para el Ecuador, este tiempo es de 15 años, conforme indica la ley, mismos que deben ser cumplidos desde la mayoría de edad de quien lo solicita:

“Los derechos reales se adquieren por la prescripción de la misma manera que el dominio, y están

sujetos a las mismas reglas, salvo las excepciones siguientes:

1.- El derecho de herencia se adquiere por la prescripción extraordinaria de quince años; y,
2.- El derecho de servidumbre se adquiere según el Art. 926” (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, art. 2412).

Por lo tanto, para llevar a cabo el proceso de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, es necesario demostrar el dominio del bien ante una autoridad judicial, esto es claramente indicado en el siguiente artículo: El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla. El juez no puede declararla de oficio. (Código Civil de la República del Ecuador, 2005, Art.2393)

2.2.2 Proceso de ejercicio de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio

Para iniciar el proceso judicial de solicitud de prescripción extraordinaria de dominio, es necesario que el accionante (persona que motiva el trámite), cuente con un abogado de parte, que dé comienzo al proceso, el cual se dará conforme a lo indicado en el flujograma (Figura 7):



Imagen 8: Inspección pericial del abogado y el actor para solicitar la prescripción del bien.
Fuente: Marín & Ruilova. (2022)

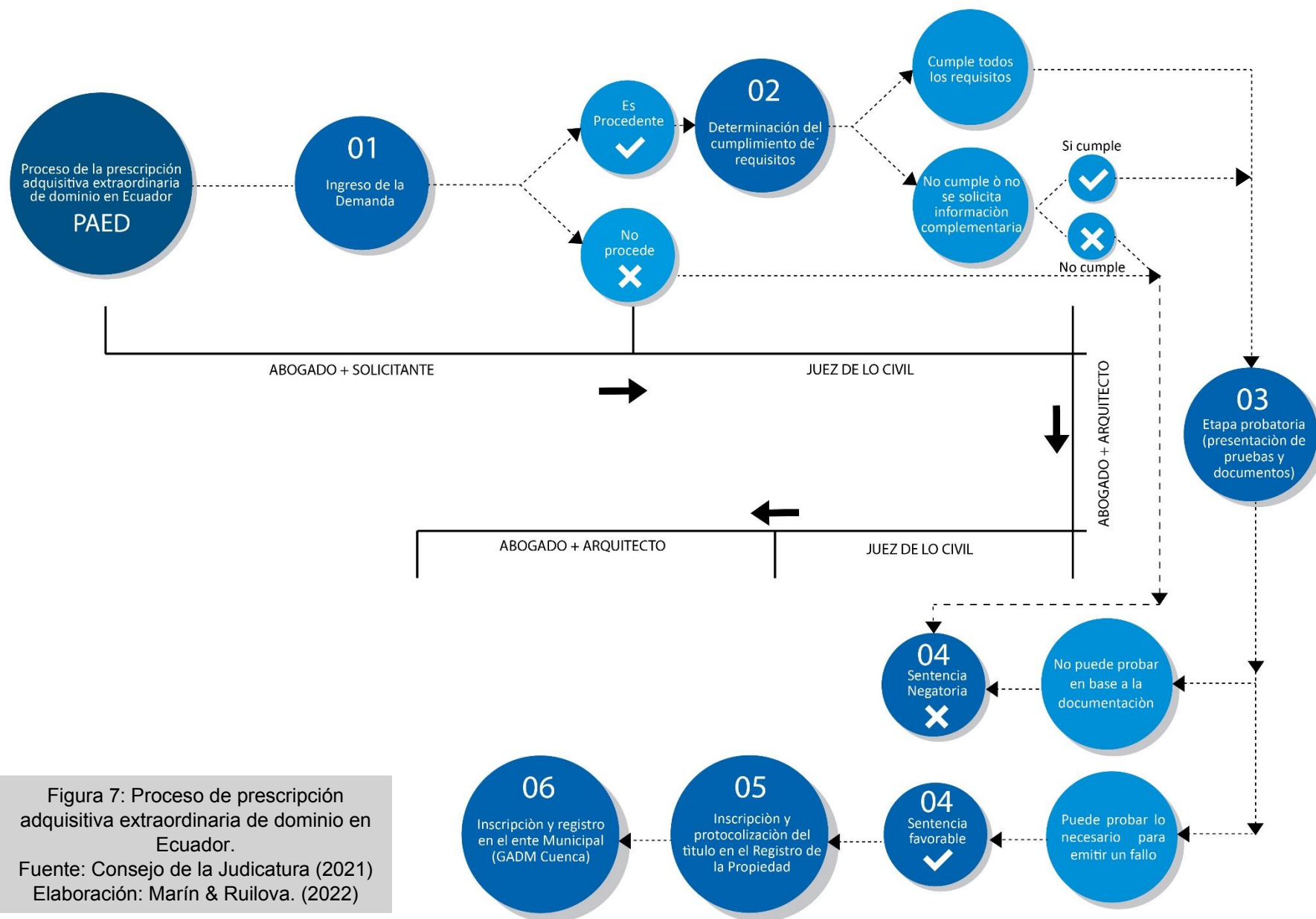


Figura 7: Proceso de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en Ecuador.
Fuente: Consejo de la Judicatura (2021)
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Según a lo expresado en el flujograma (Figura 7), se aborda cada componente del proceso de prescripción de manera más detallada:

01.- Ingreso de la demanda

La persona que solicita la PAED sobre un terreno debe iniciar un juicio, puesto que, en Ecuador, la ley dispone que quien quiera aprovecharse de la prescripción, debe alegarla, pues un juez no puede declararla de oficio. En esta contienda, el demandante realiza la reclamación que es materia principal de este fallo, comenzando por la presentación de una demanda, aquí se adjunta un modelo de la misma, los nombres y datos en ella expuesta tienen fines académicos:

- [A]. - Nombres**
- [B]. - Número de cédula**
- [C]. -Descripción de la demanda**
- [D].-Fundamentos legales**
- [E].-Parámetros del proceso**
- [F].-Citación de las partes involucradas**
- [G].- Datos del abogado defensor**
- [H].-Inscripción de la demanda**
- [I].-Firmas de responsabilidad original y copias**

Modelo de Demanda

Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio

Señor Juez de lo Civil del cantón Cuenca
Yo Juan Esteban Lozano Pérez con cédula de identidad número 010638378-0, ante usted, comparezco y formulo la siguiente demanda:

Mis nombres son los que dejo señalados, de 50 años de edad, de estado civil soltero, de profesión chofer **[A]**. Demando a Juan Diego Verdugo Cordero, con cédula de identidad 010639249-0 **[B]**. Puesto que desde 2001, es decir, hace más de 15 años me he encontrado en posesión pacífica e ininterrumpida con ánimo de señor y dueño, de un bien inmueble, ubicado en la parroquia Nulti del cantón Cuenca, en un sector conocido como Molle, cuyos linderos y dimensiones son, por el Norte, en 20m con una vía pública Sin Nombre, por el Sur en 20m con terrenos de Jacinto Espinoza, por el Este, en 30m con terrenos José Arosemena y finalmente por el Oeste en 30m con terrenos de Javier Solís, muro medianero al medio, dando una cabida de 600m2 cuadrados. La posesión de dicho bien y el uso que he hecho del mismo, arando, sembrando, cultivando y cosechando ha sido sin vinculación contractual de ninguna naturaleza con otra persona; desconozco los nombres ni las personas que puedan tener algún derecho sobre el bien antes descrito, en consecuencia, de esto, se ha operado en mi favor la prescripción adquisitiva extraordinaria del mencionado bien **[C]**.

Con tales antecedentes, amparado en lo dispuesto en el artículo 603 en concordancia con el artículo 2392 y más aplicables del Código Civil Ecuatoriano, concurro ante usted para solicitar, como efectivamente demando, se declare en mi favor la prescripción adquisitiva extraordinaria del mencionado bien **[D]**.

La cuantía del trámite es indeterminada y el trámite que deberá dársele es el ordinario, de acuerdo con el artículo 63 del Código de Procedimiento Civil **[E]**, conforme lo establecido en el artículo 84 del Código de Procedimiento Civil; se citarán a los interesados en esta demanda mediante la prensa; y por lo dispuesto en el artículo 229 de las Reformas a la Ley de Régimen Municipal, esta demanda deberá citarse también a la Municipalidad de Cuenca, puesto que el bien se ubica en el área de expansión urbana, asimismo, pido se envíen las notificaciones a mi casillero judicial No. 8585 **[F]**.

Designo como mi defensor al abogado que suscribe conmigo, a quien faculto para que, con solo su firma presente, en mi nombre y representación, cuantos escritos me sean necesarios **[G]**.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1053 del Código de Procedimiento Civil, sírvase disponer la inscripción de esta demanda en el libro a cargo del Registrador mercantil de este Cantón **[H]**.

Acompaño las copias respectivas de esta demanda. Sírvase proveer **[I]**.

Firma Demandante

Firma Abogado

Imagen 9: Modelo de demanda para prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio.
Fuente: Enciclopedia de práctica jurídica Tomo X Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Análisis de los componentes de la demanda:

A partir de la revisión documental de múltiples procesos prescriptivos y sus demandas, se identificaron nueve componentes, “Conditio sine qua non”, ingredientes necesarios y esenciales para accionar la petición judicial, los cuales se explican a continuación:

[A]: Se debe indicar claramente los nombres, apellidos e identificación de la persona o personas posesionarias accionantes.

[B]: De igual manera, se debe citar los datos necesarios sobre la identidad de la persona u accionado del bien inmueble o demandado.

[C]: Es necesario informar acerca de los actos posesorios legítimos con ánimo de señor y dueño por más de quince años, descripción de la fecha de inicio de la posesión, la relación, circunstancias y hechos materia de

posesión, la cual debe ser en forma pacífica, tranquila e ininterrumpida, sin perturbación de ninguna clase, también los actos de mejora y edificaciones efectuadas en el bien. Para ello, se deberá contar con una planimetría realizada por algún profesional afín a la topografía.

[D]: Se deberá fundamentar según el derecho, para ello se argumenta en base a artículos del Código Civil de la República del Ecuador, tales como:

Artículo 603: el cual habla sobre los modos de adquirir el dominio.

Artículo 715: referente a la posesión de un bien.

Artículo 2392: definición de la prescripción.

Artículo 2393: la prescripción debe ser alegada.

Artículo 2401: definición de posesión ininterrumpida.

Artículo 2410: De la titularidad de la prescripción.

Artículo 2411: Tiempo necesario para adquirir un bien mediante la posesión.

Artículo 2413 La sentencia judicial que declara una prescripción hará las veces de escritura pública.

[E]: El trámite que debe darse a la causa es el ordinario, en cuanto la cuantía es indeterminada, según se indica en el código de Procesos Civiles, en su Art. 61.

[F]: Para la citación de los demandados conforme se señala en el (Art. 84, del Código de Procesos Civiles), se deberá citar a la municipalidad en caso de que el bien se encuentre dentro del área urbana o de expansión urbana.

[G]: Se debe que indicar los datos del abogado defensor.

[H]: Se realizará la Inscripción de la demanda en el libro del registro mercantil del Cantón.

[I]: Es requisito que firmen, el actor y su representante legal el documento.

02.- Determinación del cumplimiento de los requisitos

Una vez entregada la demanda, se nombra un Juez de lo Civil en el cantón que se presenta la misma, una vez cumplido esto, el juez leerá la demanda y determinará un día para que se realice la audiencia, en la cual se comprueba que las partes que conforman el juicio hayan sido debidamente citadas y que la demanda esté debidamente formulada, en caso de ser necesaria documentación adicional, se estipula un plazo de tres días para que se presente la misma. En esta primera aproximación lo más importante es que la persona demandada o la Municipalidad, exprese su situación respecto al predio motivo de la presente causa, parte procesal que puede ausentarse voluntariamente, puesto que, en caso de existir un dueño, sea este un ciudadano o la municipalidad, que exprese estar en posesión o uso del bien inmueble, la acción solicitada es improcedente.

En esta etapa, el abogado de parte del accionante, por celeridad procesal, puede presentar pruebas periciales y anexos que respalden el motivo de la demanda, ya que es precipitado el formularla sin la debida información técnica que la sustente, es decir, se necesita como mínimo un levantamiento planimétrico del bien

elaborado por un profesional afín a esa rama técnica, pues de presentarse pruebas incongruentes se podrá dar de baja el proceso. El juez podrá determinar, si el caso lo requiere, una inspección al bien inmueble para constatar lo expuesto en la demanda o en los anexos presentados.



Imagen 10: Sala de audiencias civiles.
Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

03.- Presentación de pruebas (Etapa Probatoria)

Si bien es posible adjuntar documentación que acelere el proceso judicial, el solicitante de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio debe probar ante la autoridad judicial el dominio del bien, para ello, generalmente, es necesaria la presentación de:

3.1. Fotografías o Videos. - Estos insumos pueden ayudar a dilucidar a la autoridad judicial acerca del tiempo que el accionante se ha encontrado en posesión del predio con ánimo de señor y dueño, durante quince o más años, de manera pacífica e ininterrumpida, asimismo se debe demostrar que la superficie del bien se encuentra totalmente delimitada.

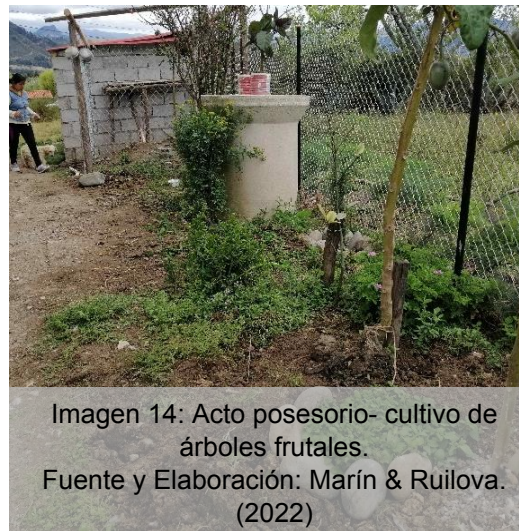
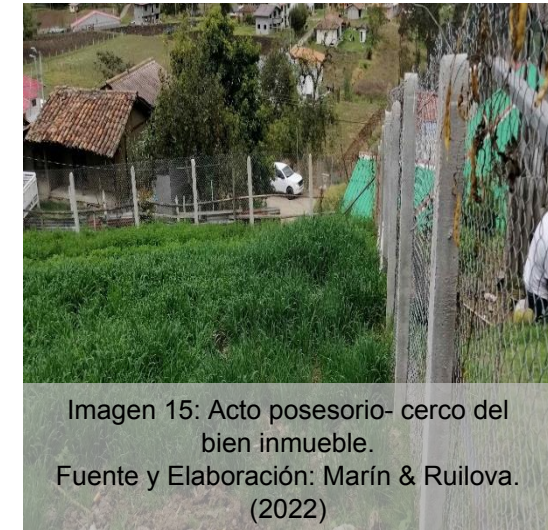
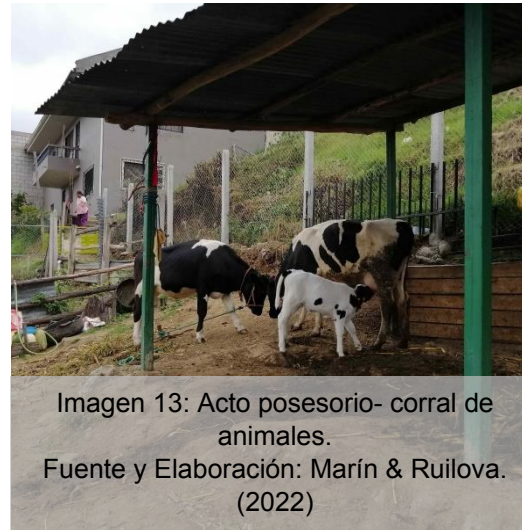


Imagen 11: Actor del proceso indicando los linderos debidamente señalados.
Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)



Imagen 12: Evidencia gráfica del actor del proceso haciendo uso del bien inmueble. Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

3.2. Actos Posesorios. – Los actos posesorios son la prueba más determinante al momento de demostrar la posesión propiamente, entre estos se puede considerar el cultivo, arado, edificación de inmuebles como media aguas, viviendas, corrales de animales o el cercado del bien motivo de la causa, para ello estos actos pueden ser presentados mediante fotografías o videos, los cuales obligatoriamente deberán tener concordancia con lo estipulado en la demanda, a continuación, se presentan algunos ejemplos:



3.3. Pagos o evidencia de mejoras realizadas. – Otra evidencia probatoria del uso del bien inmueble pueden ser los pagos y dotación de servicios básicos, pago de impuesto predial, o la elaboración de mejoras y adecuaciones respecto a la topografía del predio, estas pueden ser apertura de senderos, movimiento de tierra, muros de contención o implementación de sistemas de riego; si bien estos actos, especialmente “los pagos de impuestos o servicios” no otorgan titularidad sobre el bien, son una prueba clara de mejoras realizadas. A continuación, se presentan predios que han sido dotados de servicios o en los cuales se han efectuado mejoras de accesibilidad (Imagen 17-18).



Imagen 17: Actora de mejora- dotación de agua potable en el bien. Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)



Imagen 18: Actora de mejora- construcción de gradas en un sendero peatonal. Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

3.4. Informe Pericial. -

Considerada una de las pruebas más importantes al momento de solicitar la prescripción de un bien, el informe pericial realizado por un perito registrado en la Función Judicial, recopila en un registro fotográfico o de video de todas las pruebas antes mencionadas, una planimetría en la que consten las ubicaciones de las edificaciones de ser el caso y el área que corresponde a la escritura del terreno de mayor extensión cuando exista un antecedente escriturario del bien inmueble.

La situación legal del predio ante la municipalidad, así como un apartado de conclusiones, que permitan a la autoridad judicial dilucidar la situación del terreno. En esta etapa los profesionales ligados a las actuaciones en territorio, arquitectos e ingenieros civiles interceden y exponen desde su área de experticia ante la autoridad judicial (Anexo 1).

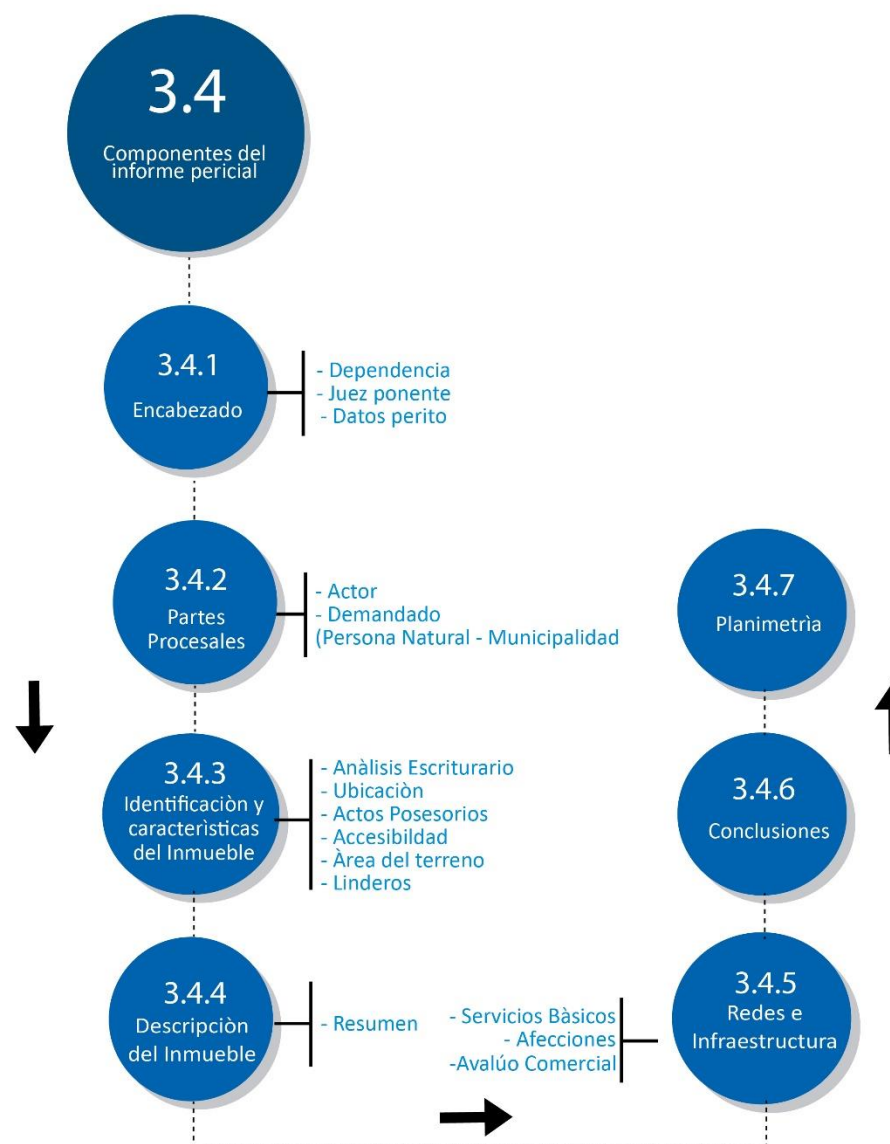


Figura 8: Componentes del informe pericial.

Fuente: Consejo de la Judicatura.

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

3.4.1.- Se indica el código bajo el cual está elaborado el informe, mismo que se encuentra regido por el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), mismo que, por su jerarquía respecto a las leyes formales y materiales, solamente está por debajo de la Constitución de la República del Ecuador.

Este reglamento “Orgánico”, regula el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 133).

3.4.2.- Se identifican las partes actora y demandada, en la situación del demandado se puede citar a la Municipalidad de Cuenca cuando no se cuenta con título del bien inmueble, es decir cuando se trata de un bien mostrenco (Imagen19).

“El término Mostrenco nació a partir del Código Napolitano e involucra el principio de aquellos bienes

vacantes y sin dueño conocido, pertenecen al Estado.” (Torres, 2016)

3.4.1

INFORME PARA PRESCRIPCIÓN MODALIDAD COGEP

Arq. [REDACTED]
CC. [REDACTED]
Arquitectura/Avaluo de Bienes inmuebles
Acreditación N° [REDACTED] Hasta [REDACTED]
Oficina [REDACTED]
Telf: [REDACTED]

Su Señoría, Dra. [REDACTED] Jueza de lo civil de Cuenca, en la presente causa se ha solicitado por la parte actora que se realice la verificación del terreno solicitado, para lo cual pongo a su consideración el presente informe.

Con presencia de la parte actora en la persona de la Sra. [REDACTED] con CC: [REDACTED] nos hemos traslado con fecha 12 de febrero del 2021 a las 10h00, hasta el lugar mismo en la que se encuentra la propiedad para hacer el levantamiento del bien, que detallo a continuación.

3.4.2

Actor:
Demandados:

[REDACTED]

FECHA:

Febrero del 2021.

SOLICITADO POR:

La parte actora

Imagen 19: Encabezado y partes procesales del informe pericial. Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

3.4.3.- Se identifica el tipo de bien inmueble, los actos posesorios, servicios básicos instalados o disponibles y un análisis escriturario breve que indique si el predio pertenece a un lote de mayor extensión o si se trata de un bien mostrenco; así mismo, se identifican las características del bien inmueble, su ubicación, si es posible acceder al mismo, las dimensiones de sus linderos y su superficie. Es importante indicar que en este apartado no se considera si el predio motivo de la causa cumple con los lineamientos establecidos por la municipalidad para fraccionar un lote como son el lote mínimo, tamaño del frente (Imagen 20).

TIPO DE INMUEBLE: Lote de terreno , plenamente delimitado con hitos, terreno terraplanado, cuenta con construcción al interior del inmueble, no cuenta con servicios básicos. Clave Catastral [REDACTED] Lote de terreno que forma parte de uno de mayor extensión.



DATOS DE LAS ESCRITURAS

Escritura de Compra-Venta

Otorgada por: [REDACTED]

A favor de los Sres.: [REDACTED]

CARACTERÍSTICAS DEL INMUEBLE

1.- UBICACIÓN: Lote ubicado en el Sector Denominado [REDACTED] Parroquia El Valle, Cantón Cuenca , Provincia del Azuay. Lote de terreno plenamente identificado, lote de terreno con frente a vía pública.

2.- LINDEROS SEGÚN VERIFICACION:

Norte: Desde P3 a P4 en 19.90 m, antes con [REDACTED]

Sur: Desde P1 a P2 en 21.60m con Camino público de 6m de ancho.

Este: Desde P2 a P3 en 47.80m, con [REDACTED]

Oeste: Desde P4 a P5 en 33.51m, con [REDACTED]

; desde P5 a P6 en 1.85 m y desde P6 a P1 en 17.90 m antes con [REDACTED]

, hoy con Camino privado.

SUPERFICIE:.....997,35 m2.

Imagen 20: Identificación y características de bien inmueble. Fuente: Consejo de la Judicatura.

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

3.4.4.- Se elabora una descripción general del inmueble (Imagen 21).

3.- DESCRIPCION ESPACIAL DEL INMUEBLE:

El lote de terreno en zona rústica denominada [REDACTED], lote de terreno que tiene frente a vía pública de 6 metros de ancho, capa de rodadura en lastre, plenamente definido con postes de hormigón armado-madera con alambre de púas a los linderos norte, sur, este.

Al interior de terreno se ha realizado un terraplén en 90 % de la extensión, cubierto de pasto natural. Al interior se encuentra emplazada una bodega de madera de 9 metros cuadrados, en estructura de madera, paredes en tablas de eucalipto-encofrado, cubierta de zinc, cuenta con puerta de madera y las seguridades.

Lote de terreno de topografía irregular, lote que forma parte de un lote de terreno de mayor extensión. Lote de terreno que cuenta con un área de 997,35 metros cuadrados.

Imagen 21: Descripción del bien inmueble.

Fuente: Consejo de la Judicatura.

Elaboración Marín & Ruilova. (2022)

3.4.5.- Se establecen las redes de infraestructura, accesibilidad, afecciones existentes (en el caso de márgenes de protección de cuerpos de agua) y un avalúo comercial del predio (Imagen 22).

6.- REDES DE INFRAESTRUCTURA BASICA:

VIAS :	Lastre
AGUA POTABLE:	No tiene
ENERGÍA ELECTRICA:	No tiene
ALCANTARILLADO:	No tiene.

7.- VIAS DE ACCESO.

Se accede desde la vía pública.

8.- AFECTACION URBANA

El lote no cuenta con afectación urbana.

9.- AVALUO DEL MENCIONADO TERRENO.-

Para lo cual me permito en informar el valor a la fecha de Febrero del 2021.

Avalúo del mencionado Predio.

CONCEPTO	SUPERFICIE/ UNIDAD	PRECIO UNITARIO	PRECIO TOTAL
TERRENO	997,35 m2	15 c/m2	14.960
Bodega de madera	9 m2	30 c/m2	270
TOTAL			15.230

Son: Quince mil doscientos treinta dólares.

Imagen 22: Redes e infraestructura.

Fuente: Consejo de la Judicatura.

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

3.4.6.- Se detallan las conclusiones elaboradas por el profesional calificado para la producción del informe pericial, mismas que son parte fundamental de la información que la autoridad judicial pondera al momento de emitir su fallo (Imagen 23).

12.- Conclusiones :

- a) La acreditación otorgada por el CNJ, se encuentra vigente hasta el [REDACTED]
- b) La metodología utilizada para la valoración del terreno es el Método de Comparación, tomando muestras de lotes de terreno en similares condiciones y obteniendo una media. Se ha utilizado flexómetro, GPS GARMIN OREGON 550t, cámara fotográfica.
- c) Señoría se ha verificado que el terreno descrito, se encuentra plenamente delimitado y cercado, cuenta con obras al interior del mismo como el terraplen que ha decir de la parte actora ha hecho la obra, así como la bodega de madera, la misma al realizar la verificación se encuentra en posesión de la [REDACTED].
- d) Señor juez es todo de en cuanto puedo determinar en honor a la verdad, los datos proporcionados son hechos bajo juramento, si su autoridad creyere conveniente las aclaraciones pertinentes las haré con la brevedad posible. (Adjunto Plano del bien, así como se consultado con el Gad de Cuenca, cuyo bien se encuentra debidamente catastrado con clave catastral [REDACTED])

Imagen 23: Conclusiones del informe pericial. Fuente: Consejo de la Judicatura.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

3.4.7.- Se anexa una planimetría actualizada del lote, esquematizando el terreno de mayor extensión de ser el caso, la misma debe corresponder con la información presentada en el informe pericial puesto que la existencia de inconsistencias en el informe, es causal directa de la desestimación de la prueba (Imagen 24).

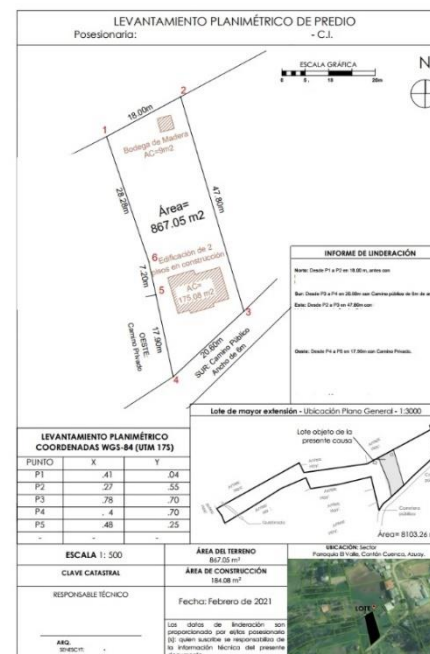


Imagen 24: Planimetría anexa al informe pericial. Fuente: Consejo de la Judicatura.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

3.5. Testigos - Es necesario presentar testigos ante la autoridad judicial, pues estas personas propias de la zona, declaran bajo juramento el conocer a quien se dice dueño del predio motivo de la demanda, así como estar conscientes de los múltiples actos posesorios y uso que ha venido haciendo del mismo, se recomienda presentar como mínimo dos testigos.



Imagen 25: Proceso de audiencia para PAED en el Consejo de la Judicatura
Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova.
(2022)

04.- Sentencia

Cuando se han presentado los elementos que motivan la demanda, la autoridad judicial deberá enunciar las normas o principios jurídicos en los cuales se fundamenta para dictar su fallo, puesto que, según lo expresado en el artículo 273 del Código de Procedimiento Civil, “(...)Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideran nulos. Las servidoras o servidores responsables, serán sancionados(...)”, esto con el fin de asegurar el derecho al debido proceso y sus garantías básicas.

De ser el caso en que la sentencia judicial declare pertinente la prescripción a favor de quien motivo la demanda, esta se constituirá como escritura pública, amparada por el artículo 2413 del Código Civil, esta escritura deberá ser protocolizada en un Notaría, y posteriormente inscrita en el Registro de la Propiedad del

cantón o cantones a los que el bien pertenezca, ya que esto permitirá que surta los efectos legales pertinentes.

Según el Dr. Wilmer Guerrero, jurista ecuatoriano, la sentencia de un trámite de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio tiene las siguientes particularidades:

1. Una vez protocolizada e inscrita, servirá como título de propiedad.
2. Si la sentencia es favorable, automáticamente anulará la inscripción del título de propiedad del anterior propietario.
3. La sentencia es apelable según las características del juicio ordinario y susceptible de casación.
4. La sentencia no condena al anterior propietario, por perder la propiedad, sino reconoce el derecho del poseedor que ha cumplido todos y cada uno de los preceptos legales.

05.- Inscripción y protocolización de la sentencia

Una vez ejecutoriada la sentencia del proceso con un fallo positivo a favor del prescribiente, se debe inscribir y protocolizar la demanda en el Registro de la Propiedad para que de esta manera el título tenga validez ante terceros.

El primer paso es la protocolización, ante lo cual se deberá acudir a un Notario público registrado, pues dicha acción es de su competencia, palabra proveniente del latín “*competere*”: que constituye facultad, idoneidad en la realización de actos. En el ámbito territorial, competencia de conformidad al precepto contenido en el Art. 1 del Código de Procedimiento Civil, es la potestad de administrar justicia está distribuida entre los diversos tribunales y juzgados. Aplicando este concepto al ámbito notarial, la competencia de los notarios está dada de conformidad con el Art. 7 de la Ley Notarial, en el

sentido de que cada notario ejercerá su función dentro del cantón para el que haya sido nombrado, cualquiera que sea el domicilio de los otorgantes, la ubicación de los bienes materia del acto, contrato o el lugar del cumplimiento de las obligaciones.

Por último, una vez que ha sido protocolizada la escritura pública otorgada por el fallo favorable de la autoridad judicial civil (Juez), se deberá inscribir dicho documento en el Registro de la Propiedad, dicha entidad solicita para fallos judiciales únicamente la presentación de todo el documento del proceso judicial, dando así validez a la escritura pública para actos ante terceros.

2.3 CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO II

Acorde a lo expuesto en el presente capítulo, es posible inferir que el proceso de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio permite a su accionante, en caso de una

sentencia favorable, fraccionar el suelo sin consideración a las determinantes técnicas establecidas por los organismos de control y regulación territorial (Gobiernos Autónomos Descentralizados) siempre y cuando se cumpla el proceso antes expuesto, mismo que considera de manera muy escueta los diferentes parámetros técnicos que implica el fraccionamiento de suelo, siendo importante no solo el regular esta práctica sino también incorporar mejoras y ampliaciones tanto a los informes periciales como a la documentación requerida por el juez de turno.



CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO

La regulación, control y planificación del suelo es competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Distritos Metropolitanos, los cuales tienen la obligación, sin embargo, existen varios mecanismos como la aplicación de diversas figuras legales (ocupación, accesión, tradición, herencia, prescripción), de ellas destaca la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio (PAED), proceso central de este trabajo.

La población ha incrementado paulatinamente la aplicación de PAED (Figura 3), debido a que es menos costosa que el trámite de fraccionamiento o lotización, no obliga al propietario a cesionar terreno, su tramitología es más simple, necesita menos tiempo para obtener resultados. Además, permite fraccionar el suelo con una intervención mínima o casi nula de los

organismos rectores del territorio, generando un fraccionamiento vertiginoso y no regulado del suelo, incidiendo en los procesos de planificación territorial.

El siguiente análisis corresponde al periodo 2020-2021, no obstante, cabe señalar que por la emergencia sanitaria de la COVID-19, fue complejo acceder a la información que poseen los entes involucrados en los procesos de PAED en la ciudad de Cuenca.

Superada la etapa de investigación, se procedió a recopilar, analizar y depurar la información, con la finalidad de determinar los problemas que genera la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en el área periurbana de Cuenca (Figura 5).

3.1 PROBLEMÁTICA DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO EN EL ÁREA PERIURBANA DE LA CIUDAD DE CUENCA

En el ámbito nacional la investigación relacionada a la aplicación de esta figura legal y su seguimiento es escasa, pues, si bien los requerimientos establecidos en el Código Civil ecuatoriano son los mismos a lo largo de todo el territorio nacional, la información disponible acerca de esta práctica es limitada, según Peñafiel F. (2017), se expresa que no existen trabajos de investigación relacionados a la prescripción de bienes inmuebles vinculados a la aplicación de la PAED.

En la provincia del Azuay, según datos obtenidos del Informe de Gestión de la Procuraduría General del Estado, existe un leve seguimiento de las sentencias en materia civil, expresando que gran porcentaje de estos procedimientos

corresponden a la PAED, también indica que el procedimiento está permitiendo al Municipio de Cuenca, el cobro regularizado de sus impuestos sobre estos predios, que en algunos casos no se encontraban catastrados; sin embargo, omite completamente el impacto del fraccionamiento de suelo generado por la aplicación de este proceso judicial.

En función de los datos obtenidos en el presente trabajo (Figura 3), es posible evidenciar un gran número de casos de fraccionamiento de suelo mediante la aplicación de la PAED, en el área de influencia inmediata de la ciudad o periurbano, según Quezada Jara M. (2015) es en este espacio de transición donde coexisten el suelo urbano (cabeceras parroquiales) y lo rural. De acuerdo con el PDOT-PUGS (borrador junio 2021) el suelo rural se clasifica en: el suelo rural de protección, el suelo rural de expansión y el suelo rural de producción (Imagen 26).

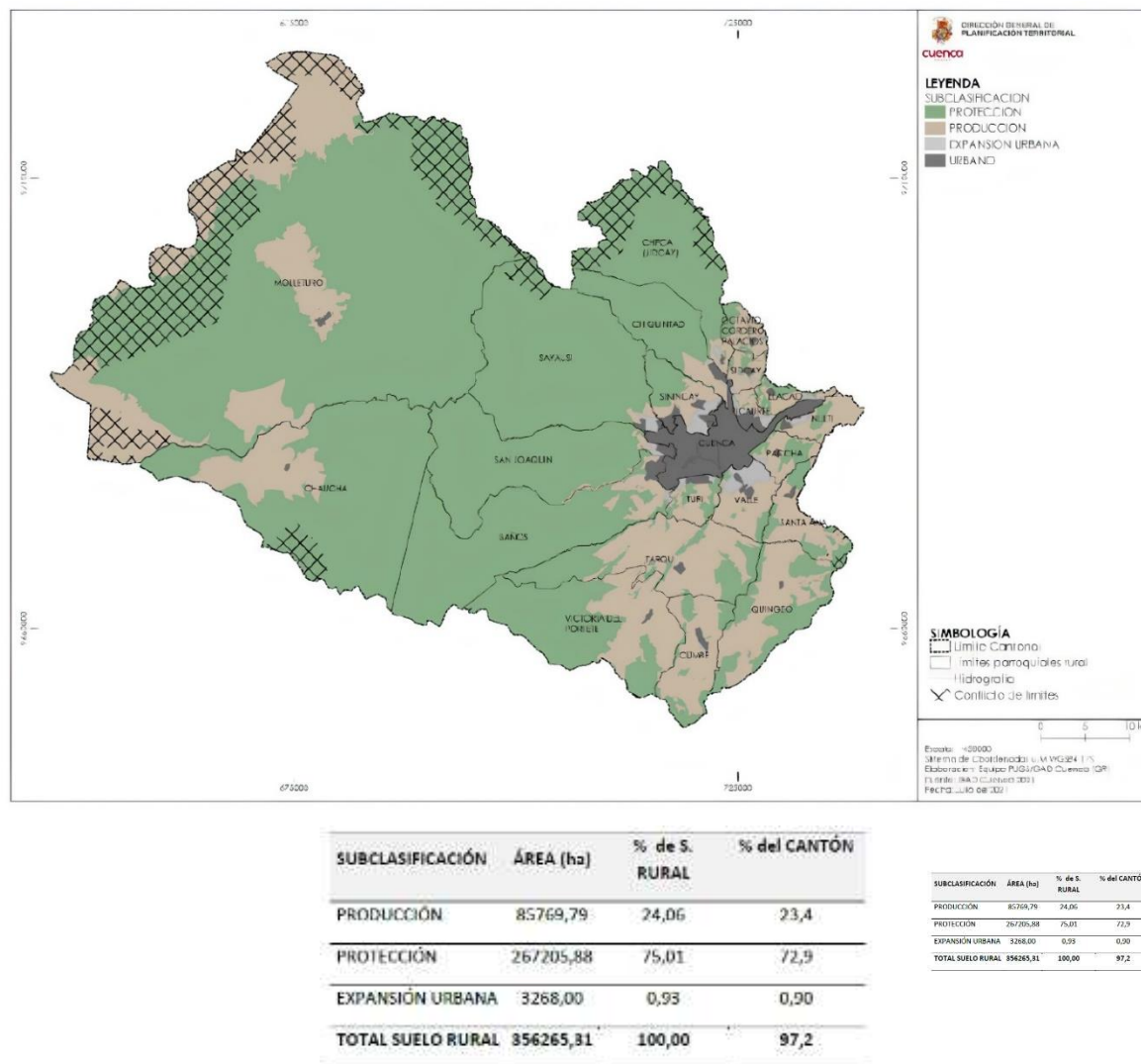


Imagen 26: Subclasificación del suelo rural del cantón Cuenca.
Fuente y Elaboración: PDOT-PUGS 2021

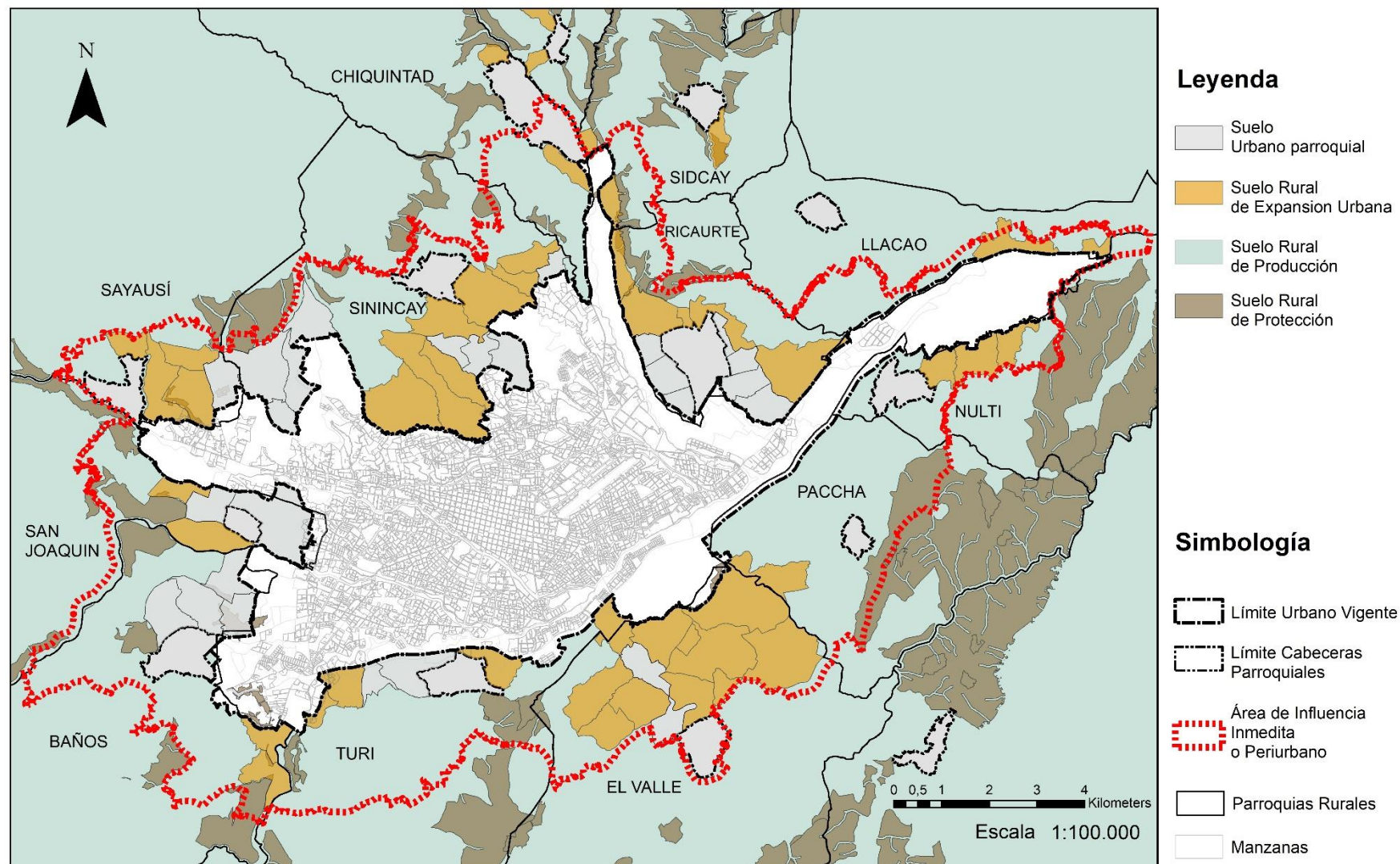


Imagen 27: Mapa del área rural de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca (Periurbano).

Fuente GADM Cuenca 2021.

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Es por ello que, a partir de la subclasificación del suelo rural, aplicando el método de superposición de mapas con información digital (shapes), brindada por el GADM de Cuenca, se conoce que el área de influencia inmediata vigente (PDOT 2015) o periurbano, tiene una extensión de 11 509,09 ha., dentro de este espacio se encuentran: el suelo rural de expansión urbana, el suelo rural de protección, el suelo rural de producción y el suelo urbano parroquial de aquellas cabeceras contenidas dentro del límite periurbano (Figura 9 e imagen 27); los cuales se detallan a continuación.

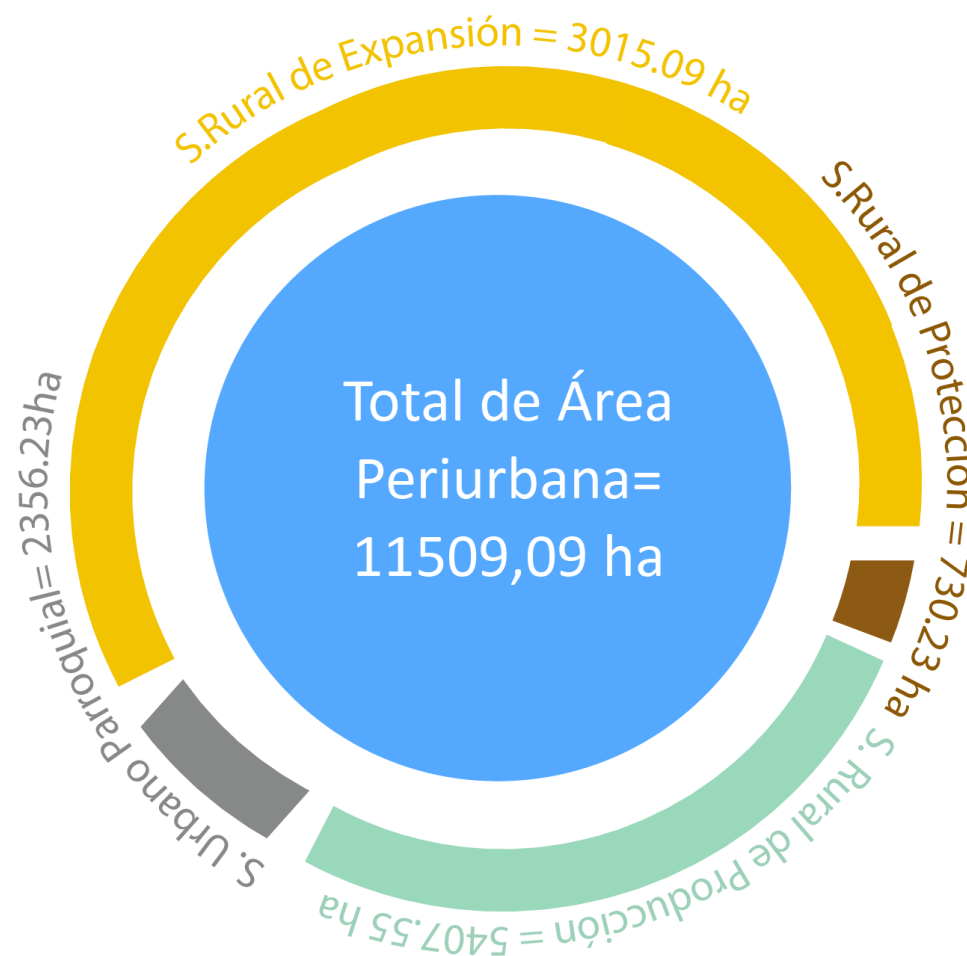


Figura 9: Clasificación del suelo del área periurbana de la ciudad de Cuenca.
Fuente: GADM Cuenca 2021
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

En el área periurbana antes expuesta, solamente existe 3 015,09 ha. de suelo rural que cumplen con las características necesarias para ser definidas como suelo de expansión urbana (acceso a servicios básicos, vialidad, transporte público, espacios comunitarios, equipamientos) sumadas a las 2 356,23 ha. que comprenden el suelo urbano parroquial, dando un total de 5 371,31 ha. de suelo apto para soportar los procesos de urbanización, es decir, las 6 137,78 ha. restantes dentro del suelo periurbano, no están destinadas al desarrollo urbanístico (Imagen 28).

Leyenda

-  Suelo Urbano parroquial
-  Suelo Rural de Expansión Urbana
-  Suelo Rural de Producción
-  Suelo Rural de Protección

Simbología

-  Límite Urbano Vigente
-  Límite Cabeceras Parroquiales
-  Área Periurbana
-  Parroquias Rurales
-  Manzanas

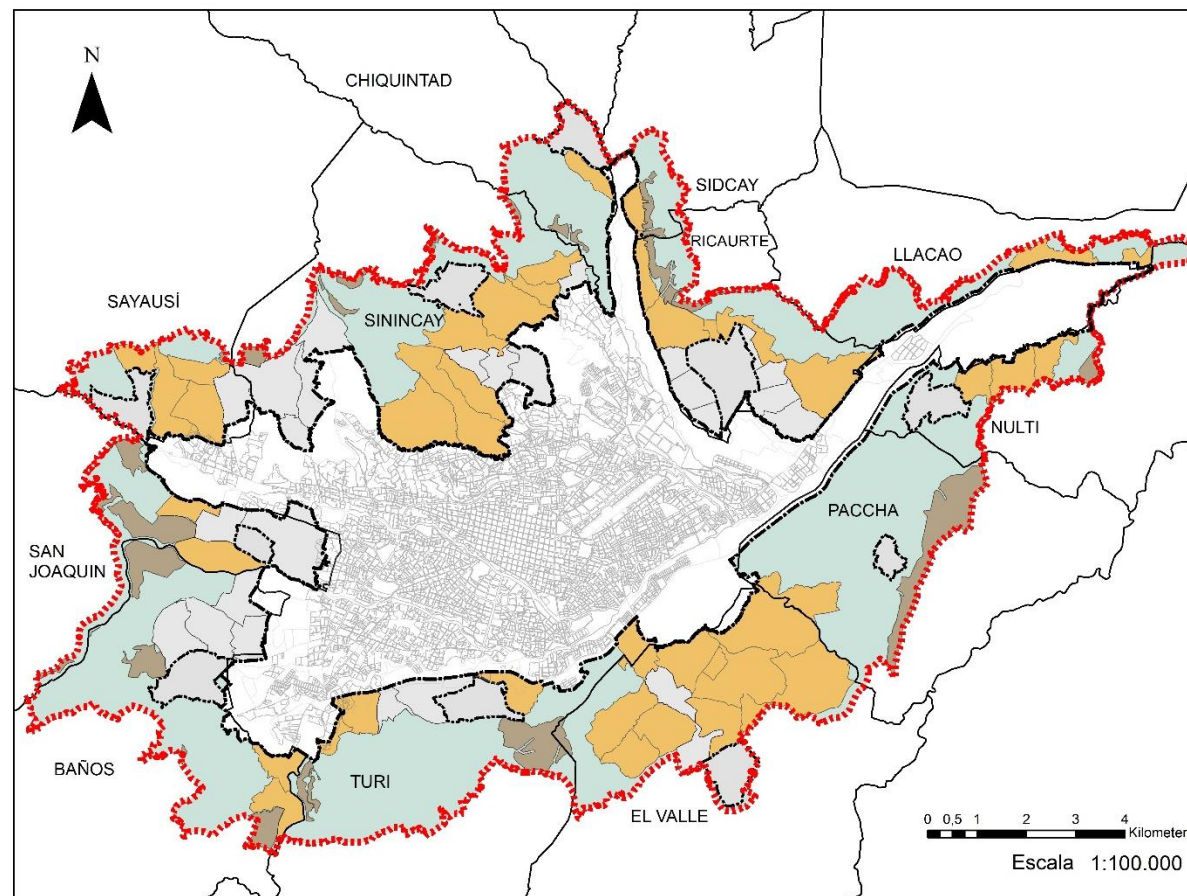


Imagen 28: Mapa clasificación del suelo del área periurbana de la ciudad de Cuenca.

Fuente: GADM Cuenca 2021.

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Además, es en el área periurbana vigente que se dan la mayor cantidad de procesos de fraccionamiento de suelo, de acuerdo a Reinoso & Quizhpe (2018), las parroquias en que se registran mayores casos de fraccionamiento son las que rodean el límite urbano de Cuenca, de entre estos procesos de fraccionamiento destaca la aplicación de la figura legal de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio. Esto se ve reflejado en la información obtenida de los registros oficiales del Registro de la Propiedad de Cuenca en el periodo 2016 – 2020, información que fue filtrada, depurada y organizada mediante un matriz de datos, análisis que muestra un total de 7 263 casos de prescripciones en la ciudad de Cuenca, las cuales se encuentran distribuidas de la siguiente manera:

- Suelo urbano: 1464 PAED.
- Suelo Rural: 5799 PAED

A partir de esta información, se clasificó la cantidad de procesos

prescriptivos por parroquias tanto urbanas como rurales (Figura 10–11-12), lo que permite tener una visión clara de como esta figura legal incide en el territorio. Las parroquias rurales que más prescripciones registran son: Sinincay, Baños, Ricaurte, El Valle y Paccha. Reforzando el motivo por el cual se escogió el área sur-este del cantón para efectuar un análisis a detalle en donde sea posible ubicar y cuantificar las prescripciones adquisitivas extraordinarias de dominio que se dan en el área periurbana de la ciudad.

Es por ello, que a través de las entrevistas virtuales efectuados con personal municipal se evidenció que existe un alto grado de fraccionamiento en todo el suelo periurbano, y no solamente en las áreas destinadas a la expansión urbana, mediante esta figura legal, originando una seria problemática para la planificación urbana y una visión distorsionada del territorio.

A continuación, en la Imagen 29 se puede evidenciar los procesos de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio presentes en el área periurbana de la ciudad de Cuenca ubicadas en la proximidad del límite urbano de la ciudad.

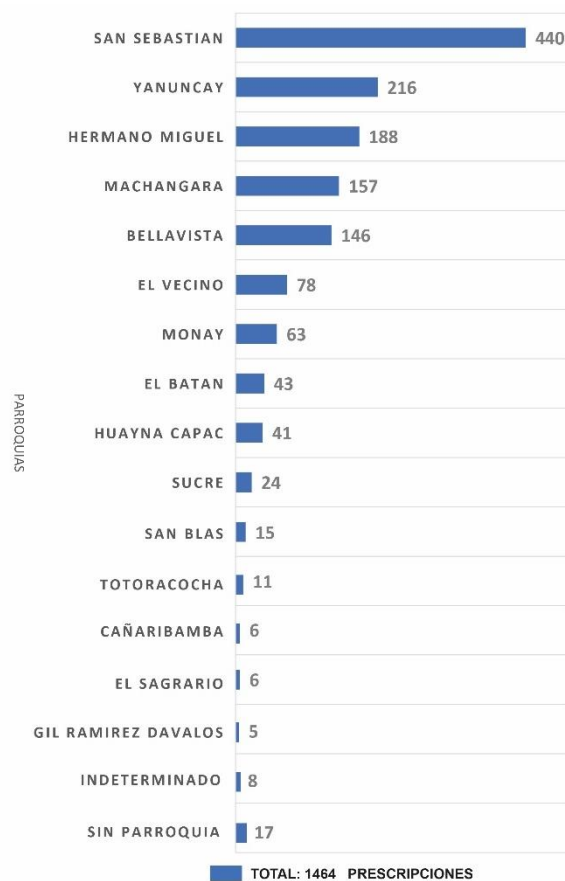


Figura 10: Prescripciones en suelo urbano.
Fuente: Registro de la Propiedad Cuenca.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)



Figura 11: Prescripciones en el suelo rural.
Fuente: Registro de la propiedad Cuenca.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

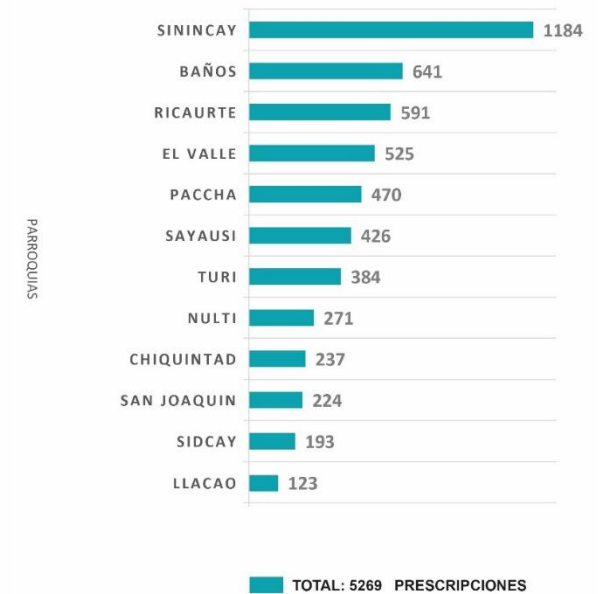


Figura 12: Prescripciones en el área Periurbana.
Fuente: Registro de la Propiedad Cuenca.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

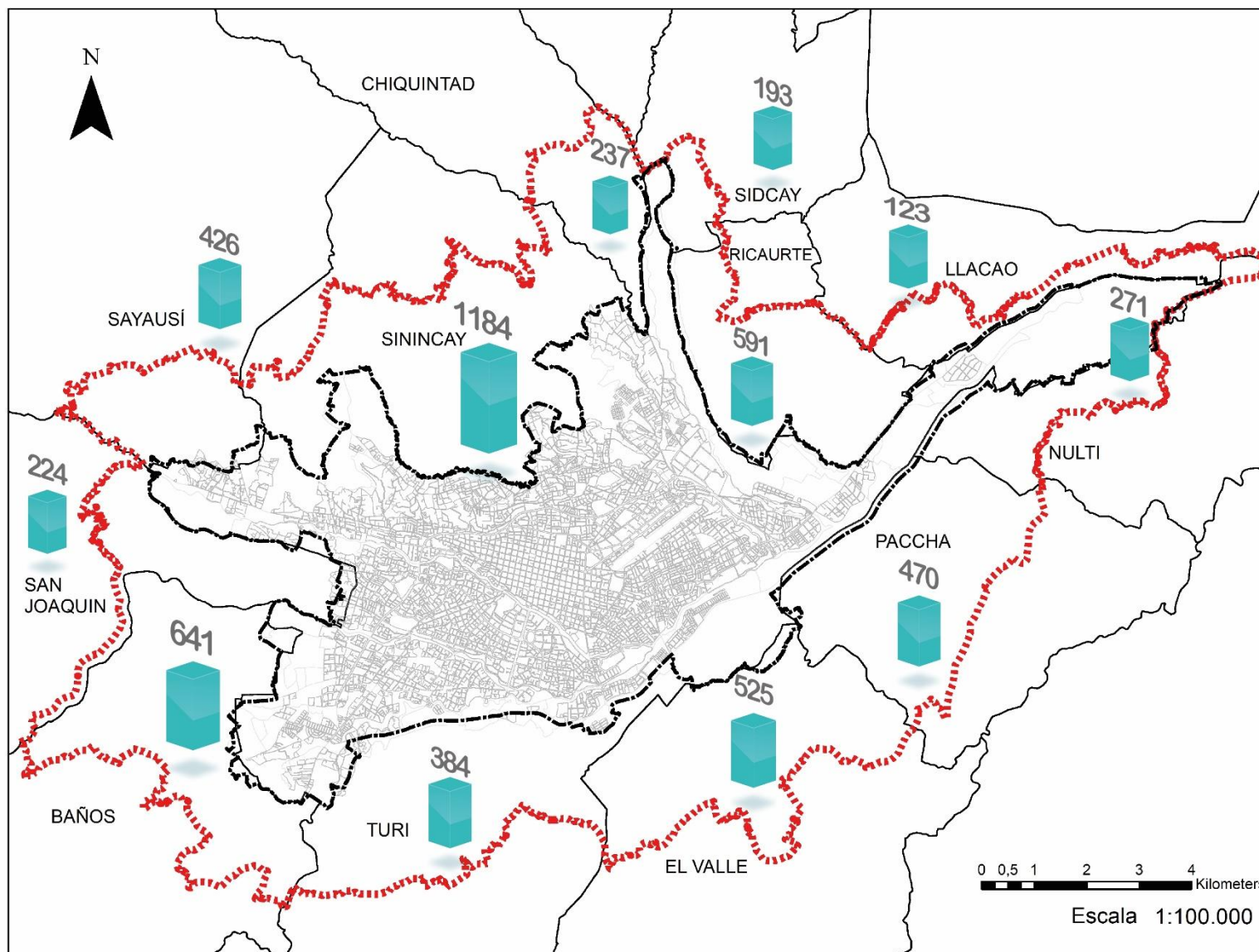


Imagen 29: PAED en el área Periurbana de la ciudad de Cuenca.
Fuente: Registro de la propiedad Cuenca.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

3.2 INSTITUCIONES REGULADORAS QUE INTERVIENEN EN LOS PROCESOS DE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO EN LA CIUDAD DE CUENCA

Con respecto a los procesos de titularización mediante la PAED, es importante entender el rol que cumplen las instituciones que intervienen en dicho proceso:

A) Consejo de la Judicatura

De acuerdo a lo estipulado en la Constitución de la República del Ecuador en su Artículo. 178 inciso sexto, el Consejo de la Judicatura es aquel órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. El Artículo 254 inciso segundo del Código Orgánico de la Función Judicial determina que el Consejo de la Judicatura es un órgano instrumental para asegurar el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y

auxiliares de la Función Judicial, sin que esto signifique atentar contra el principio de independencia interna y externa de dicha Función del Estado.

El Consejo de la Judicatura mediante sus jueces intervienen en el juicio de titularización cuando existen demandas de PAED “(...) debido a que una persona natural está requiriendo la posesión de un bien inmueble que tiene una escritura. En el proceso de la demanda, el juez solicita pruebas de que está en posesión de una propiedad de manera pacífica durante 15 años, según lo que establece el Código Civil en el título XL: De la Prescripción, donde se describe el proceso y los requisitos para una sentencia positiva. Durante el procedimiento de la demanda, el juez realiza a los Gobiernos Autónomos Descentralizados una petición de las características y limitaciones del predio que se está prescribiendo. Si se utilizase esta figura jurídica como un medio para obtener una partición

judicial como lo indica el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD-, Artículo 473, se observa que, si este no se encuentra aprobado por el Consejo Municipal, esta acción se anula (...)” (Reinoso y Quizhpe, 2018: 39).

El COOTAD establece claramente que las Municipalidades tienen parte en las decisiones judiciales como entidad pública que tiene la competencia de control y gestión del suelo rural.

No obstante, en la actualidad la judicatura cita al GAD Municipal del Cantón Cuenca a las audiencias de prescripción, sin embargo, el GAD no cuenta con los recursos humanos y logísticos para participar activamente y asumir su rol de ente regulador del suelo rural en los procesos prescriptivos.

B) Registro de la Propiedad

El Registro de la Propiedad es aquella entidad pública cuya función es llevar el registro oficial de la situación jurídica de los bienes inmuebles, su finalidad es el brindar seguridad jurídica al comercio inmobiliario, protegiendo a quienes participan de estas prácticas. La Constitución de la República del Ecuador en su Artículo 265 indica que el Registro de la Propiedad debe ser dispuesto de manera concurrente con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y el Ejecutivo. Así mismo, de acuerdo al Decreto Ejecutivo N.º 1616, inciso 4 versa que, por motivo de mejoramiento del catastro de la prestación de asistencia técnica a los municipios, se debe unificar los datos entre estas dos entidades.

Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas semiestructuradas y grupos focales realizados con personería del ente municipal se

expresó que no se da la vinculación de información entre las instituciones.

C) Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales se encargan de regular y controlar el territorio cantonal, esta institución está supeditada a normas y leyes que la regulan empezando por la Constitución de la República del Ecuador, la cual expresa que tienen la competencia del desarrollo territorial cantonal, además de ejercer control y velar por el adecuado “uso y ocupación del suelo urbano y rural” (Asambleas Nacional, 2008). La LOOTUGS y el COOTAD, ratifican la competencia de la municipalidad para planificar el territorio cantonal.

No obstante, no existe vinculación alguna entre los entes que participan en los procesos prescriptivos, debido

a que cada institución maneja formatos y bases de datos independientes, además, no existe la colaboración interinstitucional para vincular la información.

Así mismo, la inoportuna notificación a la Municipalidad por parte de la Función Judicial, dificulta la presencia del ente regulador del suelo en las audiencias de prescripción, además, no existe el personal suficiente para atender esta creciente demanda, pues, en base a la información proporcionada por el Consejo de la Judicatura se dan alrededor de 1900 juicios de prescripción anualmente, representando un promedio de 158 audiencias de prescripción mensualmente, por lo cual, sería necesario que exista un equipo técnico jurídico de la Municipalidad abocado a participar activamente de los juicios.

Por lo tanto, los problemas mencionados provocan que se trabaje con bases de datos desactualizadas,

duplicados y con valores erróneos, por ejemplo: la información correspondiente al área de los predios presentan incongruencias tales que llegan a superar el 10% de diferencia entre la base de datos Municipal y la información ingresada al Registro de la Propiedad, la cual, es obtenida de las sentencias ejecutoriadas por un juez de lo civil avalado por el Consejo de la Judicatura, esto muestra una visión errónea del territorio, dificultando no solo el control del suelo rural, sino también, la planificación de este a futuro.

3.3 PROBLEMÁTICA RELACIONADA A LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO EN CUENCA

El proceso de expansión de la ciudad, tiene como característica principal la reserva territorial para la expansión del suelo destinado a la vivienda, sin embargo, es el suelo rural inmediato al área urbana el que está

absorbiendo este requerimiento de la población, pues, el 80% de fraccionamientos generados mediante PAED se emplazan en esta zona, ingresando nuevos lotes que en algunos casos no consideran una o varias directrices del PDOT-PUGS, como por el ejemplo el lote mínimo, el frente mínimo, entre otras; razón por la cual, es necesario analizar esta problemática ya que tiene impactos técnicos y sociales derivados de la aplicación de esta figura legal, para ello, fue desagregada en tres dimensiones de análisis:

A) Dimensión Técnica:

Es aquella vinculada al territorio, pues la aplicación de esta figura legal incide de manera importante en el suelo, especialmente en el área periurbana, debido a que el suelo rural acorde a datos obtenidos del Registro de la Propiedad del Cantón Cuenca presenta un promedio anual de 1160 procesos de fraccionamiento por PAED. Esta actividad genera

varios problemas para la planificación del territorio, tales como:

- Los predios titularizados por PAED, no cumplen el tamaño asignado en su sector de planeamiento.
- La aplicación de la PAED, titulariza predios cuya morfología limita aprovechar el suelo para cultivo y vivienda.
- Algunos procesos de fraccionamiento mediante la PAED, titulan predios sin considerar su ubicación y distribución dentro de la manzana, ocasionando dificultades de accesibilidad y dotación de servicios básicos.
- El uso de la PAED, permite fraccionar el suelo con secciones de vía reducidas que son insuficientes para acceder a los predios y garantizar el acceso a servicios básicos.
- La mayoría de predios fraccionados por PAED no cuentan con infraestructura de servicios básicos cercanos.

- Al aplicar esta figura legal el ente municipal no percibe el área correspondiente a la sesión de suelo.
- Los profesionales no indican las limitantes que pueda generar el fraccionamiento mediante PAED, por ejemplo, al momento de tramitar los permisos de construcción, respetar los retiros obligatorios u otras determinantes establecidas en el PDOT-PUGS, impidiendo edificar en el lote prescrito.
- La desproporción de áreas entre los lotes de un mismo sector de planeamiento, ocasionada por la aplicación de la PAED dificulta el desarrollo de actividades agrícolas y de vivienda.

Estos problemas vinculados a la dimensión técnica, sus causas y efectos serán analizados minuciosamente en el área sur-este de la ciudad de Cuenca, área de estudio del presente trabajo de titulación.

B) Dimensión Social:

Esta dimensión abarca el ámbito social, debido a la necesidad de la población de adquirir el título escriturario de sus predios y así garantizar la seguridad de la tenencia del suelo, permitiendo a estos acceder a créditos bancarios o comerciar estos bienes a terceros. Los principales problemas relacionados a temas sociales son:

- En algunos casos, los procesos de fraccionamiento mediante la PAED, generan un inadecuado uso y ocupación de suelo respecto a la planificación territorial establecida.
- La cooperación entre instituciones es casi inexistente, lo cual genera incongruencia en el registro de información de los predios, provocando que el ciudadano deba iniciar trámites como: error de cabida, actualización de datos, entre otros, generando gastos y trámites adicionales en la Municipalidad.
- Por desconocimiento o falta de acompañamiento de los profesionales que interceden en el proceso de prescripción, el dueño del predio no inscribe dicha propiedad en el catastro municipal, por ende, al carecer de clave catastral dificulta al propietario acceder a los servicios básicos, por ejemplo: en el caso del servicio de energía eléctrica es requisito la copia del pago actualizado del impuesto predial.
- Los procesos de fraccionamiento generan especulación sobre el precio del suelo, dificultando adquirirlo y así aumentando la segregación social.
- La inobservancia de los lineamientos establecidos en el PDOT-PUGS por parte de la población, que aplican la PAED, agudizan la especulación sobre el costo del suelo, debido a procesos rentistas y no por uso o necesidad social.

C) Dimensión Jurídica:

Esta dimensión se enfoca al ámbito legal y marco normativo de la PAED, debido a que, esta figura legal al estar sobre las directrices y normas que establece el GAD Municipal, tiene efectos importantes en la planificación territorial, ya que presenta los siguientes problemas:

- En algunos casos se da una inadecuada aplicación de la figura legal PAED para fraccionar el suelo, pues, quienes demandan la prescripción no siempre cumplen los requisitos que la ley ordena, por ejemplo: en el caso de compraventas insolemnes, los interesados distorsionan el tiempo de posesión del predio al efectuar la demanda.
- Existen procesos que presentan inconsistencias de datos de superficie, relación de medidas, o antecedente de dominio legal al momento de formular la demanda.
- Algunos propietarios aprovechan la aplicación de la PAED, para

realizar fraccionamientos amparados por el orden jerárquico de las leyes nacionales, ignorando las directrices establecidas por el ente municipal.

3.4 PROBLEMÁTICA DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO EN LA ZONA SUR-ESTE, PARROQUIAS DE NULTI, EL VALLE Y PACCHA

Como ya se indicó antes, las parroquias rurales que presentan más casos de fraccionamiento mediante PAED son aquellas contenidas dentro del área periurbana, así pues, se escogieron las parroquias de Nulti, Paccha y El Valle, debido a su ubicación, cantidad de prescripciones e información y documentación disponible, por ello la zona Sur-Este, se establece como área de estudio, la cual abarca 3 319,99 ha., que representa el 34,63% de la superficie de las parroquias seleccionadas, distribuida de la siguiente manera:

Parroquias	Superficie Total (ha)	Superficie de suelo Periurbano (ha)
El Valle	4 320,87	1 458,34
Paccha	2 558,61	1 318,04
Nulti	2 707,26	543,61
TOTAL:	9 586,74	3 319,99

Tabla 2: Distribución del área periurbana en la zona sur-este.

Fuente: GADM Cuenca 2021

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

A partir de esta clasificación del suelo, se categorizó aquel que se encuentra dentro del área periurbana de la zona de estudio, considerando: el suelo urbano parroquial, el suelo rural de expansión urbana, el suelo rural de protección y el suelo rural de producción (Imagen 31)

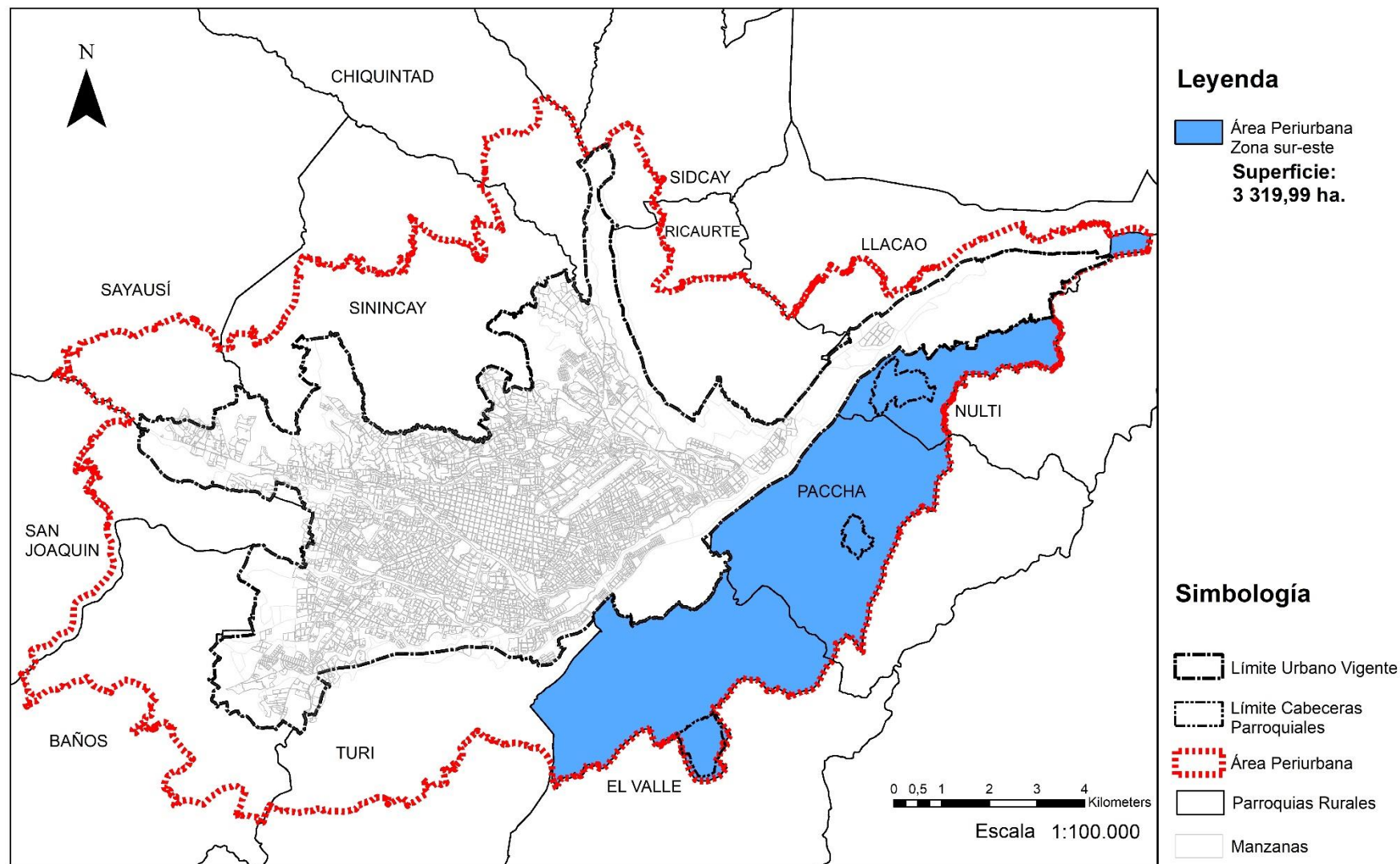


Imagen 30: Área periurbana zona sur-este de la ciudad de Cuenca.

Fuente: GADM Cuenca 2021.

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

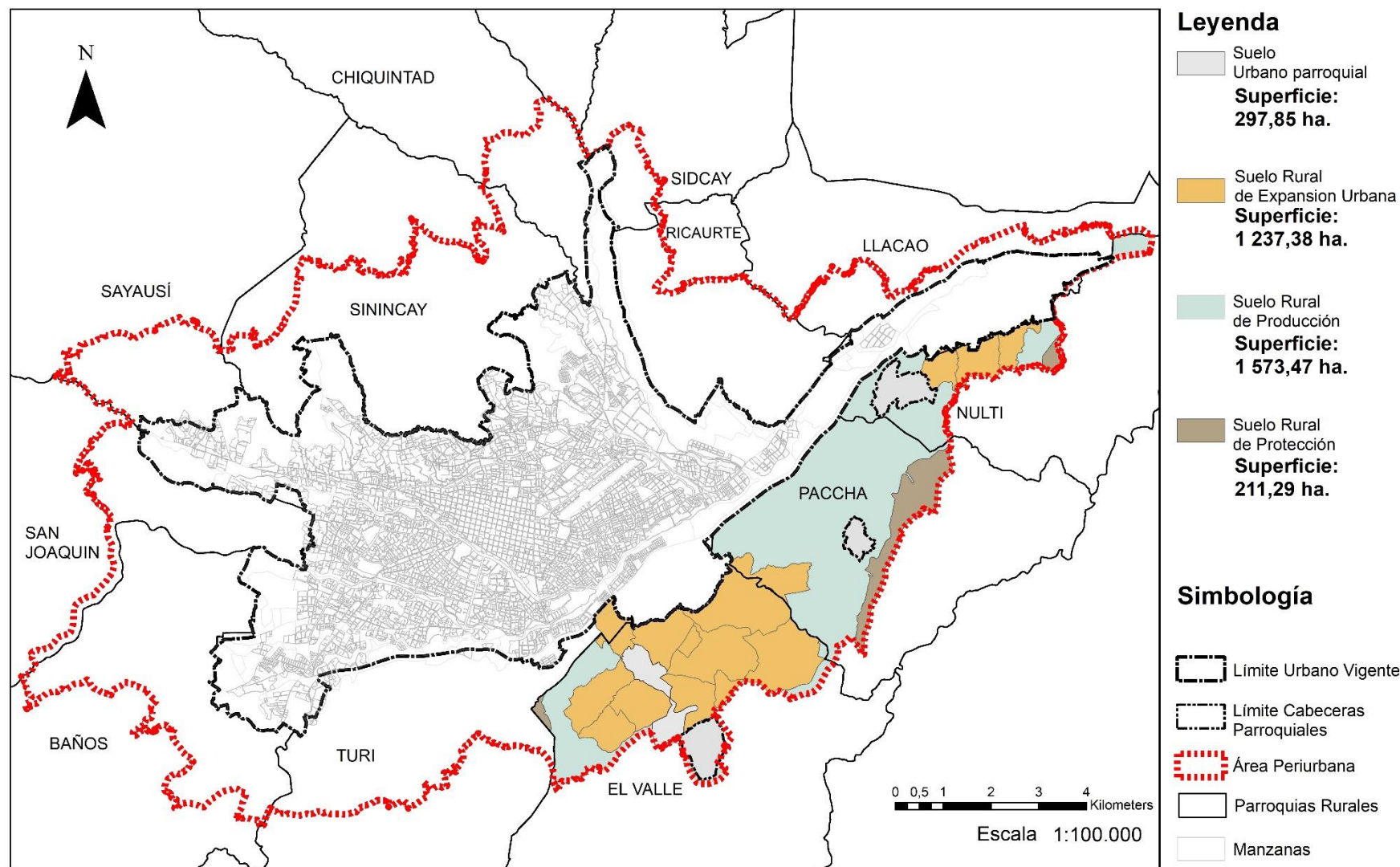


Imagen 31: Clasificación del suelo en el área periurbana zona sur-este de la ciudad de Cuenca.

Fuente: GADM Cuenca 2021.

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Como se indicó en la imagen 31, el suelo periurbano del área de estudio, acorde con información extraída del PDOT-PUGS (borrador Junio-2021) se encuentra conformado por:

A) Suelo Urbano Parroquial:

Es aquella porción del territorio que se considera suelo urbano y está conformada por las cabeceras parroquiales, las cuales, en el periurbano de la zona Sur-Este de la ciudad de Cuenca abarcan un área de 297,85 ha.



Imagen 32: Cabecera Parroquial Paccha
Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

B) Suelo Rural de Expansión Urbana:

Es el suelo que, mediante análisis que consideran variables tales como: la cobertura de los servicios básicos, la densidad poblacional, el fraccionamiento del suelo, se definieron como área de expansión para usos urbanos, la gestión de esta superficie abarca 1 237,38 ha.



Imagen 33: Suelo Rural Expansión Urbana Parroquia El Valle
Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

C) Suelo Rural de Protección

Con la finalidad de proteger por los valores históricos, arqueológicos, geológicos, ecológicos o geográficos del suelo, se define acorde a las determinaciones legales de orden superior como son: El Ministerio de Ambiente, El Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Bosques Protectores, las áreas arqueológicas o patrimoniales inventariadas del INPC, las áreas de Recarga Hídrica determinadas por ETAPA, las Áreas de Conservación y Uso Sustentable aprobadas mediante ordenanza, a ellas, se suman otras áreas que por sus condiciones ambientales y paisajísticas se determinan como de protección, constituidos principalmente por cumbres y laderas que superan el 50% de algunas colinas y cerros, este tipo de suelo restringe la construcción y el fraccionamiento. Un ejemplo de este tipo de suelo es el sector adyacente al cerro el Plateado localizado en la parroquia Nulti.



Imagen 34: Suelo de Protección Parroquia El Valle
Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

D) Suelo Rural de Producción

Es aquel que, por su vocación, ha sido destinado para que albergue como uso principal a las actividades agro productivas como son: la agricultura, la ganadería, la producción agroforestal, las actividades pecuarias, las actividades silvopastoriles entre otras afines a ellas respetuosas del entorno rural y del ambiente. Es en esta porción del territorio donde se asienta la población conformando sistemas de asentamientos como comunidades o barrios, inclusive en algunos casos conforman áreas concentradas de población, pero con características rurales.

Por ello aquí, en función del grado de ocupación y fraccionamiento del suelo, así como la disponibilidad de servicios básicos, se regula la construcción y fraccionamiento con la finalidad de evitar la urbanización y la posterior pérdida de los suelos con producción agro productiva. Como

por ejemplo el sector de San Juan Loma de la parroquia el Valle.



Imagen 35: Suelo Producción Parroquia Paccha
Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova (2022).

A continuación, se indica las superficies correspondientes a la categorización del área periurbana zona sur-este del cantón Cuenca:

Subclasificación	Área (ha)
Suelo Urbano Parroquial	297, 85
Suelo Rural de expansión urbana	1 237, 38
Suelo Rural de Producción	1 573, 47
Suelo Rural de Protección	211, 29
TOTAL:	3 319, 99

Tabla 3: Subclasificación de suelo en el área periurbana en la zona sur-este.
Fuente: GAD municipal Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

De este modo, es posible cuantificar el área periurbana que comprende a las parroquias de Nulti, Paccha y El Valle, destinada a procesos de urbanización, acorde a la información entregada del PDOT-PUGS (borrador

Junio-2021) para la ciudad de Cuenca, como resultado se obtuvo que 46.24% del área periurbana zona sur-este de la ciudad de Cuenca, se establece como apta para soportar procesos urbanísticos, abarcando un total de 1 535,23ha., de igual manera el suelo rural de protección y el suelo rural de producción, contemplan 1784,76 ha. que no son adecuadas para los procesos de urbanización.

Así pues, una vez definida el área de estudio (3 319,99 ha.), fue necesario recopilar información primaria relacionada a la aplicación de la figura legal de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, razón por la cual, se solicitó al Registro de la Propiedad de Cuenca, el acceso al archivo de registros de las inscripciones del **periodo 2017-2020**, complementado con datos del periodo 2016, obtenidos de la tesis “Diseño conceptual del observatorio de fraccionamiento de suelo para las áreas rurales en el Ecuador” (Reinoso y Quizhpe, 2018), e

información compartida por la Función Judicial de Cuenca periodo 2016-2020.

A partir de lo indicado, se depuraron los datos pertenecientes a cada parroquia, obteniendo los siguientes resultados:

Localización	Nro. De Prescripciones
El Valle	525
Paccha	470
Nulti	271
TOTAL:	1 266

Tabla 4: Prescripciones efectuadas en las parroquias de Nulti, Paccha y El Valle.
Fuente: Registro de la Propiedad de Cuenca.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Acorde a esta información, se procedió a localizar los procesos prescriptivos realizados, clasificándolos en aquellos ubicados dentro del suelo periurbano (suelo urbano parroquial, suelo rural de expansión urbana, suelo rural de

protección y suelo rural de producción). Adicionalmente, se localizaron aquellas prescripciones efectuadas fuera del área periurbana de las parroquias de estudio, información relevante pues denota que los procesos prescriptivos no se limitan únicamente al área periurbana (Figura 10).

Del total de prescripciones efectuadas solo fue posible localizar el **53,23%** de ellas, es decir 674 prescripciones, de las cuales 591 se ubican dentro del suelo periurbano, es decir el 87,68% de la muestra. Las 83 prescripciones restantes se emplazan fuera del límite del área de influencia inmediata o periurbano, esto en razón de:

- No todas las prescripciones son inscritas en el Registro de la Propiedad con su clave catastral.
- En algunos casos no se indica el sector al que pertenece el predio motivo de prescripción.
- El titular del bien no siempre realiza la inscripción del predio en el

catastro municipal, imposibilitando identificarlos.

- La Municipalidad organiza su información en función de la clave catastral, mientras que, el Registro de la Propiedad lo hace en base a la información del propietario, dificultando el vincular la información.
- Existen casos en los cuales el prescribiente, efectuó la venta de este bien, por lo cual, cambió el titular del predio y no es posible ubicarlo en el catastro municipal con la información obtenida de la base de datos del Registro de la Propiedad.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos de la cantidad de fraccionamientos localizados (el 46.76% restante no se encontraban: catastrados, inscritos o ingresados en las bases institucionales):

Subclasificación	Prescripciones
Suelo urbano parroquial	92
Suelo rural de expansión urbana	206
Suelo rural de protección	5
Suelo rural de producción	288
TOTAL:	591

Tabla 5: Prescripciones en el área periurbana de la zona sur-este (2016-2020).

Fuente: Registro de la Propiedad Cuenca.

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Así pues, con los datos obtenidos a continuación se expone el mapa general (Imagen 36) y el análisis por parroquia, Nulti - (Imagen 37), Paccha - (Imagen 38), El Valle - (Imagen 39).

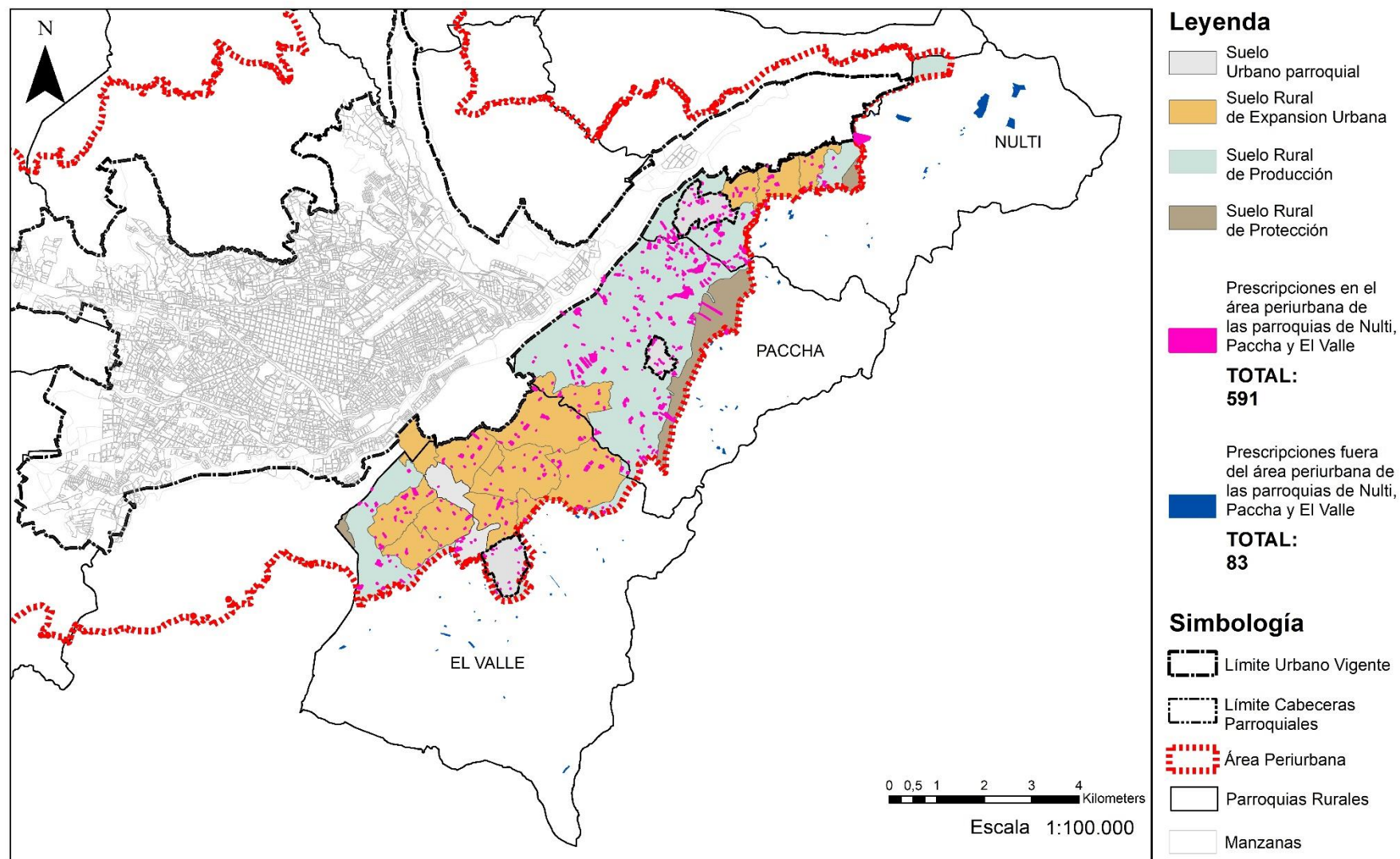


Imagen 36: Mapa prescripciones extraordinaria de dominio en la zona sur-este.
Fuente: Registro de la Propiedad y PDOT-PUGS Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

A) Parroquia El Valle. -

A partir de los datos presentados, se determinó que dentro de la superficie parroquial existen 287 fraccionamientos realizados mediante la figura legal de la PAED, de los cuales, 45 se encuentran fuera del área de estudio, mientras que los 242 restantes, es decir el 84,32% fueron ubicados en el periurbano, como indica la tabla a continuación.

Subclasificación	Prescripciones	
Suelo urbano parroquial	42	17,35 %
Suelo rural de expansión urbana	167	69,00%
Suelo rural de protección	0	0%
Suelo rural de producción	33	13,65%
TOTAL:	242	100%

Tabla 6: Prescripciones por subclasificación del suelo en la Parroquia El Valle (2016-2020).

Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

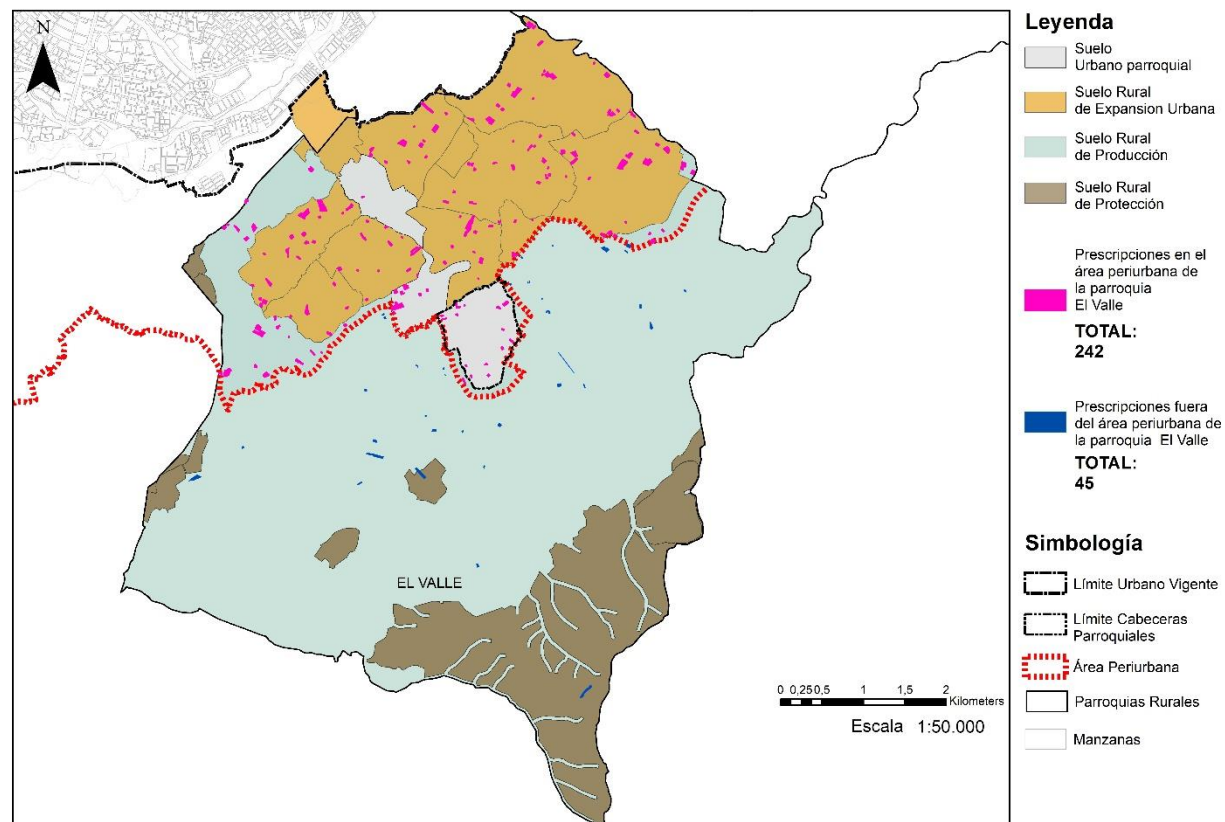


Imagen 37: Prescripciones extraordinaria de dominio en la Parroquia El Valle.

Fuente: Registro de la Propiedad y GAD Municipal de Cuenca.

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

B) Parroquia Paccha. -

A partir de los datos presentados, se determinó que dentro de la superficie parroquial existen 251 fraccionamientos realizados mediante la figura legal de la PAED, de los cuales, 17 se encuentran fuera del área de estudio, mientras que los 234 restantes, es decir el 93,22% fueron ubicados en el periurbano, como indica la tabla a continuación.

Subclasificación	Prescripciones	
Suelo urbano parroquial	17	7,26%
Suelo rural de expansión urbana	15	6,41%
Suelo rural de protección	5	2,15%
Suelo rural de producción	197	84,18%
TOTAL:	234	100%

Tabla 7: Prescripciones por subclasificación del suelo en la Parroquia Paccha (2016-2020).

Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

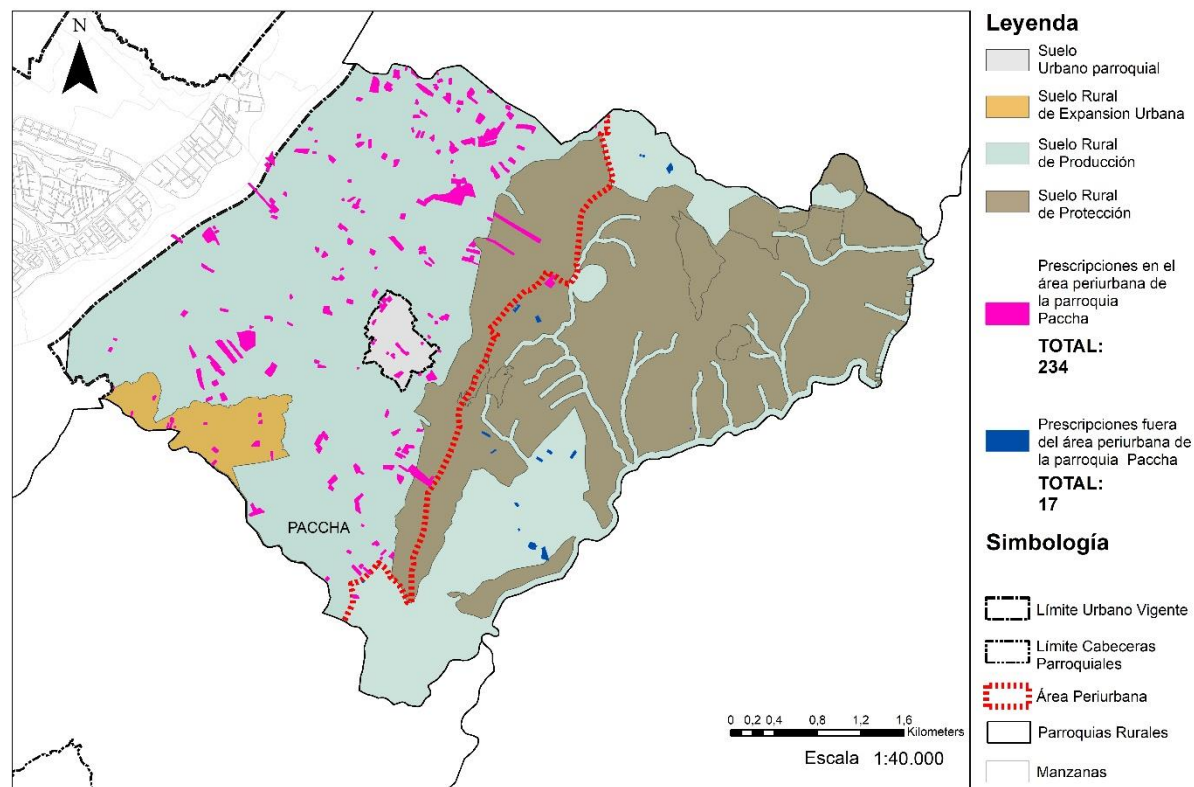


Imagen 38: Prescripciones extraordinaria de dominio en la Parroquia Paccha.
Fuente: Registro de la Propiedad y GAD Municipal de Cuenca.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

C) Parroquia Nulti. -

A partir de los datos presentados, se determinó que dentro de la superficie parroquial existen 136 fraccionamientos realizados mediante la figura legal de la PAED, de los cuales, 21 se encuentran fuera del área de estudio, mientras que los 115 restantes, es decir el 84,55% fueron ubicados en el periurbano, como indica la tabla a continuación.

Subclasificación	Prescripciones	
Suelo urbano parroquial	33	28,69%
Suelo rural de expansión urbana	24	20,86%
Suelo rural de protección	0	0%
Suelo rural de producción	58	50,45%
TOTAL:	115	100%

Tabla 8: Prescripciones por subclasificación del suelo en la Parroquia Nulti (2016-2020).
Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

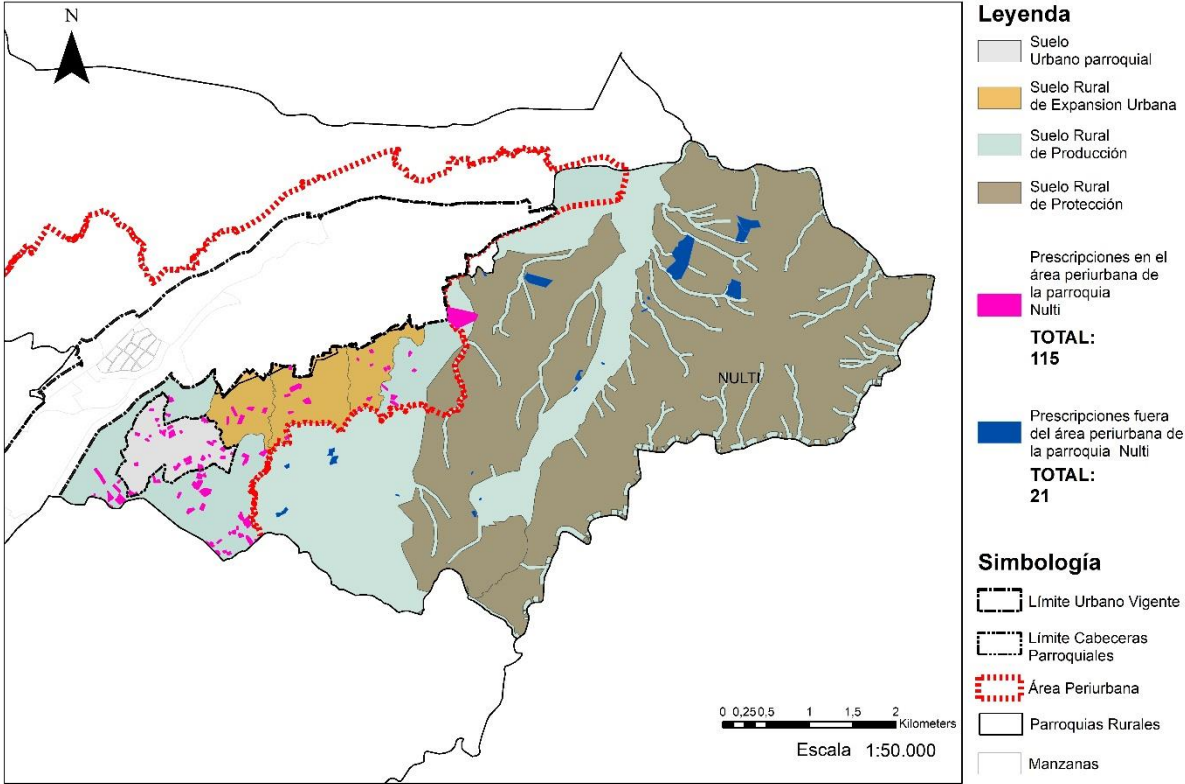


Imagen 39: Prescripciones extraordinaria de dominio en la Parroquia Nulti.
Fuente: Registro de la Propiedad y GAD Municipal de Cuenca.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Una vez que se ha referenciado espacialmente el área periurbana de la ciudad de Cuenca, zona Sur-Este, así como, los procesos prescriptivos que se han realizado en la misma, se aplicó la metodología Ad hoc (panel de expertos), métodos cartográficos y superposición de mapas, que surgen como herramientas para el manejo de datos espaciales, los cuales adquieren relevancia y peso al involucrar relaciones territoriales, socioeconómicas, jurídicas y sociales, todas ellas ligadas a la planificación territorial.

Así pues, se identificaron 15 problemas generados por la PAED, los cuales, a su vez, se clasificaron acorde a su dimensión de análisis (Ver capítulo 3.3), dando como resultado que 8 de ellos corresponden a la dimensión técnica, de igual forma, respecto a la dimensión social se identificaron 5 problemas y los 2 problemas remanentes se encuentran ligados a la dimensión jurídica.

Por lo cual, de acuerdo con los resultados expuestos, es preciso indicar que, el 53 % de los problemas se encuentran ligados a la dimensión técnica, el 33 % están vinculados al dimensión social y el 14 % restantes del total de problemas se relacionan a la dimensión jurídica, evidenciando que la problemática de la zona sur-este se centra en el ámbito técnico, el cual involucra al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca, mismo que es el encargado de regular y planificar el territorio cantonal.

A continuación, se procede al análisis del sistema territorial mediante la aplicación de la Teoría General de los Sistemas (Ludwing, 1989). Según Ximena Salazar (2019), el territorio presenta una transformación del espacio geográfico en espacio social a través de las actuaciones del ser humano, constituye la primera gran relación que estructura el sistema territorial/sistema urbano.

Para la obtención de problemáticas ocasionadas por la PAED se realiza una matriz, la cual, a partir de los observables, constituidos por elementos (activos territoriales) heterogéneos en interacción entre ellos, determinan un conjunto de relaciones significativas a partir de sus variables. Posteriormente se identifica el estado negativo entre elementos y la correspondiente problemática en el territorio.

“Esos activos territoriales pueden ser físicos, sociales, económicos, culturales e institucionales y, para que se desarrollen, el papel de la población es fundamental.” Ximena Salazar (2019: 16)

PROBLEMA	OBSERVABLES		RELACIÓN	ESTADO NEGATIVO	ENUNCIADO PROBLEMA	DIMENSIÓN
	ELEMENTOS	VARIABLE				
1	Población	Cantidad	Fracciona	El aumento poblacional inside en el sobre fraccionamiento del suelo, incumpliendo las determinantes establecidas en el PDOT-PUGS (borrador Junio 2021)	Los predios carecen del área suficiente para desarrollar adecuadamente actividades productivas ó afines a la vivienda.	TÉCNICA
	Predio	Tamaño - área				
2 - 3	Predio	Forma - Ubicación	Emplaza	Inadecuada ubicación o forma del predio, respecto a su emplazamiento en la manzana	Algunos predios fraccionados por PAED dificultan la configuración de manzanas.	TÉCNICA
	Manzana (conjunto de predios)	Estructura			La morfología del predio o su relación frente-fondo, no permiten su aprovechamiento.	TÉCNICA
4	Vías	Sección	Accesibilidad	Secciones de vía reducidas que son insuficientes para acceder a los predios	Dificultad de acceso vehicular y peatonal a algunos predios producto de la prescripción.	TÉCNICA
	Predio	Ubicación				
5	Infraestructura	Servicios básicos	Dota	No todos los predios fraccionados por PAED cuentan con infraestructura de servicios básicos cercanos	La ausencia de infraestructura de agua potable, energía eléctrica y alcantarillado a los predios fraccionados genera una demanda de estos servicios en zonas no planificadas.	TÉCNICA
	Predio	Ubicación o Localización				
6	GADM Cuenca	Elabora instrumentos de Planificación Territorial	Regula	La población incorpora usos de suelo no acordes a lo establecido en los instrumentos de planificación elaborados por el GADM Cuenca.	Incompatibilidad de los usos del suelo provocada por la inadecuada aplicación de la PAED sobre todo en el suelo rural de protección y producción.	SOCIAL
	Población	Uso del suelo				
7	Registro de la Propiedad	Base de datos	Vincula	Incongruencia en el registro de información de los predios, entre las entidades cantonales en la vinculación de datos para la gestión municipal	Inadecuada gestión de los datos prediales entre instituciones ocasiona gastos extras al propietario y trámites adicionales en la municipalidad.	SOCIAL
	GADM Cuenca	Catastro				

PROBLEMA	OBSERVABLES		RELACIÓN	ESTADO NEGATIVO	ENUNCIADO PROBLEMA	DIMENSIÓN
	ELEMENTOS	VARIABLE				
8 - 9 - 10	Propietario	Situación legal de tenencia de suelo	Inscribe	El dueño del predio mediante la prescripción recibe el título de propiedad, pero no inscribe dicha propiedad en el catastro municipal	Evasión de las obligaciones tributarias del nuevo propietario al no actualizar su información en el ente municipal.	SOCIAL
	GADM Cuenca	Catastro			La información no inscrita en el catastro municipal distorsiona la situación real del fraccionamiento en el suelo urbano y rural para efectos de procesos de planificación.	TÉCNICA
					Errores y omisiones recurrentes por desconocimiento del propietario sobre los procesos a seguir posterior a la sentencia judicial de la PAED.	SOCIAL
11	Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio	Requisitos	Titulariza	Al aplicar esta figura legal el ente municipal no percibe el área correspondiente a la sesión de suelo	Reducción de la cantidad de suelo reservado para áreas verdes, comunitarias y de vías.	TÉCNICA
	Suelo	Área				
12	Población	Cantidad	Fracciona	La población sobrefraciona el suelo, incumpliendo las determinantes del PDOT-PUGS (borrador Junio-2021)	Los procesos de sobre fraccionamiento del suelo que incumplen las determinantes del PDOT-PUGS (borrador Junio-2021) inciden sobre el precio del suelo.	SOCIAL
	Suelo	Área				
13	Juez de la Unidad Judicial Civil	Parámetros de evaluación	Sentencia	Existen procesos que presentan inconsistencias de datos de superficie, relación de medidas, antecedente de dominio legal al momento de formular la demanda	Los errores en los procesos administrativos, generan reprocesos y desperdicio de recursos institucionales del Consejo de la Judicatura y el Registro de la Propiedad.	JURÍDICA
	Abogado	Contenido de la demanda				
14	Propietario	Situación legal de tenencia de suelo	Fracciona	Los propietarios aprovechan esta figura legal para realizar fraccionamientos amparados por el orden jerárquico de las leyes nacionales.	El orden jerárquico para la aplicación de la norma que señala la ley, permite la evasión del cumplimiento de las determinantes establecidas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).	JURÍDICA
	GADM Cuenca	Capacidad administrativa				
15	Abogado-Arquitecto	Conocimiento	Asesora	Algunos profesionales no indican las restricciones o problemas que pueda generar el fraccionamiento mediante la figura legal del PAED	La corresponsabilidad profesional-propietario genera conflictos al momento de tramitar permisos de uso y ocupación del suelo acorde al PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).	TÉCNICA
	Propietario	Situación legal de tenencia de suelo				

Tabla 9: Matriz de Problemas por prescripciones adquisitivas extraordinarias de dominio zona sur-este (2016-2020).
Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

3.5 ANÁLISIS DE CAUSALIDAD DE LOS PROBLEMAS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO

Para efectuar el análisis de causalidad de los problemas planteados, se empleó el método de árbol de problemas, mediante el cual es posible conocer las causas y los efectos que derivan de cada uno de ellos, para facilitar la comprensión de los mismo serán agrupados en base a la dimensión de análisis a la que cada uno corresponda.

Posteriormente, una vez expuestos los problemas se elaboró un análisis para jerarquizarlos mediante la matriz de Vester, la cual arroja como resultado aquellos problemas activos, pasivos, críticos e indiferentes en función de su grado de causalidad o consecuencia, a continuación, su definición según Chaparro (1998):

- **Problemas activos. -**

Son aquellos que influyen mucho sobre los demás, pero que no son causados por otros, estos problemas son las causas primarias del problema central y deben tener una alta prioridad en su intervención.

- **Problemas pasivos. -**

Son aquellos que no influyen de manera importante sobre otros, pero que son causados por la mayoría de los demás. Estos pueden utilizarse como indicadores de cambio y eficiencia de la intervención de los problemas activos.

- **Problemas críticos. -**

Representan él o los problemas que son causa apreciable de otros y que son causados por los demás. Estos problemas requieren un análisis especial en el tipo de solución planteada, puesto que pueden desestabilizar el desarrollo del sistema.

- **Problemas indiferentes. -**

Son aquellos que no tienen ningún efecto de causalidad sobre el conjunto analizado y que tampoco son causados por otros problemas. Este tipo de problemas representa aquellos que son de baja prioridad en el contexto global del sistema analizado.

3.5.1 Análisis de causalidad de los problemas de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio

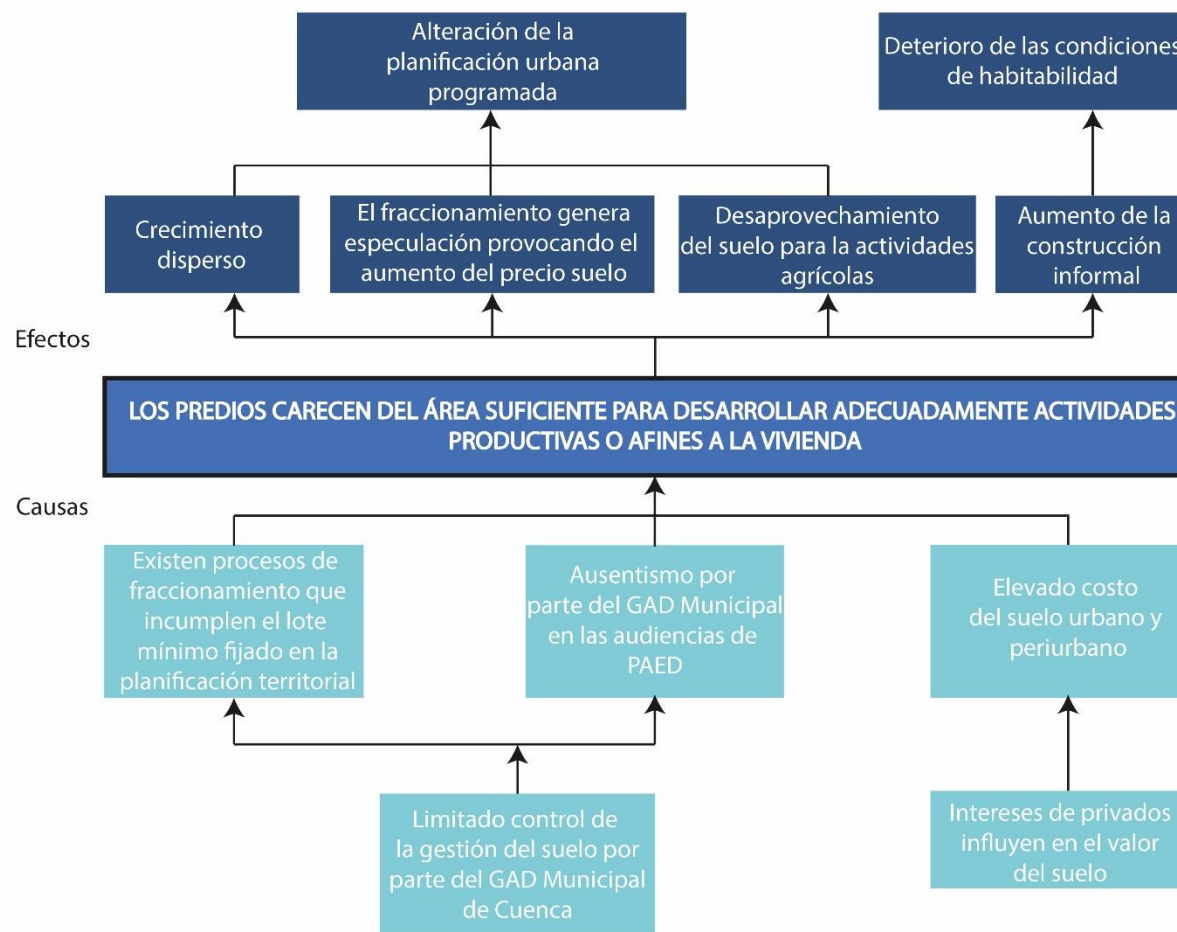
Con lo manifestado en la Tabla 9, se procede a elaborar el análisis de causalidad de cada uno de los problemas y la dimensión de análisis a las que estos pertenezcan.

Problema 1 – Dimensión Técnica:

Los predios carecen del área suficiente para desarrollar adecuadamente actividades productivas o afines a la vivienda.

Causalidad:

Al existir un limitado control y una casi inexistente intervención por parte del GADM Cuenca sobre los procesos de fraccionamiento generados por PAED, se da el incumplimiento de las áreas mínimas que se establecen en el PDOT-PUGS (borrador junio 2021). Además, el elevado costo del suelo en las áreas urbanas y periurbanas promueven la titulación de nuevos predios con áreas cada vez menores.

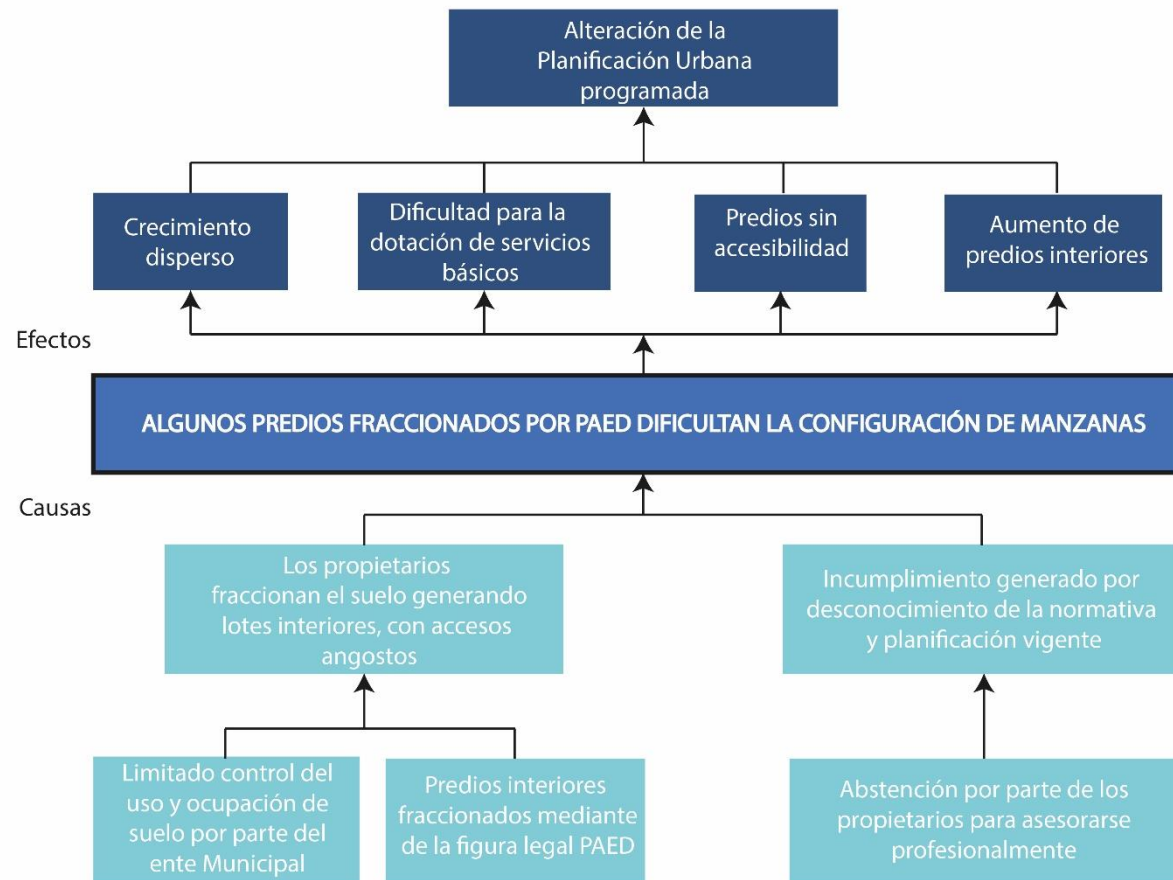


Problema 2 - Dimensión Técnica:

Algunos predios fraccionados por PAED dificultan la configuración de manzanas.

Causalidad:

Al existir un limitado control por parte del ente municipal en el fraccionamiento generado por la PAED, los propietarios fraccionan el suelo asesorados por el abogado a cargo del proceso, generalmente de manera inadecuada y sin ninguna asesoría técnica (arquitecto y/o ingeniero) los predios, al realizar este fraccionamiento, en algunos casos se incorporan lotes interiores que presentan falencias como: dificultad para acceder a los predios, dificultad para dotarlos de servicios básicos y alteración en la configuración de las manzanas.



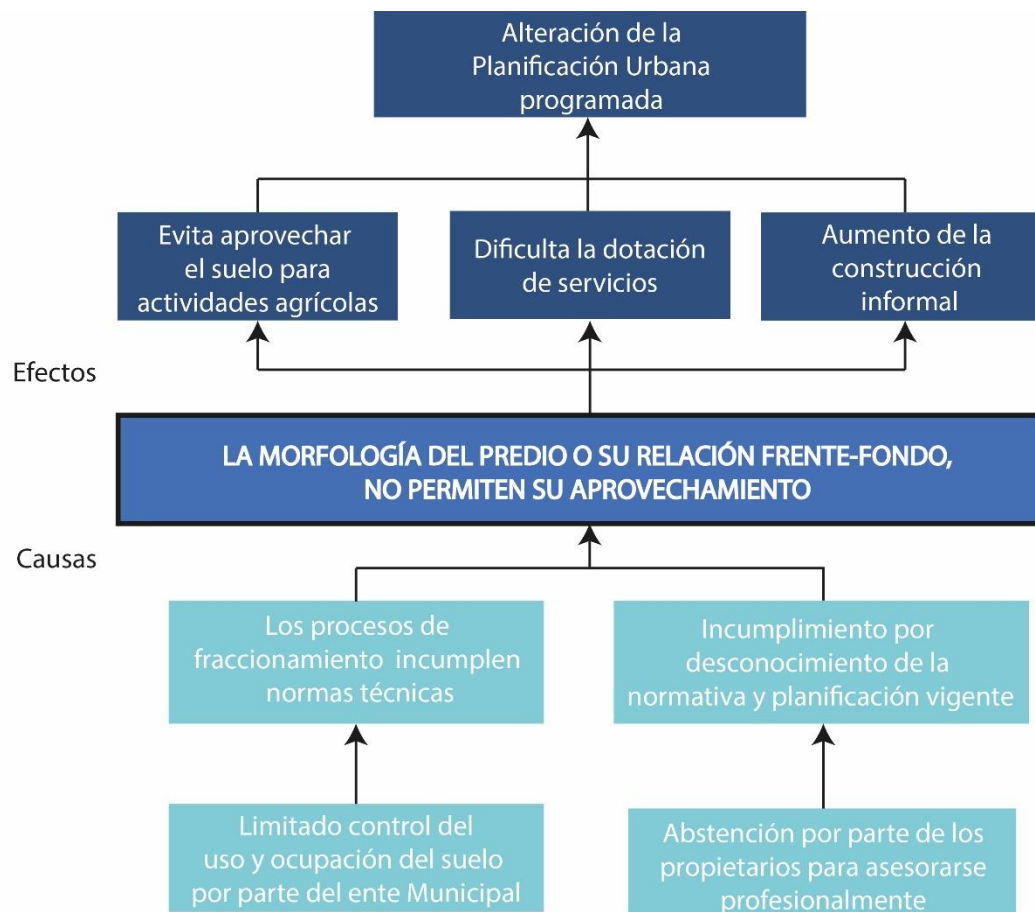
Problema 3 – Dimensión Técnica:

La morfología del predio o su relación frente-fondo, no permiten su aprovechamiento.

Causalidad:

Debido a la abstención de algunos propietarios para asesorarse profesionalmente, se fraccionan los terrenos sin considerar su morfología o el frente mínimo, también se presentan fraccionamientos con relación frente-fondo superior a 1:4, incorporando así predios que por su forma dificulta el ser aprovechado para actividades agrícolas y productivas. También, según establece el PDOT-PUGS (borrador junio 2021) no se permiten construcciones en lotes con frentes menores a 6,00 m.

Es importante mencionar el limitado control por parte del GADM Cuenca sobre los procesos de fraccionamiento generados por PAED.

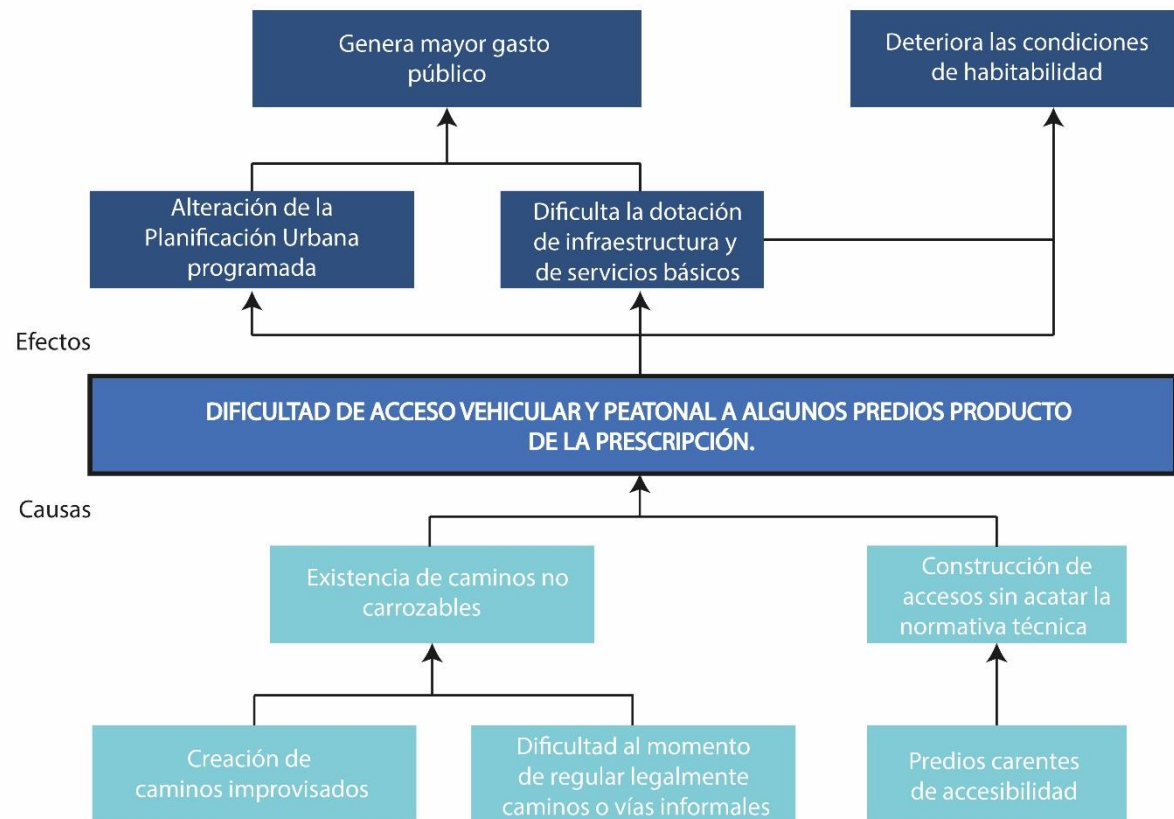


Problema 4 - Dimensión Técnica:

Dificultad de acceso vehicular y peatonal a algunos predios producto de la prescripción.

Causalidad:

Una vez analizados los datos obtenidos del Registro de la Propiedad, se evidenció un alto número de predios fraccionados mediante PAED con accesos de anchos menores a 3,00 m., debido a que, para constituir la servidumbre de acceso, es necesario llegar a un acuerdo con los dueños de los lotes colindantes a la servidumbre que se plantea, o en su defecto ceder la totalidad de la misma, de igual manera, al no asesorarse con un profesional los propietarios habilitan o constituyen caminos improvisados que generan conflictos a futuro.

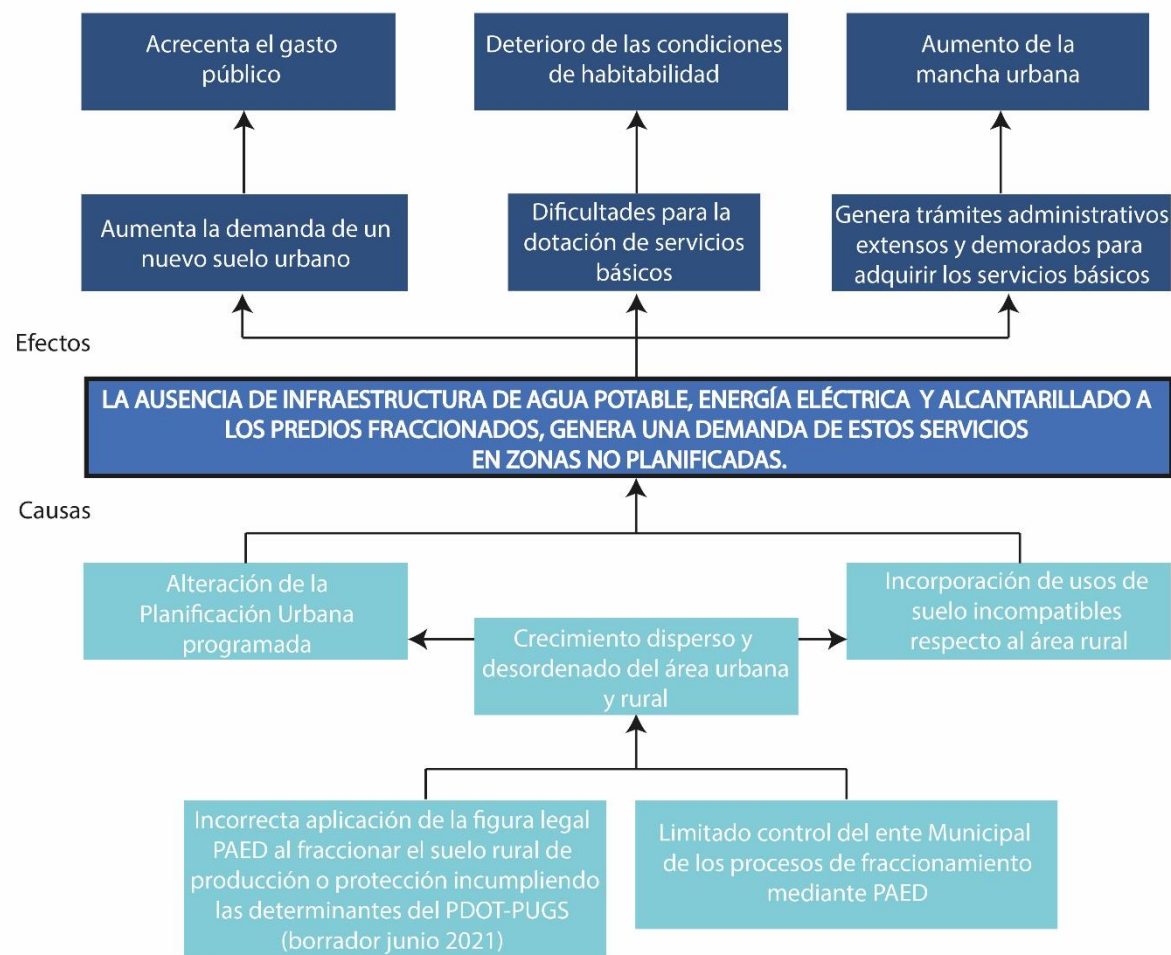


Problema 5 - Dimensión Técnica:

La ausencia de infraestructura de agua potable, energía eléctrica y alcantarillado a los predios fraccionados genera una demanda de estos servicios en zonas no planificadas.

Causalidad:

Algunos ciudadanos a través de la PAED titularizan lotes que generan un crecimiento disperso y desordenado de la ciudad, debido al aumento poblacional y su demanda por nuevo suelo urbano. Estos procesos de fraccionamiento provocan la incorporación de usos de suelo urbano en el área rural, es decir, es necesario dotarlos con nuevas redes de infraestructura básica de agua potable, electricidad y alcantarillado.

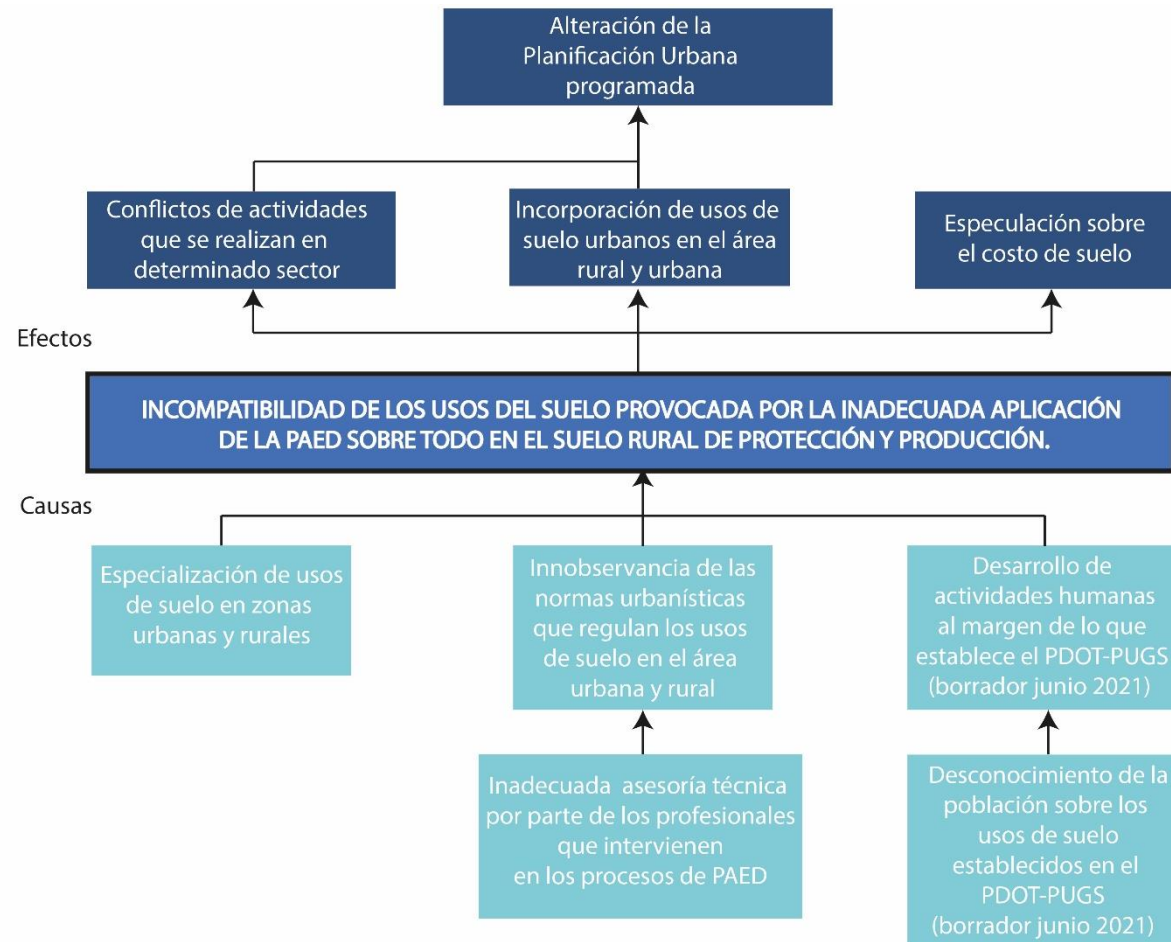


Problema 6 - Dimensión Social:

Incompatibilidad de los usos del suelo provocada por la inadecuada aplicación de la PAED sobre todo en el suelo rural de protección y producción.

Causalidad:

Al existir el fraccionamiento de suelo por la PAED principalmente en las zonas rurales, la población que aplica esta figura legal realiza en algunos casos, su aplicación en zonas dedicadas a la agricultura, cambiando paulatinamente el uso de suelo establecido en el sector, generando inconvenientes como la incompatibilidad de usos e incomodidad entre vecinos o moradores. Esto en gran medida, debido al desconocimiento de la población sobre los planes de uso y gestión de suelo.

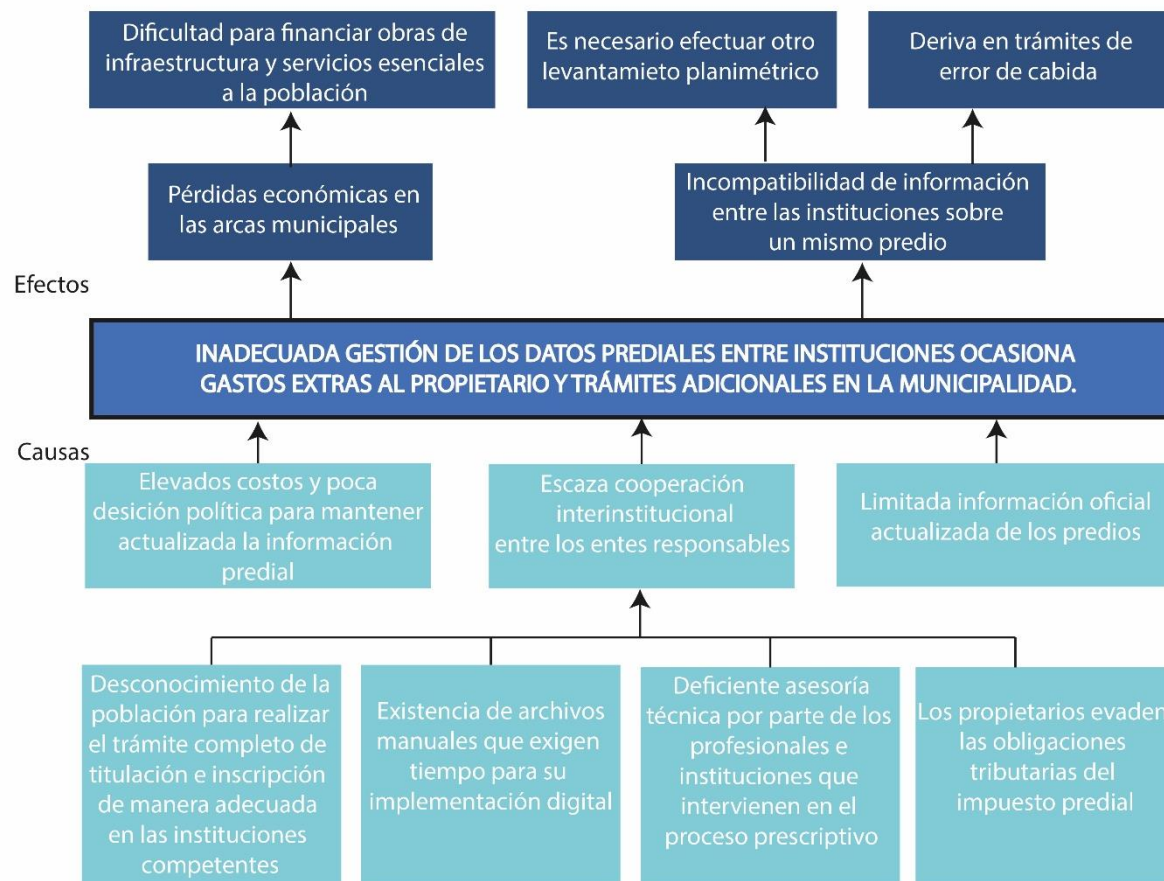


Problema 7 - Dimensión Social:

Inadecuada gestión de los datos prediales entre instituciones ocasiona gastos extras al propietario y trámites adicionales en la municipalidad.

Causalidad:

Las instituciones que intervienen en el proceso de la PAED (Ver capítulo 3.1.2) manejan bases de datos individuales, entre la cuales no se realiza un cruce y validación de datos, generando así múltiples e importantes diferencias en los valores tales como el área, propietario, ubicación, entre otros. Situación por la cual, el propietario al iniciar procesos como: la actualización de datos, licencia urbanística, reevalúo, entre otros, necesita acogerse a trámites adicionales como son: el error de cabida o incluso en procesos judiciales como el juicio de Aclaración a la Prescripción.

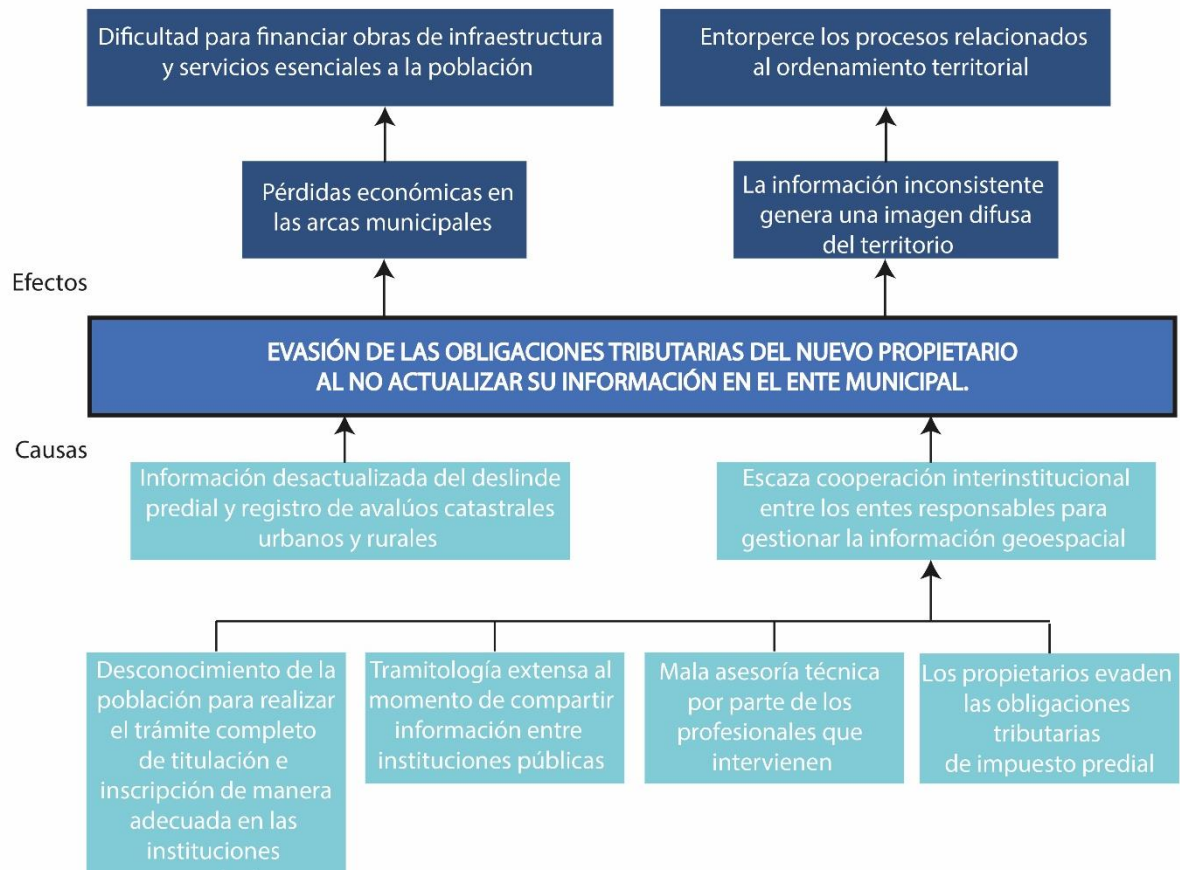


Problema 8 - Dimensión Social:

Evasión de las obligaciones tributarias del nuevo propietario al no actualizar su información en el ente municipal.

Causalidad:

El fin de la aplicación de la figura legal de la PAED, es la de titularizar el bien inmueble, pero, al existir aspectos como: desconocimiento del proceso completo para realizar la titularización e inscripción del predio, una mala asesoría técnica e interés del propietario por evitar sus obligaciones tributarias, provocan que no se culmine de forma correcta el proceso de inscripción del terreno titularizado en los registros del GADM Cuenca (catastro), y así no cumplir con las obligaciones tributarias del ciudadano.

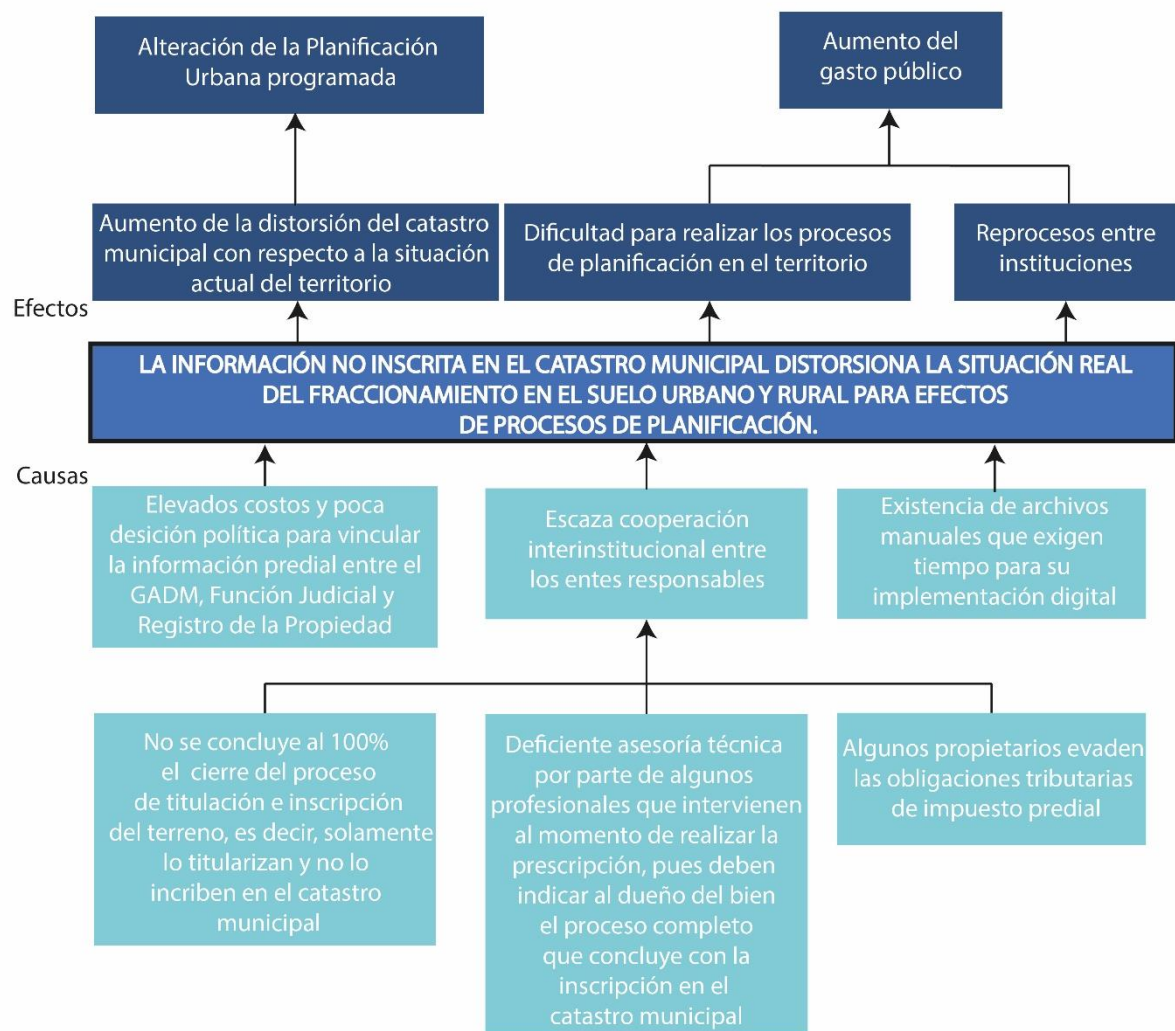


Problema 9 - Dimensión Técnica:

La información no inscrita en el catastro municipal distorsiona la situación real del fraccionamiento en el suelo urbano y rural para efectos de procesos de planificación.

Causalidad:

Al no existir un cierre completo del proceso de titulación e inscripción por el desconocimiento, deficiente asesoría profesional y desinterés de los propietarios, se generan irregularidades en la información que maneja el GADM Cuenca, distorsionando la información base con la cual se realizan los procesos de planificación y crecimiento de la ciudad. Aumentando las necesidades insatisfechas de la población, especialmente de aquella en zonas de riesgo o con limitados recursos económicos.

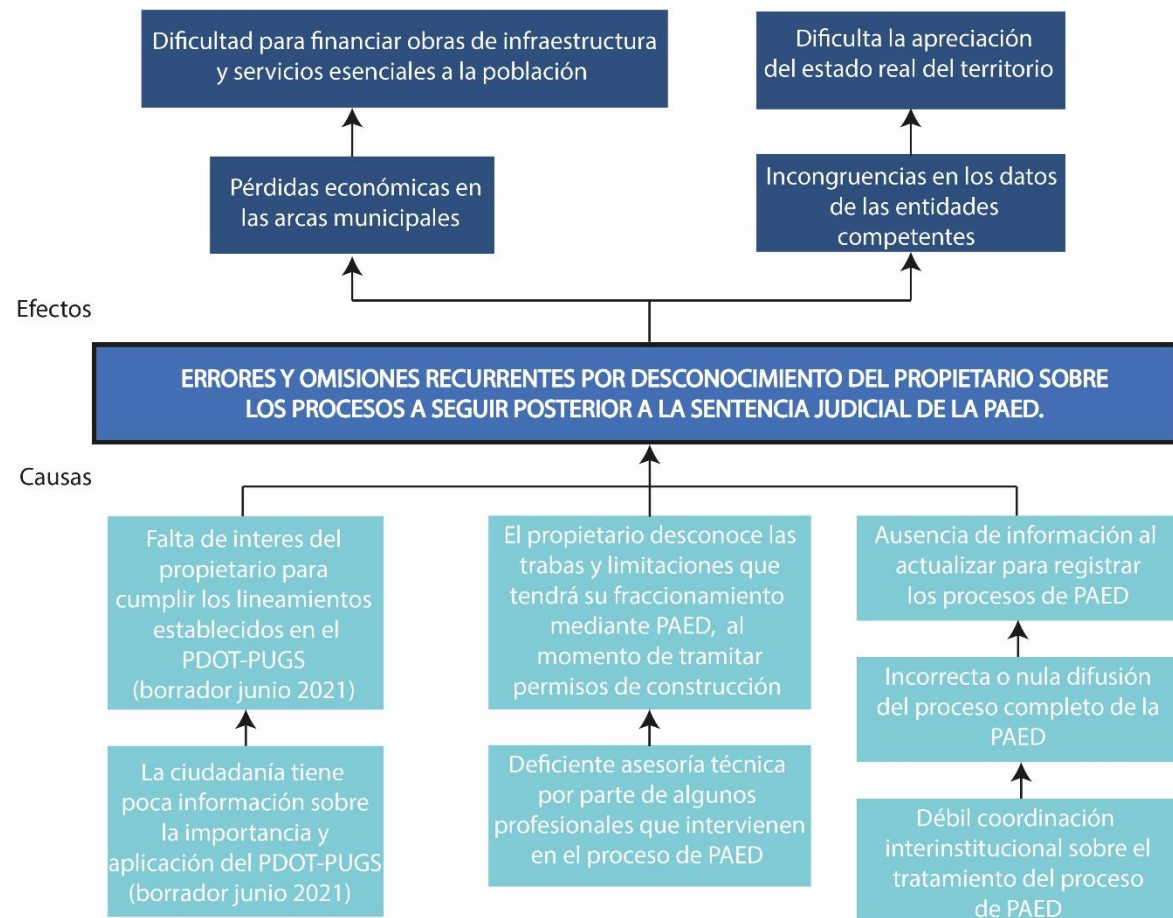


Problema 10 - Dimensión Social

Errores y omisiones recurrentes por desconocimiento del propietario sobre los procesos a seguir posterior a la sentencia judicial de la PAED.

Causalidad:

Uno de los factores que más inciden en otros problemas, es el desconocimiento del propietario acerca del proceso completo que se debe seguir al aplicar la figura legal de la PAED, ya que, en muchos casos debido a la falta de interés del propietario, la mala asesoría por parte de los profesionales encargados del proceso e inclusive una incorrecta o nula difusión del proceso a seguir, generando malestar y obstaculizando al propietario en trámite futuros para utilizar su predio.

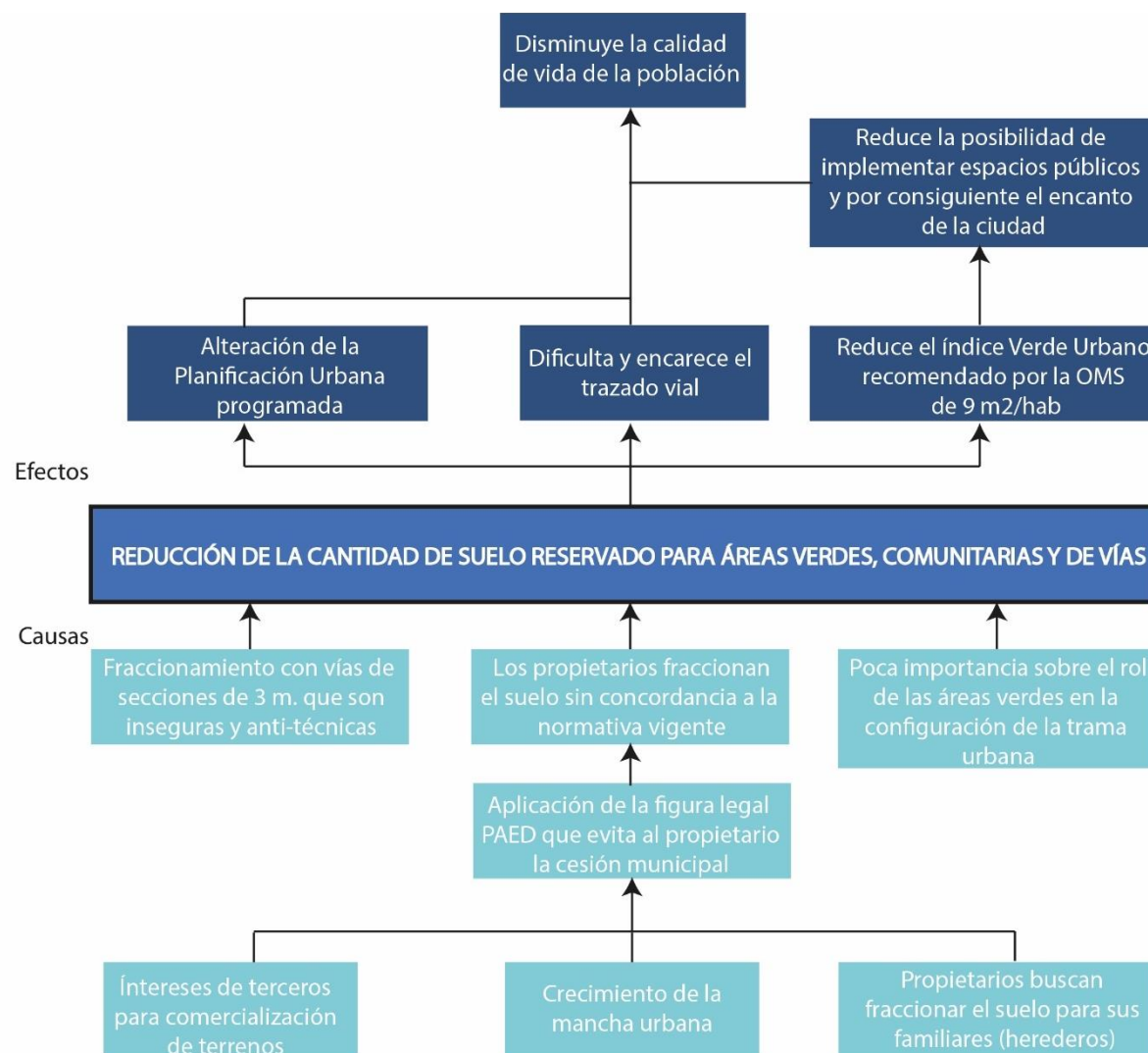


Problema 11 - Dimensión Técnica

Reducción de la cantidad de suelo reservado para áreas verdes, comunitarias y de vías.

Causalidad:

Al existir el incremento en la demanda de suelo, los fraccionamientos que son realizados mediante la PAED generan que dicha actividad no otorgue la cesión de suelo al municipio, contemplada en el Artículo 424 de la LOOTUGS, puesto que, esta figura legal evade otorgar cesión de suelo al momento de fraccionar, generando un déficit de superficie que podría ser destinada a áreas verdes, comunitarias y de vías.



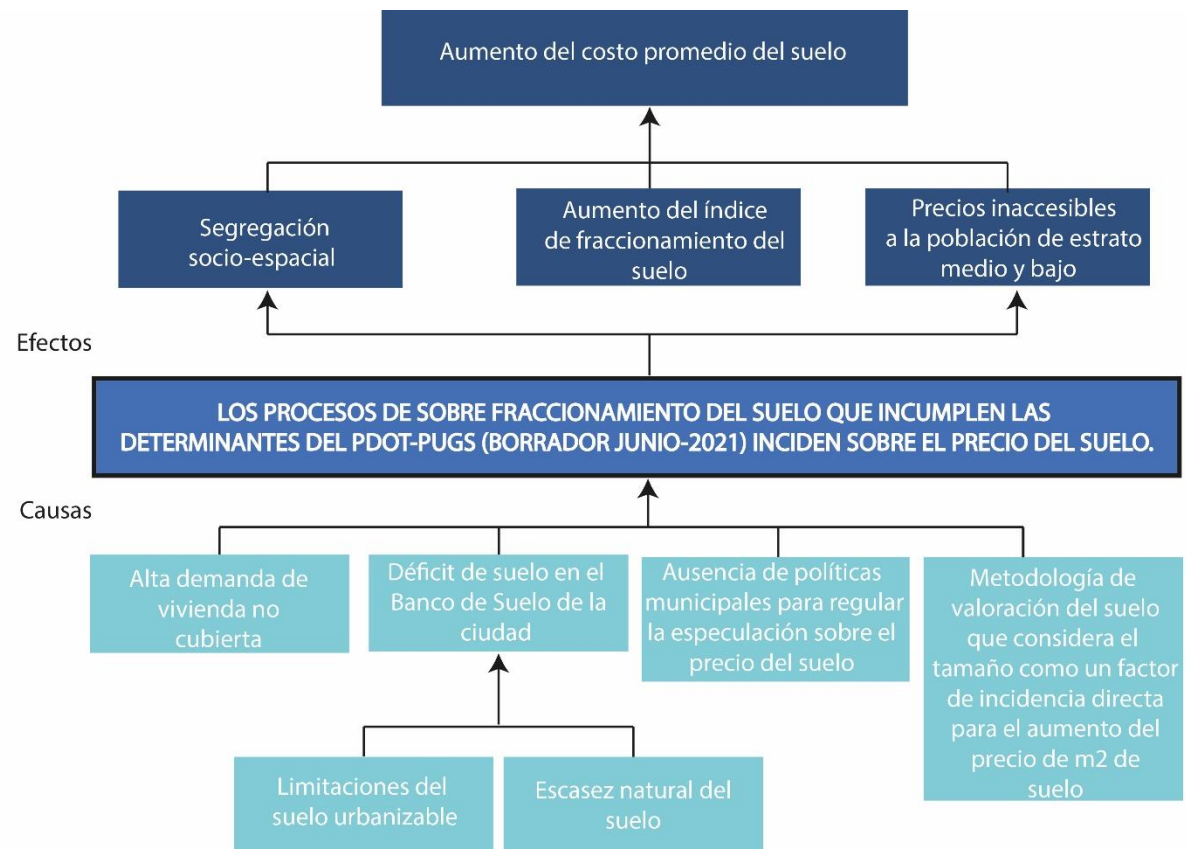
Problema 12 - Dimensión Social

Los procesos de sobre fraccionamiento del suelo que incumplen las determinantes del PDOT-PUGS (borrador Junio-2021) inciden sobre el precio del suelo.

Causalidad:

Al generar fraccionamientos por medio de la PAED sin cumplir con los lineamientos y regulaciones municipales, se incide en el aumento del costo del suelo, pues, en metodología utilizada a nivel nacional en avalúos periciales, el factor tamaño incide directamente en el valor por m². de suelo. (Borrero Ochoa, Oscar. 2000)

Además, debido a la creciente demanda de vivienda no cubierta, agravado por las limitaciones del suelo urbanizable y la escasez natural del suelo se dan efectos de segregación socio espacial y un aumento del índice de fraccionamiento del suelo.

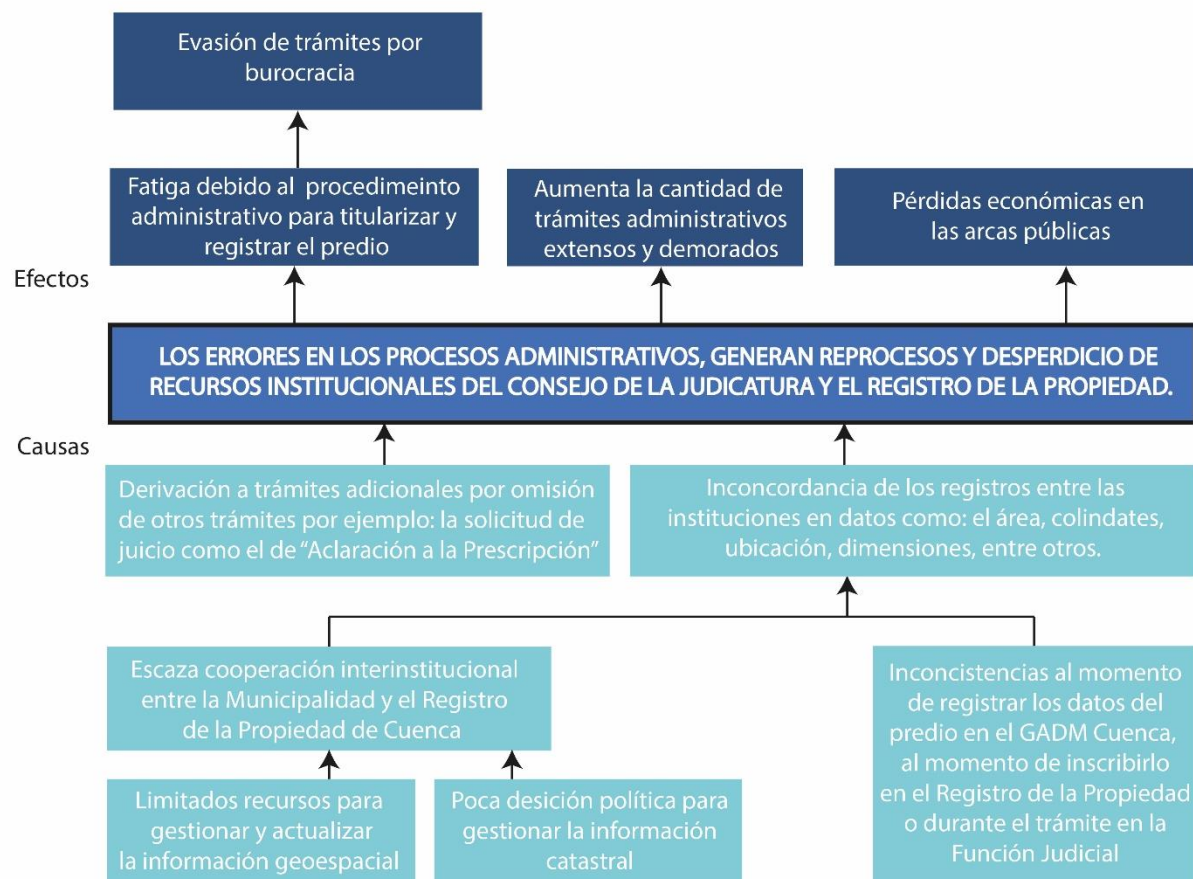


Problema 13 - Dimensión Jurídica

Los errores en los procesos administrativos, generan reprocesos y desperdicio de recursos institucionales del Consejo de la Judicatura y el Registro de la Propiedad.

Causalidad:

Al existir incongruencias en la información presentada al momento de efectuar una demanda de PAED en la Función Judicial, generalmente se detiene el proceso, sin embargo, en muchos casos se llega a titularizar predios con errores en sus dimensiones, linderos, ubicación, área, título demandado (escritura), colindantes, entre otros, que a su vez, son inscritos en el Registro de la Propiedad con estas falencias, provocando que al momento de registrar este bien en la municipalidad se deban repetir procesos (reprocesos) o incluso incurrir en trámites judiciales como la “Aclaración a la Prescripción” y posteriormente repetir todo el proceso efectuado en el Registro de la Propiedad y la municipalidad.

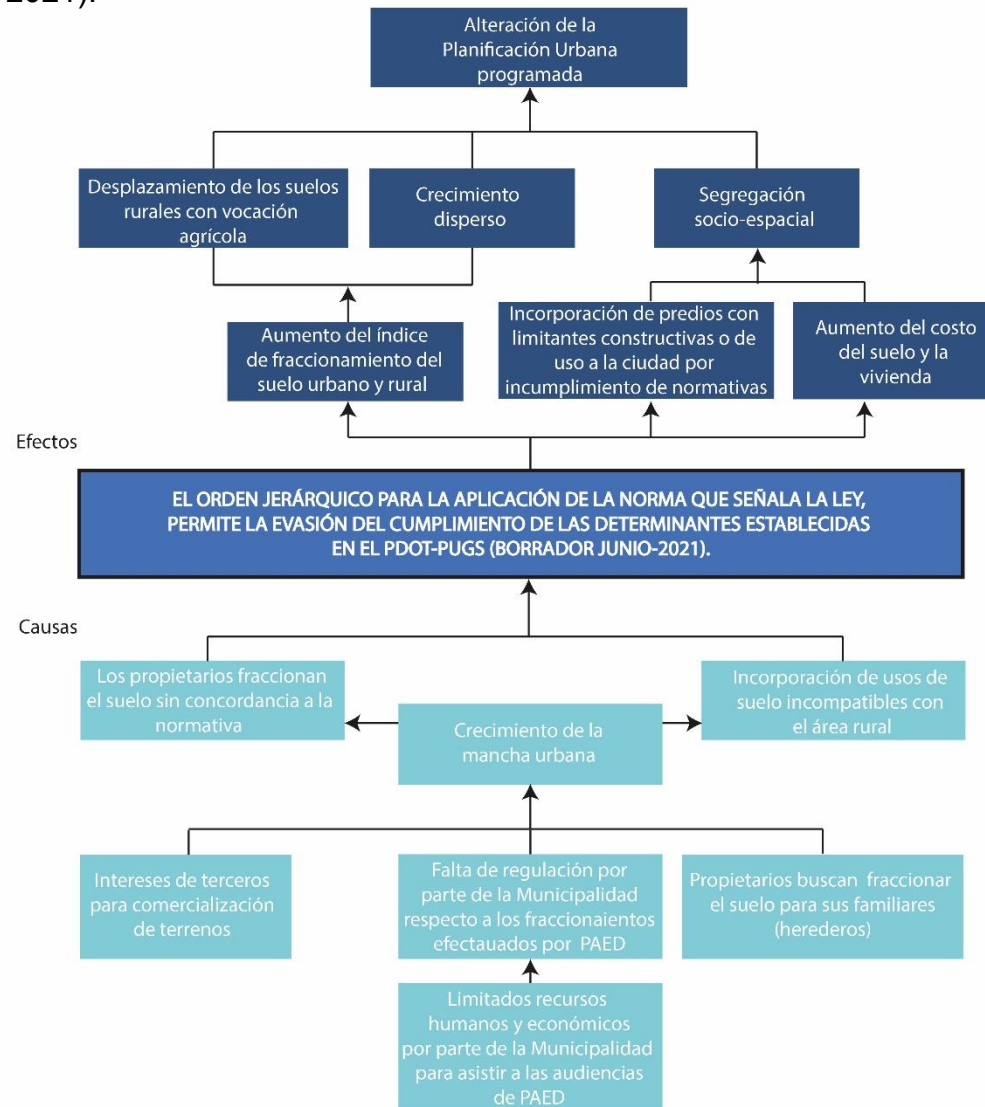


Problema 14 - Dimensión Jurídica

El orden jerárquico para la aplicación de la norma que señala la ley, permite la evasión del cumplimiento de las determinantes establecidas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).

Causalidad:

La falta de recursos humanos y económicos de la Municipalidad provoca que esta se limite a registrar los predios titularizados por PAED en el catastro sin que el ente ejerza su competencia de coordinación en otras instancias, en este caso la Función Judicial, a pesar de, que la sentencia judicial hará las veces de escritura pública, es la Municipalidad la que tiene la competencia de controlar y regular el cumplimiento de las determinantes y lineamientos establecidos en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021), para así evitar el crecimiento disperso o la incorporación de usos de suelo incompatibles, sin embargo, por la jerarquía de la figura legal de la PAED esta permite la titularización por sobre el GADM Cuenca.

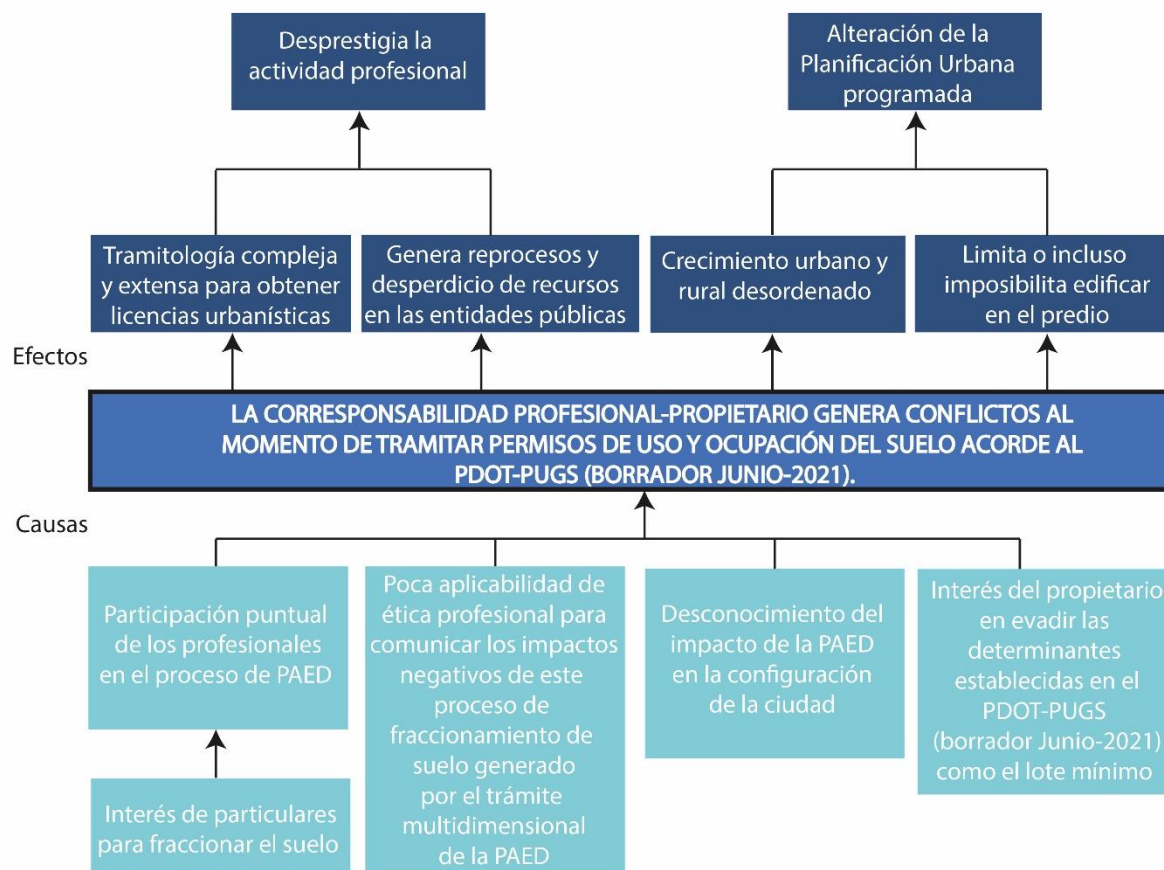


Problema 15 - Dimensión Técnica

La corresponsabilidad profesional-propietario genera conflictos al momento de tramitar permisos de uso y ocupación del suelo acorde al PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).

Causalidad:

El uso de la PAED para fraccionar el suelo, es habitual en el medio laboral de los profesionales que intervienen directamente en este proceso, pues, en algunos casos, se realizan estos fraccionamientos en zonas de riesgo y zonas no aptas para el uso vivienda, generando conflictos a futuro para tramitar permisos de construcción, uso y ocupación del suelo. En algunos casos, este problema se ve agudizado por la falta de ética profesional, ligado a la corresponsabilidad del propietario, pues es quién con asesoría legal y técnica acciona el proceso de PAED.



3.5.2 Jerarquización de la problemática

Para conformar una visión clara de la aplicación de la PAED en el territorio que permita al Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca promover el desarrollo local planificado y los mecanismos para su adecuada gestión es importante jerarquizar los problemas que lo adolecen.

Por ello, una vez realizada la etapa de análisis de los problemas por dimensiones, el siguiente paso a seguir es la jerarquización de los mismos mediante la aplicación de la metodología “Matriz de Vester”. La problemática generada por la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, fue elaborada con base al enfoque sistémico que brinda la Matriz de Vester a través del siguiente procedimiento:

En primer lugar, para la clasificación de los 15 problemas identificados, se unificaron en una matriz, de este modo, se establecen las relaciones

entre problemas para su respectivo análisis y procesamiento.

En segundo lugar, se valoró cada problema considerando los siguientes criterios:

- 0. No es causa
- 1. Es causa indirecta
- 2. Es causa medianamente directa
- 3. Es una causa muy directa

En tercer lugar, para llenar la Matriz de Vester se aplica una pregunta a cada problema sobre su relación de causalidad, identificando de esta manera los problemas que deben ser atendidos de manera particular (críticos) y aquellos en los cuales de ser intervenidos mejorarán o disminuirán notablemente los problemas y efectos causados por otros componentes de la matriz (activos).

Por último, una vez obtenidos los resultados se los grafica en un plano cartesiano por cuadrantes, obteniendo de esta manera la

jerarquización de los problemas (Figura 13).

¿Es una causa directa?																
PROBLEMA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	TOTAL ACTIVO
1	0	1	0	2	0	3	0	0	0	0	1	2	0	0	1	10
2	0	0	1	2	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	5
3	1	2	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	8
4	1	2	0	0	2	2	0	0	0	0	1	1	0	0	2	11
5	0	1	0	0	0	2	0	0	1	0	1	0	0	0	0	5
6	2	2	0	2	2	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	10
7	0	0	0	0	1	1	0	3	3	1	0	0	2	0	0	11
8	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	3
9	0	1	0	1	2	1	2	1	0	0	1	0	0	0	0	9
10	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	6
11	1	1	0	2	2	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	8
12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
13	0	1	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	1	5
14	2	1	1	2	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0	1	11
15	1	0	2	0	0	2	0	0	0	1	0	1	0	0	0	7
TOTAL PASIVO	8	12	4	12	12	14	4	8	9	3	9	7	2	0	6	

Tabla 10: Matriz de Vester-Problemas por prescripciones adquisitivas extraordinarias de dominio zona sur-este (2016-2020).
Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

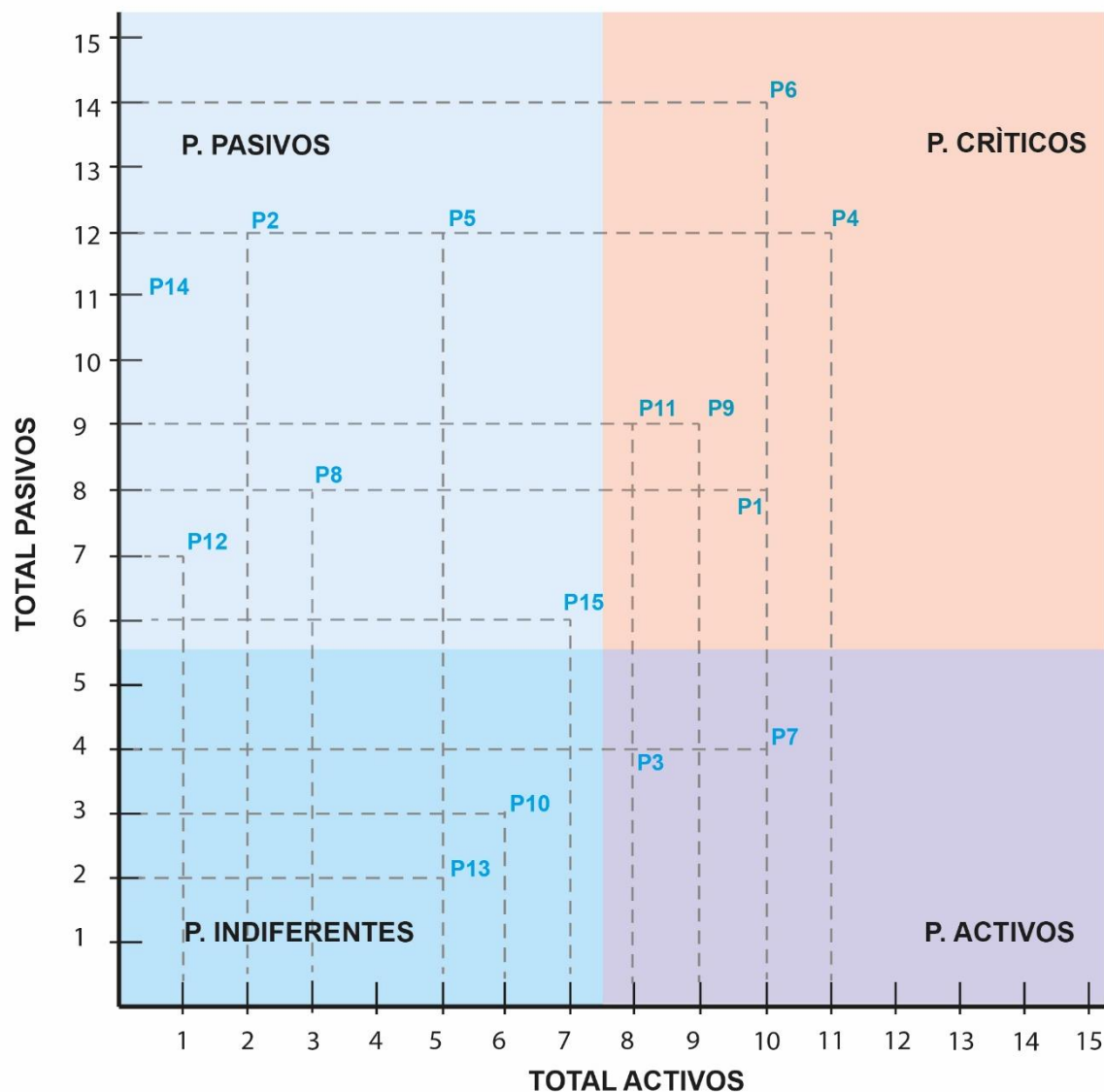


Figura 13: Matriz de Vester – Jerarquización de la problemática referida a las prescripciones adquisitivas extraordinarias de dominio zona sur-este (2016-2020).
Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

A partir de los resultados obtenidos, mediante el método de la Matriz de Vester (Tabla 10), se observa que:

La mayor parte de los problemas (8), corresponden a la dimensión técnica, que es aquella ligada al territorio y tienen en común el estado negativo entre elementos derivados del incumplimiento de una o más de las determinantes establecidas por la Municipalidad, como por ejemplo el lote mínimo o el frente mínimo del predio. Asimismo, es importante indicar que la práctica de la PAED no incide solamente en temas territoriales, pues sus efectos se evidencian multidimensionalmente, ya que también tienen incidencia en temas sociales al influir directamente en el precio del suelo y la vivienda.

En la dimensión jurídica existen problemas relacionados a la mala comprensión del orden jerárquico de las leyes, la competencia del GAD Municipal del Cuenca sobre el territorio y el desperdicio de recursos

de las instituciones que intervienen en el proceso, debido a la desorganización de los procesos administrativos y las diferencias entre las bases de datos.

Así pues, se identificaron:

- Problemas Activos (2): los cuales influyen mucho sobre los demás y no son causados por otros, por lo cual son la causa primaria del problema central, en este caso se trata de la poca colaboración interinstitucional de los entes que participan en los procesos prescriptivos, así como, la mala asesoría técnica de los profesionales parte del proceso.
- Problemas Pasivos (6): son aquellos que no influyen de manera importante sobre otros, pero pueden ser utilizados como indicadores de eficiencia y cambio de la intervención de los problemas activos, en el caso de los predios fraccionados por PAED, estos problemas se reflejan en el

incumplimiento de las determinantes establecidas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).

- Problemas Críticos (5): Son los que influyen y son influenciados por los demás, por lo cual se debe hacer un análisis especial en el tipo de solución planteada, pues pueden desestabilizar el desarrollo del sistema, por ejemplo, al momento de realizar trámites en la Municipalidad en la mayoría de los casos es necesario efectuar actualizaciones de datos, aclaraciones, trámites de Error de Cabida, entre otros, evidenciando los efectos derivados de otros problemas como la poca colaboración interinstitucional para gestionar la información geoespacial, provocando una tramitología extensa y desperdicio de recursos públicos.

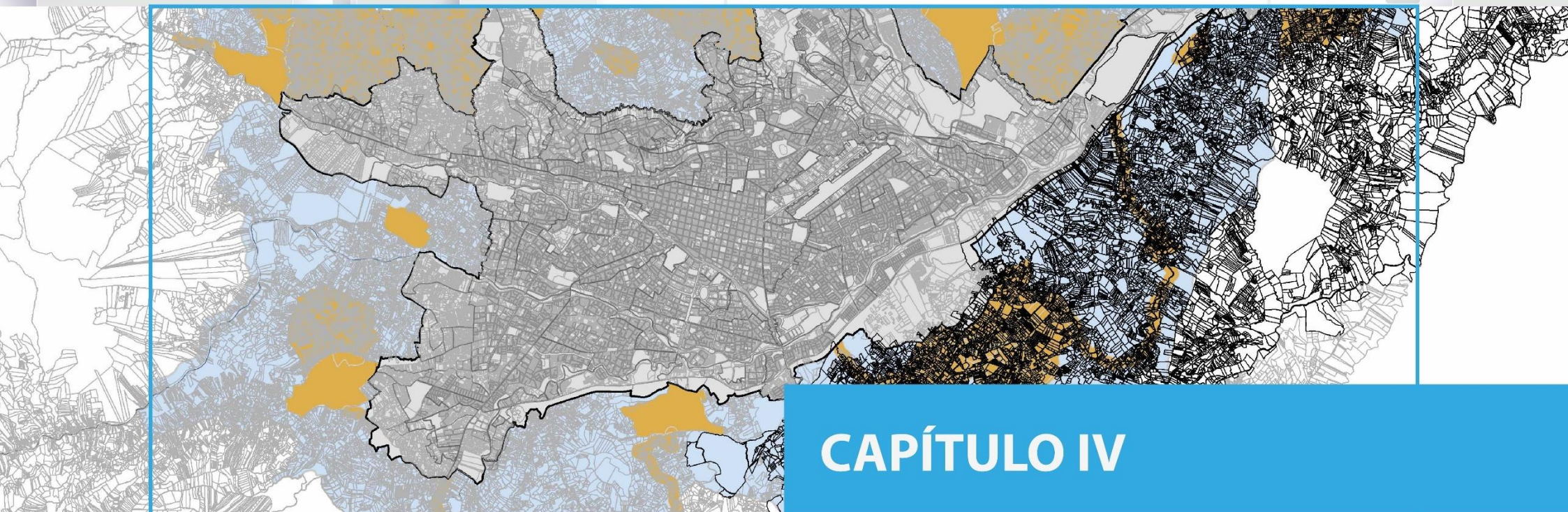
- Problemas Indiferentes (2): Estos problemas representan aquellos de baja prioridad en el contexto global del sistema analizado, pues, cualquier intervención sobre ellos no generará efectos relevantes sobre los demás, es importante el analizarlos ya que, de cambiar el escenario y las variables estos podrían asumir una dimensión diferente, como es el caso del cobro de impuestos prediales al propietario registrado.

Es por ello, que los problemas jerarquizados reflejan en su mayoría complicaciones vinculadas al territorio, así como, al manejo de la información geoespacial, la cual, varía entre instituciones como el Registro de la Propiedad, la Función Judicial y la Municipalidad de Cuenca. Generando una imagen distorsionada de la realidad coadyubando a que los procesos de planificación urbana programada se vean afectados por el sobre fraccionamiento del suelo irrespetando las determinantes y

consideraciones técnicas establecidas en herramientas para la planificación territorial como es el caso del PDOT-PUGS (borrador Junio-2021), lo cual incide directamente en la población, especialmente en aquella asentada en el área periurbana de la ciudad de Cuenca, quienes están sujetos a un cambio vertiginoso por la incorporación de usos de suelo incompatibles, el cambio de la vocación de su sector y un desproporcionado y constante aumento del precio del suelo y la vivienda, ampliando así, las diferencias sociales, procesos de gentrificación y la segregación socio espacial.

JERARQUIZACIÓN DE PROBLEMAS SEGÚN MATRIZ DE VESTER	
PROBLEMAS ACTIVOS	
3	La morfología del predio o su relación frente-fondo, no permiten su aprovechamiento.
7	Inadecuada gestión de los datos prediales entre instituciones ocasiona gastos extras al propietario y trámites adicionales en la municipalidad.
PROBLEMAS PASIVOS	
2	Algunos predios fraccionados por PAED dificultan la configuración de manzanas.
5	La ausencia de infraestructura de agua potable, energía eléctrica y alcantarillado a los predios fraccionados genera una demanda de estos servicios en zonas no planificadas.
8	Evasión de las obligaciones tributarias del nuevo propietario al no actualizar su información en el ente municipal.
12	Los procesos de sobre fraccionamiento del suelo que incumplen las determinantes del PDOT-PUGS (borrador Junio-2021) inciden sobre el precio del suelo.
14	El orden jerárquico para la aplicación de la norma que señala la ley, permite la evasión del cumplimiento de las determinantes establecidas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).
15	La corresponsabilidad profesional-propietario genera conflictos al momento de tramitar permisos de uso y ocupación del suelo acorde al PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).
PROBLEMAS CRÍTICOS	
1	Los predios carecen del área suficiente para desarrollar adecuadamente actividades productivas ó afines a la vivienda.
4	Dificultad de acceso vehicular y peatonal a algunos predios producto de la prescripción.
6	Incompatibilidad de los usos del suelo provocada por la inadecuada aplicación de la PAED sobre todo en el suelo rural de protección y producción.
9	La información no inscrita en el catastro municipal distorsiona la situación real del fraccionamiento en el suelo urbano y rural para efectos de procesos de planificación.
11	Reducción de la cantidad de suelo reservado para áreas verdes, comunitarias y de vías.
PROBLEMAS INDIFERENTES	
10	Errores y omisiones recurrentes por desconocimiento del propietario sobre los procesos a seguir posterior a la sentencia judicial de la PAED.
13	Los errores en los procesos administrativos, generan reprocesos y desperdicio de recursos institucionales del Consejo de la Judicatura y el Registro de la Propiedad.

Tabla 11: Matriz de Vester-Jerarquización de problemas por prescripciones adquisitivas extraordinarias de dominio zona sur-este (2016-2020).
Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)



CAPÍTULO IV

IMPACTOS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA
EXTRAORDINARIA DE DOMINIO PARA LOS
PROCESOS DE PLANIFICACIÓN
TERRITORIAL

CAPÍTULO IV: IMPACTOS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO PARA LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La sociedad se apoya en las leyes para ejercer sus derechos con imparcialidad, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los individuos, por consiguiente, las medidas tomadas bajo el amparo de la ley relacionadas a la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio (PAED), generan impactos:

- En el territorio: al estar estrechamente ligadas al fraccionamiento del suelo, sobre todo del área periurbana, incorporando constantemente nuevos predios que en la mayoría de casos, incumplen las determinantes establecidas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).
- En la sociedad: al tener incidencia directa en el precio del suelo,

debido al sobre fraccionamiento y la urbanización de extensiones de territorio no consideradas para la vivienda, sin disponibilidad de servicios básicos, promoviendo así la especulación y por ende aumentando la segregación socioespacial.

Esta práctica, reduce el tamaño de los lotes en algunos casos inclusive por debajo de lo estipulado en los planes de ordenación urbanística y de uso y gestión de suelo, disminuyendo así su potencial para la producción agrícola, llegando a afectar inclusive a la soberanía alimentaria de la ciudad, pues:

“la unidad productiva familiar es una unidad de medida económica, estimada en un número de hectáreas de tierra productiva, que le permite a una familia rural percibir los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas que garanticen el buen vivir y que contribuyan a la formación de un patrimonio” (Ley

Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2018, art. 74)

La Municipalidad de Cuenca en su Plan de Uso y Gestión de Suelo (borrador Junio-2021), establece el tamaño mínimo del lote para el suelo rural, el cual se define en cada polígono de intervención territorial, acorde a las condiciones físicas, territoriales, ambientales, poblacionales, entre otras, estipulando que el tamaño mínimo del lote resultante, en aquellos predios que no cuenten con una planificación establecida, no podrá ser inferior a 1200 m², sin embargo, de los casos de fraccionamiento de suelo por PAED analizados, un alto índice de ellos no cumple con esta disposición, como se evidencia en el problema 1 “Los predios carecen del área suficiente para desarrollar adecuadamente actividades productivas y afines a la vivienda”, evidenciando el incumplimiento de esta disposición.

Ante lo expuesto, el presente capítulo trata de los efectos e impactos que se derivan del fraccionamiento del territorio mediante la aplicación de la figura legal PAED que incumple las determinantes dispuestas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).

4.1 DETERMINACIÓN DE IMPACTOS ESPACIALES MEDIANTE EL MÉTODO CARTOGRÁFICO

Con el objetivo de determinar los impactos ocasionados por la PAED en la zona periurbana de la ciudad de Cuenca, se aplicó el Método Cartográfico, que a través del uso de un Sistema de Información Geográfica (SIG), proporciona las herramientas para el manejo de datos espaciales y así evidenciar los impactos en el territorio. Este método es muy útil cuando existen variaciones espaciales de los impactos que no son posibles obtener

con matrices (Uribe-Malagamba et.al., 2002).

Es por ello, que se manejaron los insumos proporcionados por el GADM de Cuenca (información geoespacial) y los datos extraídos del Registro de la Propiedad en función de los problemas obtenidos (ver tabla 8). Estos datos se superponen aplicando transparencias, en un mapa que indica la localización de un problema en el área de estudio, al sobreponer varios problemas se determinan sus puntos en común, permitiendo identificar el impacto generado por los problemas según su dimensión de análisis.

A continuación, aplicando el Método Cartográfico en aquellos problemas que así lo permitan, se define su impacto en el área de estudio.

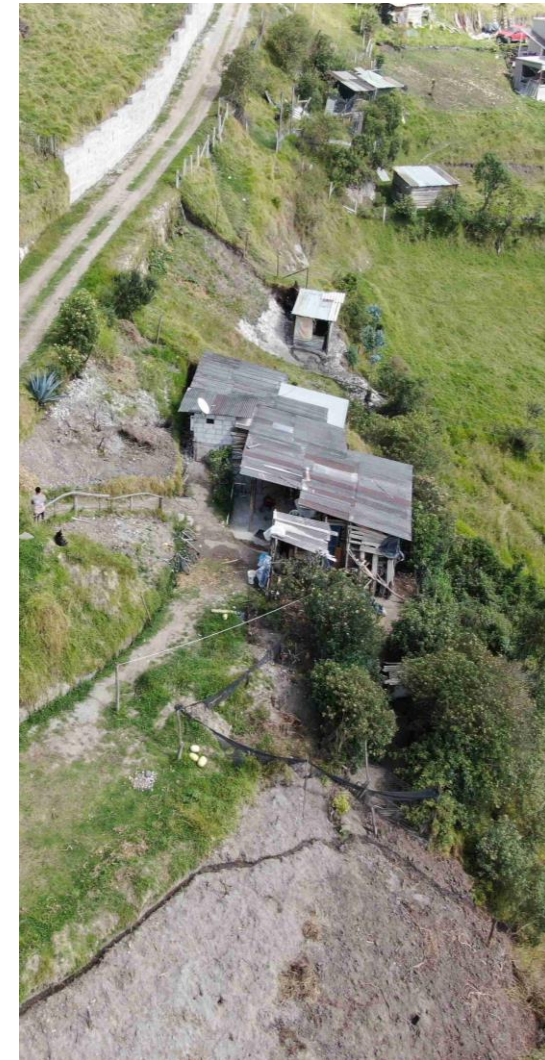


Imagen 40: Fraccionamiento de suelo en zonas con pendientes mayores al 30%.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Problema 1 – Crítico – Dimensión Técnica:

Los predios carecen del área suficiente para desarrollar adecuadamente actividades productivas o afines a la vivienda.

Impacto. –

En la planificación territorial se establecen los lineamientos de lote mínimo para crear una ciudad homogénea y ordenada, pero, en el área de estudio, mediante la aplicación de la PAED se obtuvo que 334 lotes de un total de 591, no cumplen el lote mínimo establecido en su sector de planificación, además existen 13 predios de este total, que se encuentran por debajo de los 120 m2. mínimos que establece el GADM Cuenca, esto se da a pesar de la competencia de la Municipalidad para coordinar con otras instituciones la gestión del territorio, debido a la falta de personal y recursos, la institución se encuentra limitada a registrar los

datos en el catastro y se ausenta casi totalmente de los juicios.

Es importante indicar que los valores establecidos para los lotes según su sector de planificación en el área de estudio, varían entre:

- Urbano Parroquial, 120 m2. a 500 m2.
- Rural de expansión urbana, 200 m2. a 1200 m2.

Para las áreas rurales de producción y protección se fija como parcela mínima los 1200 m2, sin embargo, este valor resulta insuficiente para realizar actividades agrícolas o productivas, por lo cual estos fraccionamientos afectan la soberanía alimentaria de la ciudad, aceleran el cambio de vocación del suelo, especialmente de aquel ubicado en el periurbano. Además, incide directamente en el aumento del costo del suelo, pues de acuerdo con Borrero Ochoa (2000), los lotes con áreas inferiores al lote tipo, tienen un

actor de homogenización positivo el cual aumenta su valor por m2.

En la Imagen 41, se muestra un predio ubicado en la parroquia El Valle, que incumple las determinantes propuestas en la normativa vigente, correspondientes al lote mínimo en su sector de planeamiento, el cual especifica un área mínima de 200m2, por lo cual no es apto para ser edificado, generando así un lote no aprovechable, asimismo, respecto al desarrollo de actividades agrícolas, el mismo posee solamente el 7.2% del área necesaria para ser aprovechable productivamente.

Este problema se presenta en un alto número de lotes analizados en el área de estudio 56,51%, por lo cual es vital monitorear constantemente este tipo de prácticas.

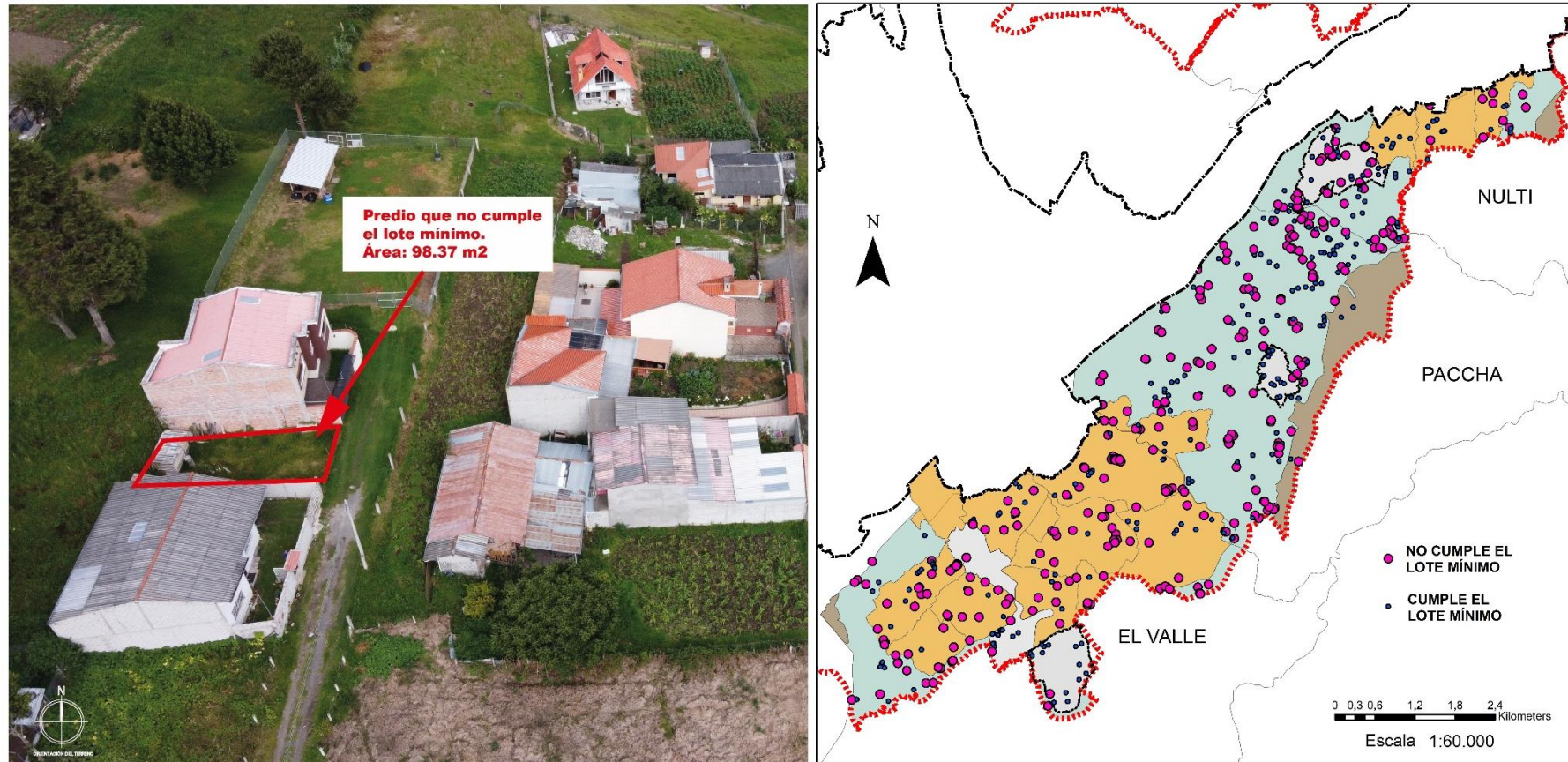


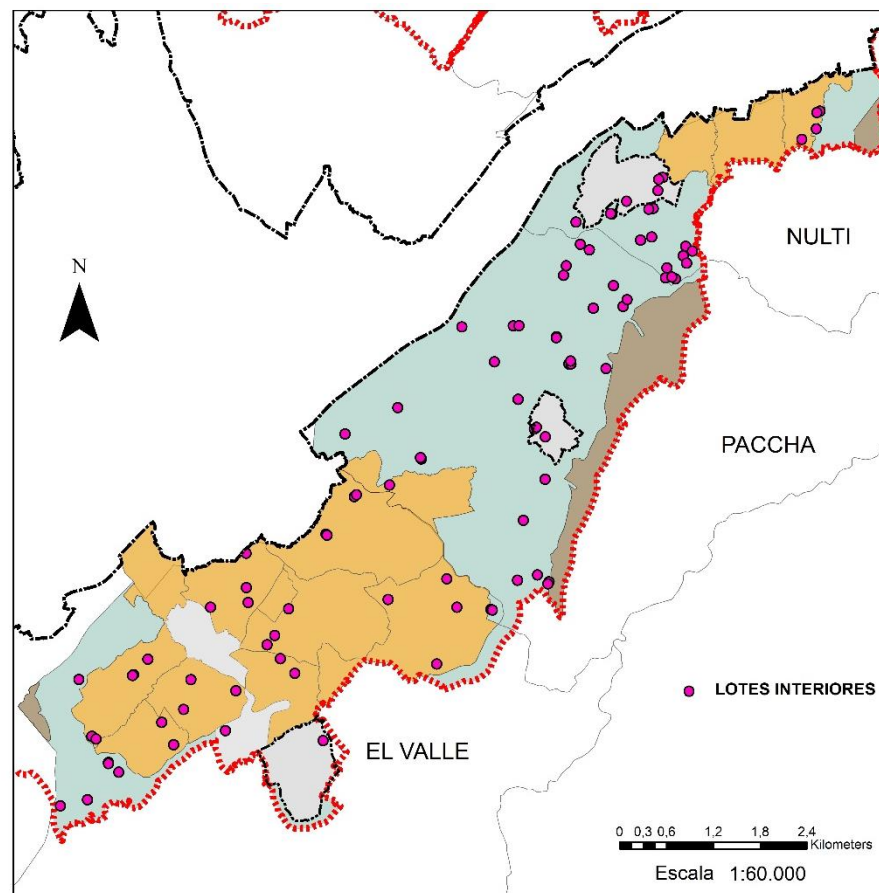
Imagen 41: Impactos– Problema 1.
Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Problema 2 – Pasivo – Dimensión Técnica:

Algunos predios fraccionados por PAED dificultan la configuración de manzanas.

Impacto. –

Uno de los impactos generados por la aplicación de la figura legal PAED, es la incorporación al catastro municipal de lotes cuya distribución en la manzana genera lotes interiores o aislados, que dificultan el diseño de manzanas y vías al ente competente, incurriendo inclusive en la necesidad de efectuar procesos de restructuración parcelaria, aumentando el gasto público. En el área de estudio, 98 predios fueron identificados como lotes interiores correspondiendo al 16,58% de la muestra analizada.



Simbología

— Límite Urbano Vigente

— Límite Cabeceras Parroquiales

— Área Periurbana

— Parroquias Rurales

Leyenda

— Suelo Urbano parroquial

— Suelo Rural de Expansión Urbana

— Suelo Rural de Producción

— Suelo Rural de Protección

Imagen 42: Impactos– Problema 2.
Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

En el ejemplo presentado a continuación en la imagen 43, se identifica un predio fraccionado mediante PAED ubicado a 70m de un camino peatonal y a 110m del acceso carrozable más cercano, por lo cual, es posible definirlo como un lote interior carente de acceso vehicular, dicho fraccionamiento consta con 2 viviendas en su interior, y edificaciones colindantes que han sido edificadas sin la debida planificación, dificultando así el diseño de manzanas, y la futura dotación de vías, equipamientos y servicios básicos en la zona.



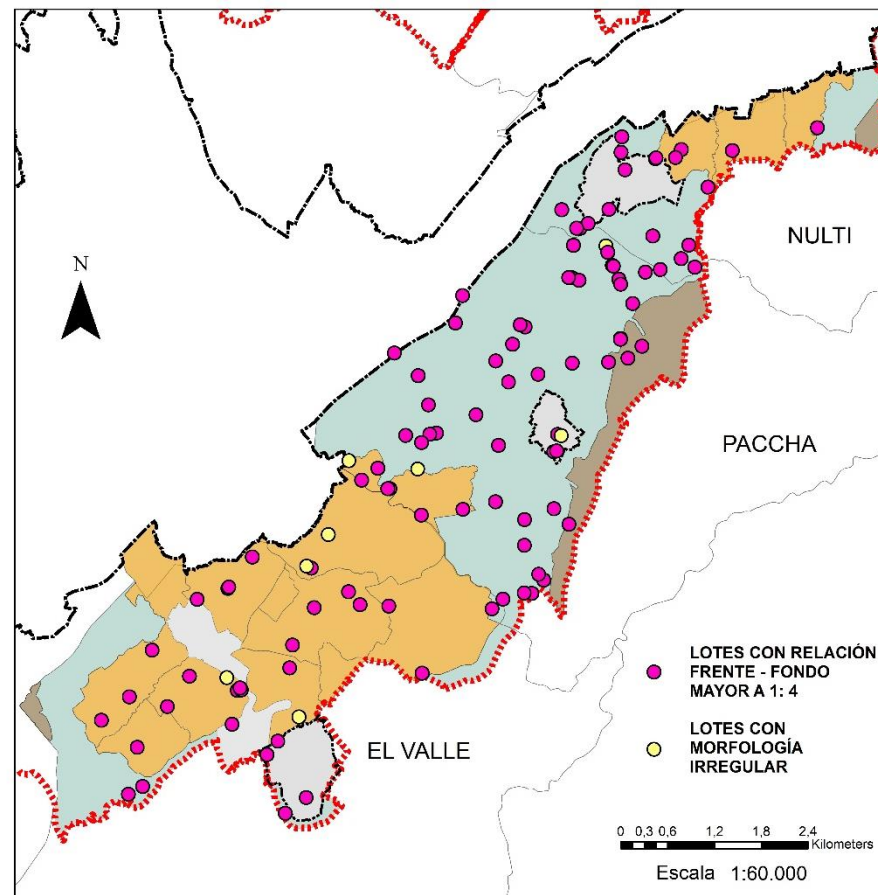
Imagen 43: Impactos– Problema 2.
Fuente: Catastro Municipal
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Problema 3 – Activo – Dimensión Técnica:

La morfología del predio o su relación frente-fondo, no permiten su aprovechamiento.

Impacto. –

Mediante la figura legal de la PAED se efectuó el fraccionamiento de 110 predios que presentan una morfología en tira, con una relación frente - fondo mayor a 1:4, que corresponde al 18,61% de las prescripciones localizadas. Por consiguiente, la población que titulariza este tipo de predios, limita su aprovechamiento del predio para actividades urbanísticas o productivas, así mismo, 8 predios de este análisis son irregulares y por sus características geométricas impiden aprovecharlos. Así mismo, es importante indicar que algunos de estos predios ya cuentan con edificaciones en su interior, sin embargo, aquellos no edificados en caso de aplicárseles los retiros obligatorios estipulados contarían con poca o nula área edificable.



Simbología

- Limite Urbano Vigente
- Limite Cabeceras Parroquiales
- Área Periurbana

Parroquias Rurales

Leyenda

- Suelo Urbano parroquial
- Suelo Rural de Protección
- Suelo Rural de Expansión Urbana
- Suelo Rural de Producción

Imagen 44: Impactos– Problema 3.
Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

En el primer ejemplo (Imagen 45), se puede visualizar un fraccionamiento generado mediante PAED con morfología de “Tira”, el cual consta con un frente mínimo menor al establecido en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021), de 7,00 m., dicho fraccionamiento a pesar de estar ubicado a menos de 1km del centro parroquial de Paccha, fue fraccionado y titularizado a pesar de tener un acceso de solamente 3,00 m. de ancho que ha sido elaborado de manera espontánea por el solicitante de la causa, generando así nuevos lotes que se incorporan al deslinde predial de la ciudad. Es decir, no son aptos para soportar el uso vivienda o afines, y que a su vez dificultan la producción agrícola al carecer del área suficiente para esta actividad.

De igual forma, es importante resaltar que el predio analizado al tener una proporción mayor a 1:4 e incumplir el frente mínimo establecido, resulta inaprovechable para realizar cualquier trámite en la municipalidad relacionado a la edificación en el

mismo, a razón de que no es apto para aplicar los retiros laterales, frontales o posteriores, que establece el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).

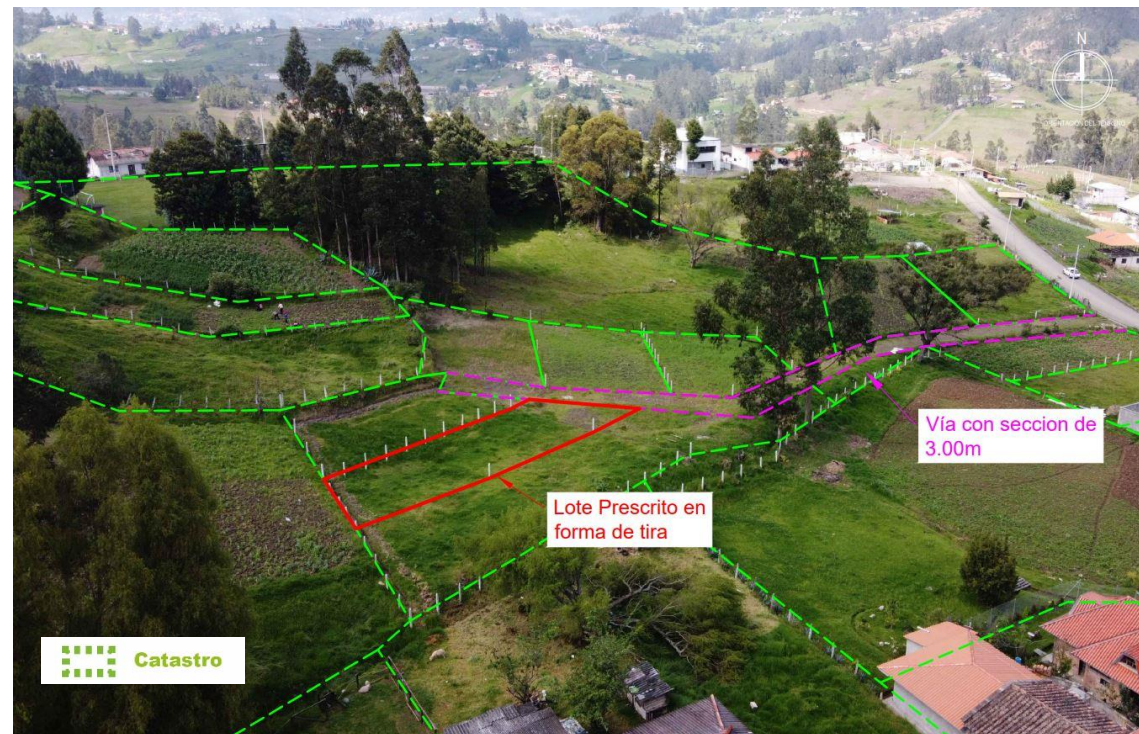


Imagen 45: Impactos– Problema 3.
Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

A continuación, en la Imagen 46, se evidencian 2 predios titularizados mediante PAED, que debido a sus características geométricas, al aplicar las determinantes establecidas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021), respecto a los retiros obligatorios, carecen del área suficiente para poder ser edificados, resultando en predios que no pueden ser aprovechados, asimismo es importante indicar que en uno de estos predios ya existen edificaciones, las cuales suponen un problema al momento de realizar procesos de ordenamiento y planificación en la zona.

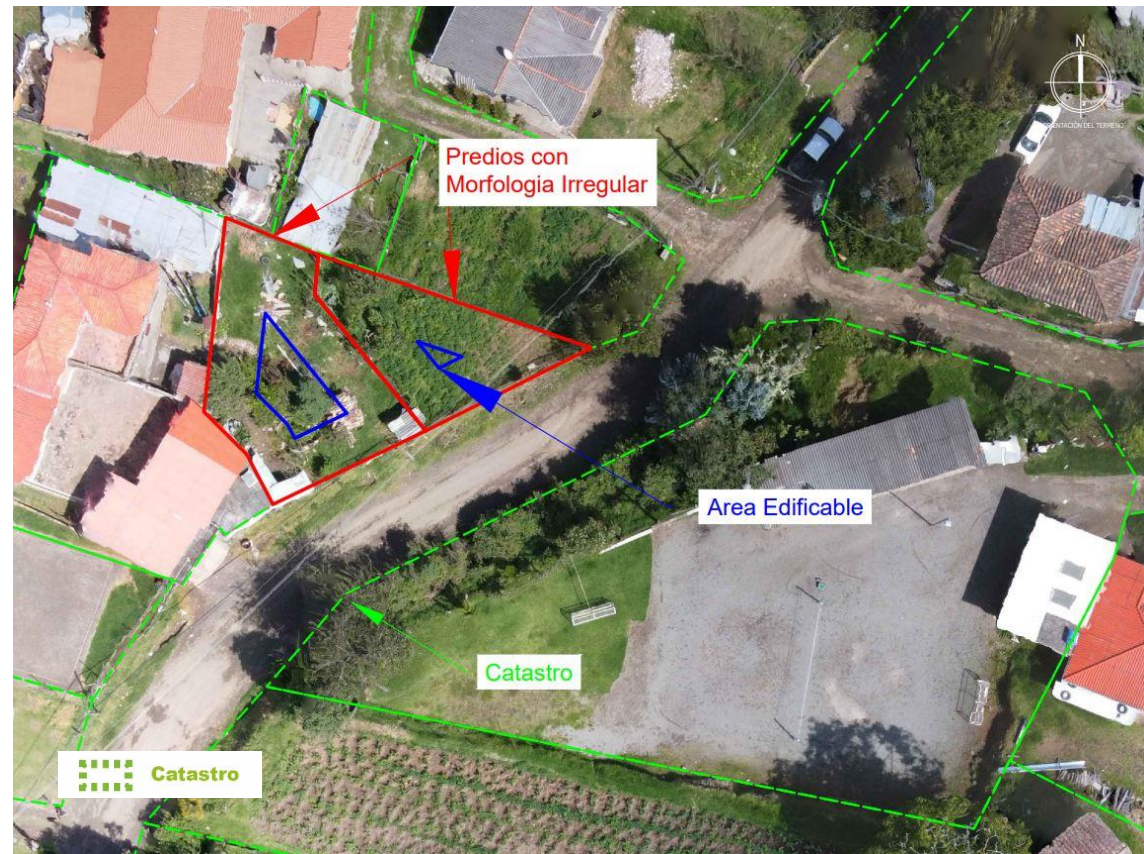


Imagen 46: Impactos– Problema 3
Fuente y elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

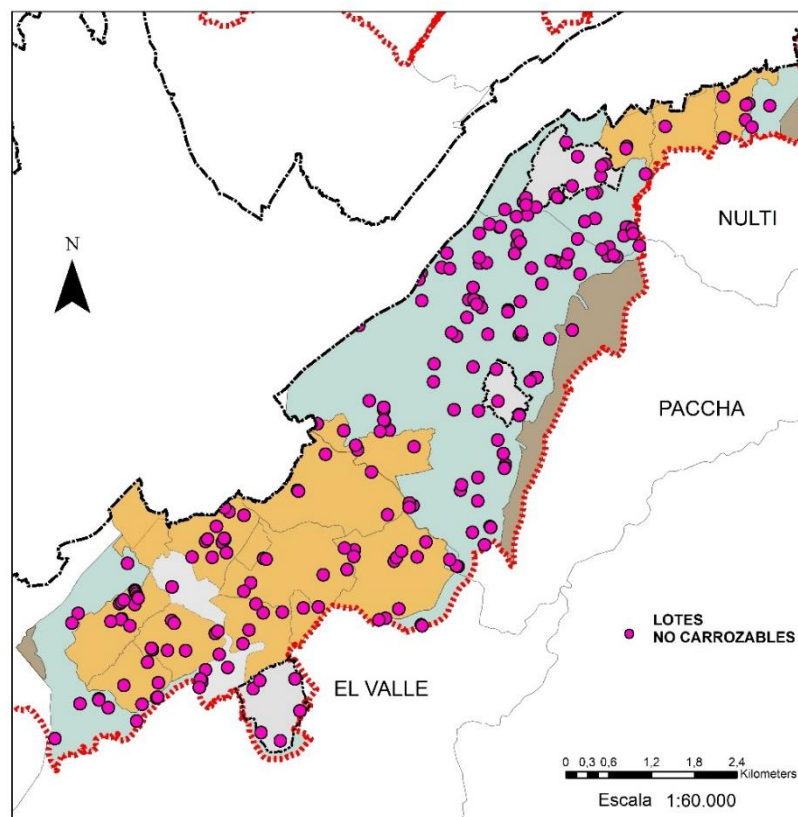
Problema 4 – Crítico – Dimensión Técnica:

Dificultad de acceso vehicular y peatonal a algunos predios producto de la prescripción.

Impacto. – Los procesos de fraccionamiento implican la dotación de nueva infraestructura vial, sin embargo, mediante la aplicación de la PAED, no es necesario tener un acceso carrozable para titularizar el predio, es por ello, que 247 lotes de la muestra poseen un acceso menor a 3,00 m. de ancho, implicando que se deba dotar de 31 km. nuevos de vía, en base a la distancia de estos predios hasta intersectar con una vía con sección de al menos 6.00m.

Esta distancia de nueva vía implica aproximadamente 93 732 m². de superficie necesaria para llegar a una sección vial de 6,00 m., obteniendo mediante promedio del valor catastral asignado por el GADM Cuenca a los lotes dentro del área de estudio, el valor de la media obtenida, es de \$83 por m². de suelo, este problema

implicaría un gasto de \$7' 779 759 a la municipalidad aproximadamente.



Simbología

- Límite Urbano Vigente
- Límite Cabeceras Parroquiales
- Área Periurbana
- Parroquias Rurales

Leyenda

- Suelo Urbano parroquial
- Suelo Rural de Expansión Urbana
- Suelo Rural de Producción
- Suelo Rural de Protección

Imagen 47: Impactos- Problema 4.

Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Para poder evidenciar gráficamente el problema planteado a través de una ortofotografía, se identifican 2 predios generados mediante PAED que se emplazan a más de 140,00 m. de una vía carrozable con una sección de 4,00 m. de ancho (misma que resulta insuficiente para 2 carriles), a partir de esta vía se debe recorrer por un camino de ancho menor a 1,00 m. que incluso se vuelve más angosto conforme se avanza, siendo fácilmente identificable el impacto derivado del fraccionamiento de predios sin accesos adecuados, esto a más de dificultar la accesibilidad a los sitios, supone un reto a futuro para la dotación de servicios básicos en dichos lotes, e inclusive por las determinantes establecidas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021), resulta no ser apto para la edificación en su interior.



Imagen 48: Impactos– Problema 4.
Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Problema 5 – Pasivo – Dimensión Técnica:

La ausencia de infraestructura de agua potable, energía eléctrica y alcantarillado a los predios fraccionados genera una demanda de estos servicios en zonas no planificadas.

Impacto 1. – Al titularizar nuevos predios en zonas no planificadas, es necesario abastecerlos de servicios básicos, mediante la aplicación de la PAED en el periodo 2016-2020 se titularizaron 145 predios que carecen de disponibilidad de servicio de agua potable, es decir, el 24,53% de los predios que se titularizaron requieren de la dotación de infraestructura de agua potable, de igual manera, respecto al servicio de alcantarillado se identificaron 325, es decir el 55 % de lotes carecen de este servicio. Esto implica una fuerte inversión económica de la empresa pública ETAPA, la cual es la encargada de

suministrar estos servicios en el cantón.

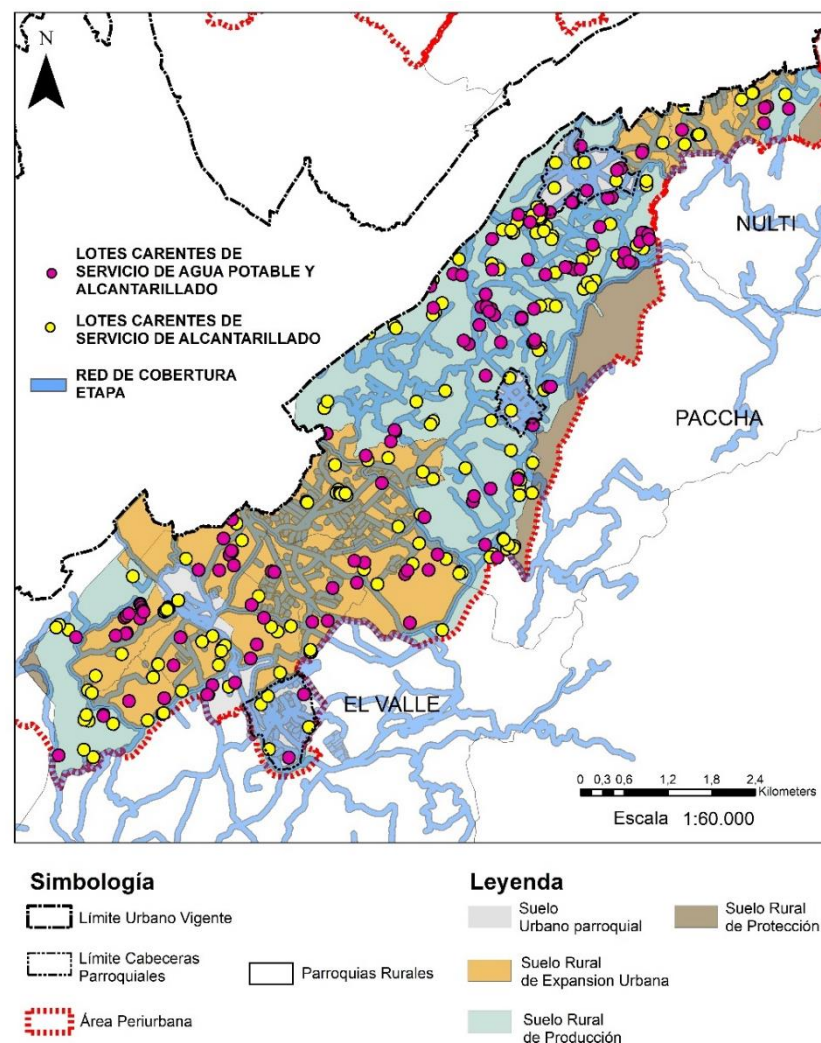
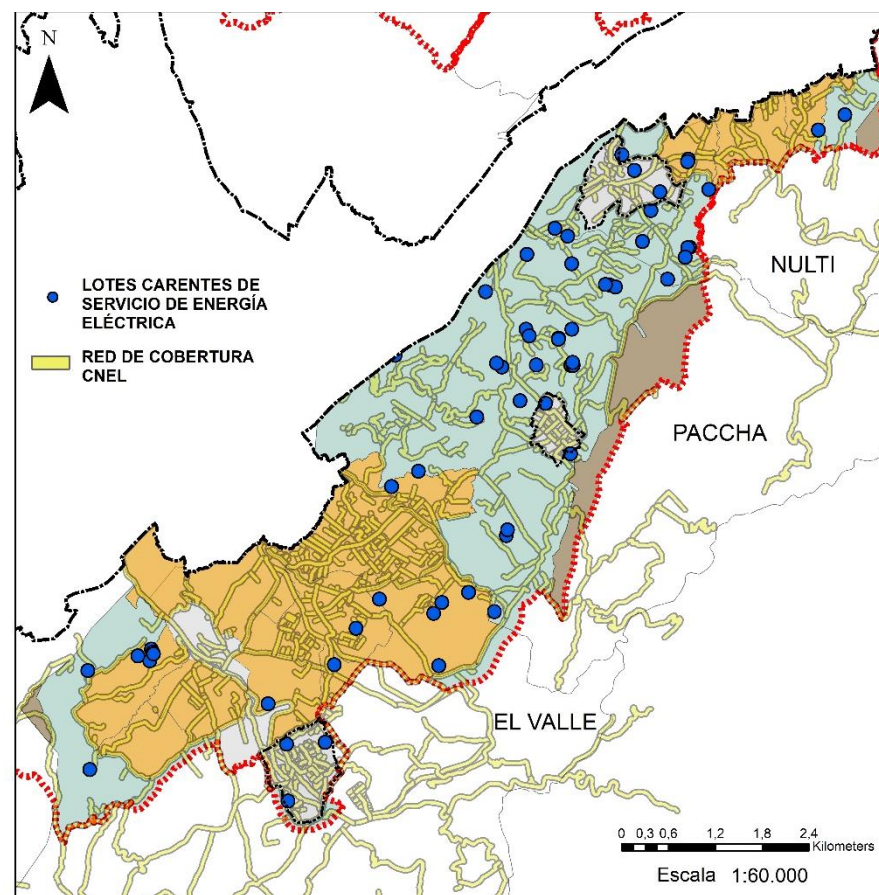


Imagen 49: Impactos– Problema 5.1.
Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Impacto 2. – Al fraccionar el suelo en zonas no planificadas, es necesario abastecerlos de servicios básicos, por ello, se analizó la cobertura de servicio de energía eléctrica en predios titularizados mediante la aplicación de la PAED, obteniendo como resultado que 63 predios de la muestra seleccionada carecen de este servicio, representando el 10,60% de la muestra, esta información resultó del análisis de la información SIG de La Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad (CNEL EP). Esto involucra una inversión económica a futuro para adecuar las redes de energía y dotar de este servicio a las nuevas áreas incorporadas.



Simbología

— Limite Urbano Vigente

— Limite Cabeceras Parroquiales

— Área Periurbana

Parroquias Rurales

Leyenda

Suelo Urbano parroquial

Suelo Rural de Expansion Urbana

Suelo Rural de Producción

Suelo Rural de Protección

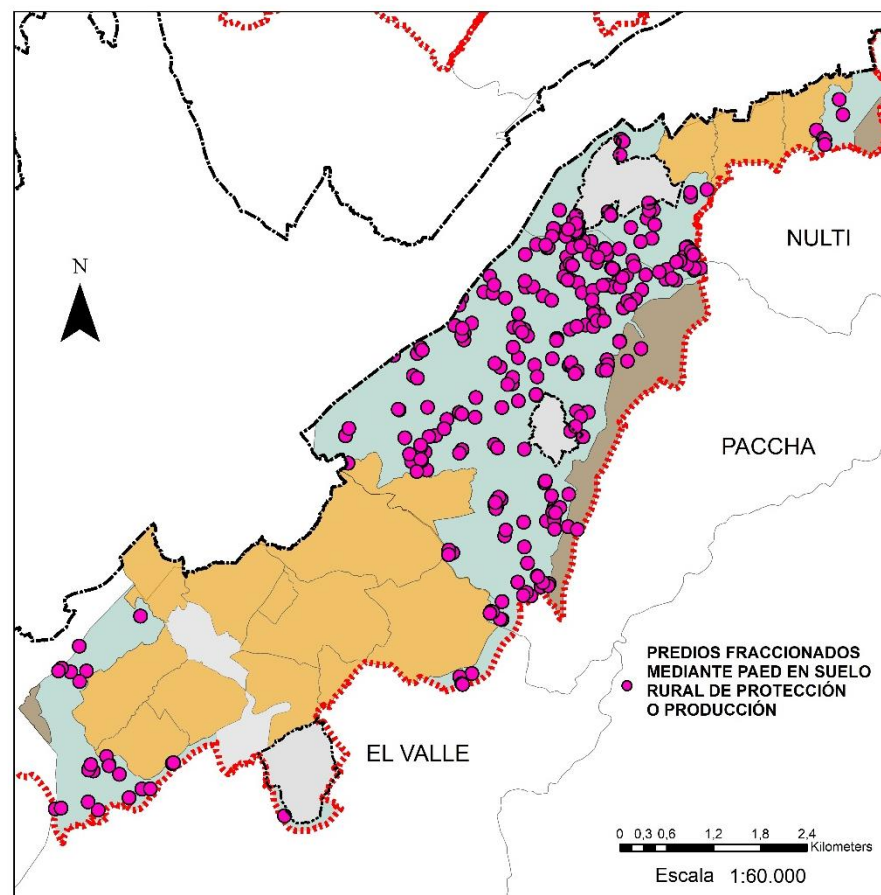
Imagen 50: Impactos– Problema 5.2.
Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Problema 6 – Crítico – Dimensión Social:

Incompatibilidad de los usos del suelo provocada por la inadecuada aplicación de la PAED sobre todo en el suelo rural de protección y producción.

Impacto. – En la zona de estudio se identificaron 293 predios, que se ubican en el suelo rural de producción o en el suelo rural de protección. De acuerdo con el levantamiento de usos de suelo facilitado por el GADM Cuenca, estos predios se localizan en zonas dedicadas a la agricultura, forestería, ganadería o silvicultura. Según Cuenca Quezada (2015: 23), esto evidencia el sobre fraccionamiento y el aumento de edificaciones que modifican y transforman los usos de suelo rurales por otros usos urbanos, especialmente residenciales lo que afecta de manera negativa el suelo de producción.

El impacto más relevante, derivado de esta problemática es el desplazamiento de las actividades productivas y la pérdida gradual de la soberanía alimentaria de la ciudad.



Simbología

- Límite Urbano Vigente
- Límite Cabeceras Parroquiales
- Área Periurbana

Parroquias Rurales

Leyenda

- Suelo Urbano parroquial
- Suelo Rural de Protección
- Suelo Rural de Expansión Urbana
- Suelo Rural de Producción

Imagen 51: Impactos– Problema 6.

Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

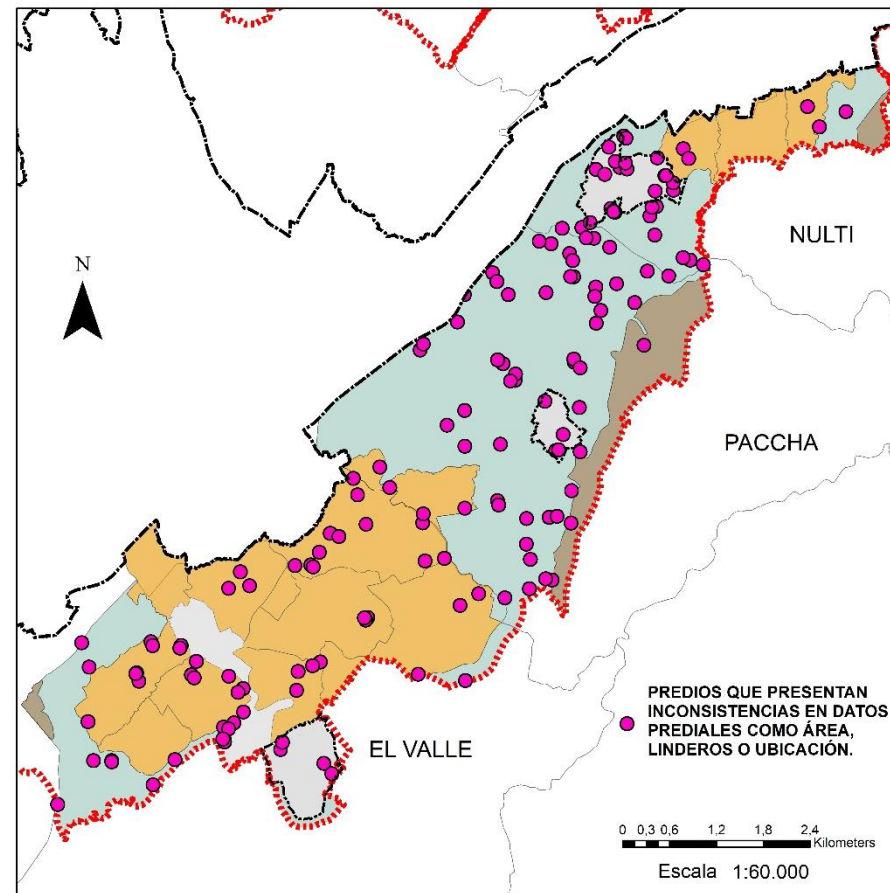
Problema 7 – Activo – Dimensión Social:

Inadecuada gestión de los datos prediales entre instituciones ocasiona gastos extras al propietario y trámites adicionales en la municipalidad.

Impacto. –

Dentro del área periurbana se identificaron 161 predios, correspondientes al 27,24 % de la muestra, que presentan una diferencia entre el área registrada en las actas del Registro de la Propiedad y la información catastral, obligando al propietario a incurrir en trámites como actualización de datos, que a su vez pueden derivar en procesos más complejos, demorados y costosos como es el error de cabida o inclusive pueden requerir accionar un juicio de aclaración a la prescripción.

Todo el tiempo, gastos e insumos necesarios para enmendar los errores debido al inadecuado ingreso y manejo de datos prediales entre instituciones son costeados por el propietario.



Simbología

— Límite Urbano Vigente

--- Límite Cabeceras Parroquiales

--- Área Periurbana

Parroquias Rurales

Leyenda

Suelo Urbano parroquial

Suelo Rural de Expansión Urbana

Suelo Rural de Producción

Suelo Rural de Protección

Imagen 52: Impactos– Problema 7.
Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Problema 8 – Pasivo – Dimensión Social:

Evasión de las obligaciones tributarias del nuevo propietario al no actualizar su información en el ente municipal

Impacto. –

La persona solicitante del trámite de PAED, busca obtener el título legal de su predio, lo cual le permitirá acceder a créditos, seguridad jurídica del bien, comerciarlo ante terceros o inclusive edificar su vivienda o negocio a futuro, para todo ello es necesario actualizar la información del predio en ente municipal. Sin embargo, por evitar las nuevas obligaciones tributarias que conllevan el ser titular de un predio en muchos casos se evita este último paso. Dando como resultado que, 592 predios que representan el 46,76% de todos los procesos prescriptivos en la zona de estudio, no han actualizado su información en la Municipalidad, implicando que este porcentaje de predios titularizados por PAED no están pagando impuestos o están

siendo pagados por personas que no son titulares del bien.

En el ejemplo graficado a continuación, el predio prescrito no posee clave catastral, ni propietario en el deslinde predial municipal, por lo cual, no está pagando sus obligaciones tributarias.

Pues, como se muestra a continuación, existen porciones del

territorio que a pesar de encontrarse titularizadas y catastradas no tienen un representante al cual exigir el pago de impuestos, evidenciando así que no todos los predios fraccionados mediante PAED están cumpliendo con sus obligaciones tributarias para con la ciudad, afectando no solo a la municipalidad sino también a toda la ciudadanía.



Problema 9 – Crítico – Dimensión Técnica:

La información no inscrita en el catastro municipal distorsiona la situación real del fraccionamiento en el suelo urbano y rural para efectos de procesos de planificación.

Impacto. – Según lo establece la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 265:

“(...)el sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre la Función Ejecutiva y las municipalidades; Que, en el Plan Nacional de Descentralización promulgado mediante Decreto Ejecutivo No. 1616, se establece en su punto 4, sección segunda, que el Gobierno Nacional mantendrá la fijación de políticas y normas nacionales para mejoramiento de catastros, como parte del sistema nacional de catastros y la prestación de asistencia técnica a los municipios, buscando implementar la unificación del

Registro de la Propiedad con los catastros de las municipalidades (...)“

La Municipalidad y el Registro de la Propiedad manejan bases de datos separadas, que desde su estructura, emplean campos y variables diferentes, dificultando el poder vincularlas entre sí. Por ejemplo, la Municipalidad organiza su base en función de las claves catastrales, mientras que, el Registro de la Propiedad lo hace en función del titular del bien, por lo cual, al momento de efectuarse el cambio de titular o la titularización de nuevos predios como los obtenidos por (PAED, compraventa, donación, herencia, entre otros), la información que consta en el catastro municipal no se actualiza, generando así que la población deba incurrir en gastos de dinero y tiempo, en trámites y múltiples viajes entre instituciones, para realizar actividades tan simples como el cambio de nombre, solicitud de servicios básicos o acceder a una licencia urbanística, no solo

entorpeciendo el actualmente deficiente sistema, sino, incluso promoviendo que la población evite gestiones por la excesiva burocracia que estos requieren, derivando incluso en trámites adicionales por omisión de procesos.

Con lo antes expuesto, es evidente que la base de datos catastral de la ciudad de Cuenca no se encuentra actualizada, presenta errores en sus datos e inclusive, muestra una imagen que distorsiona la realidad y no permite visualizar el estado actual del fraccionamiento del suelo, por lo cual, la imagen e insumos que se emplean al momento de planificar o programar proyectos arquitectónicos, intervenciones viales, dotación de equipamientos e infraestructura comunitaria, entorpeciendo los procesos de urbanización y el derecho a la información. A continuación, se ejemplifica gráficamente la situación del territorio según el deslinde predial de la municipalidad y se compara con la actualidad existe en territorio.

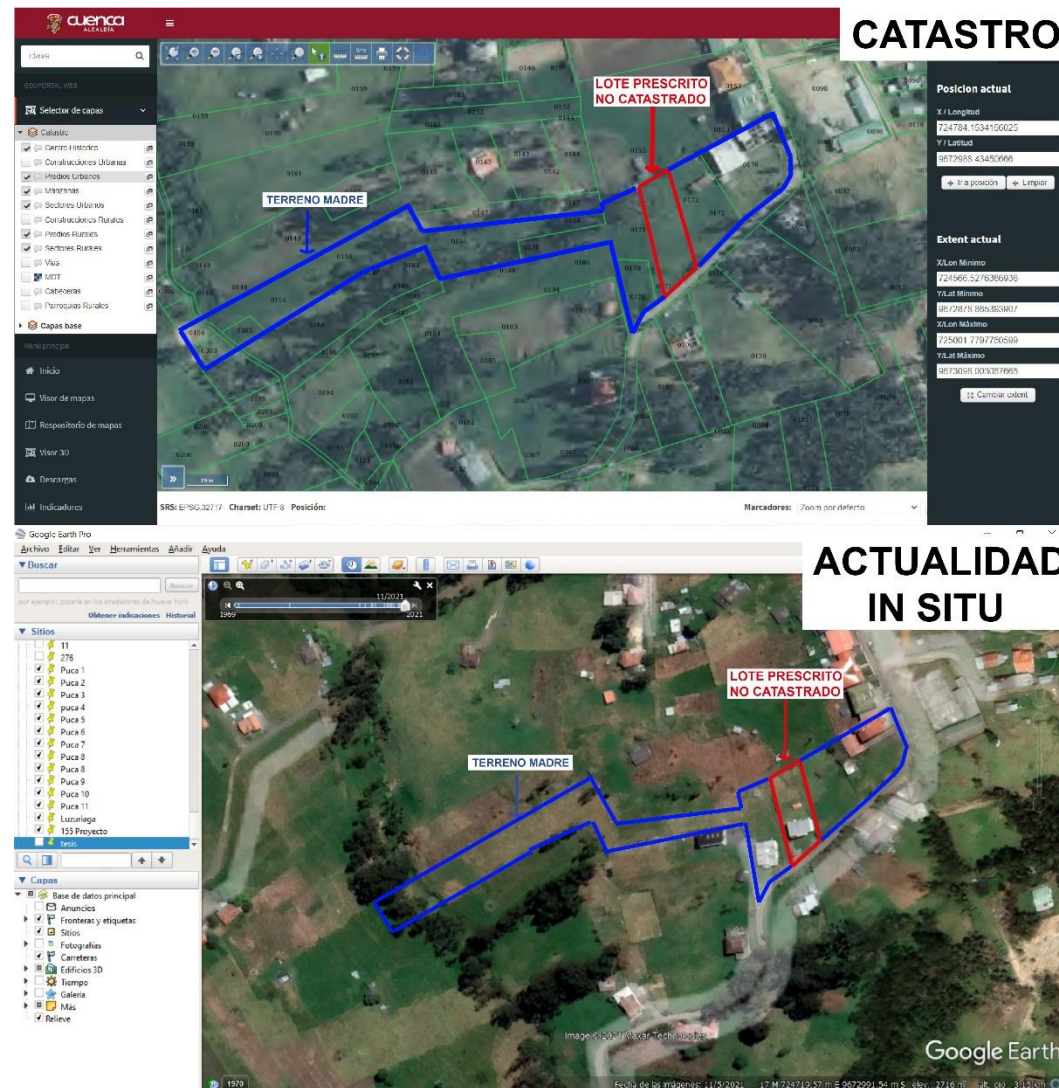


Imagen 54: Impactos– Problema 9.
Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Problema 10 – Indiferente – Dimensión Social

Errores y omisiones recurrentes por desconocimiento del propietario sobre los procesos a seguir posterior a la sentencia judicial de la PAED.

Impacto. –

En el Consejo de la Judicatura se registraron 9 499 demandas de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio con sentencia favorable en el periodo 2016-2020, información brindada por esta institución, sin embargo, solamente se llegó a registrar e inscribir 7 263 prescripciones en el Registro de la Propiedad.

En base a la interpolación de datos de la muestra obtenida de la zona de estudio, se calculó que solamente 4859 prescripciones se encuentran ingresadas en el catastro Municipal, es decir, el 48,84% de las 9499 prescripciones sentenciadas favorables a través del Consejo de la Judicatura no llegaron al proceso de

ingreso y actualización de datos en la Municipalidad.

Por lo tanto, debido a omisiones por parte del abogado encargado del proceso, descuido del propietario o desconocimiento del proceso

completo de PAED, existe un número importante de predios titularizados mediante esta figura legal que no constan en el deslinde predial de la ciudad.

Entidades	Prescripciones 2016-2020	Estado
Consejo de la Judicatura	9 499	Sentencia Favorable
Registro de la Propiedad	7 263	Ingreso al registro
GAD Municipal	4 859	Ingreso al catastro
Prescripciones que no constan en el catastro municipal	4 640	48,84%

Tabla 12: Prescripciones registradas en Cuenca.
Fuente: Consejo de la Judicatura y Registro de la Propiedad.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

A continuación, en la Imagen 55, es posible apreciar en la parte superior el deslinde predial según el catastro 2021, con una foto satelital del año 2010 que muestra una imagen completamente inconsistente con la realidad, puesto que, el predio marcado con rojo se encuentra mal ingresado, dejando vacíos entre lotes que en la realidad no existen, de igual forma, es posible evidenciar en la parte inferior el estado actual de los predios, los mismos que no presentan esta forma irregular e inclusive es fácilmente identificable su situación en la zona, poniendo en evidencia el problema planteado.

Así pues, en este fraccionamiento efectuado mediante la aplicación de la PAED, son fácilmente identificables: caminos, lotes e incluso edificaciones que no constan en la información municipal actualmente disponible.



Imagen 55: Impactos– Problema 10.
Fuente: Catastro Municipal Cuenca.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Problema 11 – Crítico – Dimensión Técnica

Reducción de la cantidad de suelo reservado para áreas verdes, comunitarias y de vías.

Impacto. –

Los fraccionamientos realizados mediante la aplicación de la figura legal de la PAED, no ceden el área correspondiente a espacios verdes, comunitarios y de vías, tal como se indica en el Artículo 424, de la LOOTUGS:

“Se entregará como mínimo el quince por ciento (15%) calculado del área útil urbanizable del terreno o predio a urbanizar en calidad de áreas verdes y equipamiento comunitario, de acuerdo a lo establecido por la planificación municipal, destinando exclusivamente para áreas verdes al menos el cincuenta por ciento de la superficie entregada. Se exceptúan de esta entrega, las tierras rurales que se fraccionen con fines de partición hereditaria, donación o

venta; siempre y cuando no se destinen para urbanización y lotización. La entrega de áreas verdes, comunitarias y de vías no excederá del treinta y cinco por ciento (35%) del área útil urbanizable del terreno o predio. “

Los predios fraccionados mediante PAED en el área de estudio con un área superior a 3000m² que estarían sujetos a cesión municipal, suman una superficie total de 424 737,11 m²., por lo tanto, del área mencionada la municipalidad debía

recibir con un porcentaje mínimo de dotación, 63 710,56 m² correspondientes a la cesión de suelo para áreas verdes, comunitarias y vías, por consiguiente, esto dificulta los procesos de planificación urbana y la dotación de equipamientos e infraestructura comunitaria. El área no recibida de la cesión de suelo correspondiente representa un valor de \$5 287 976 no recibidos.

Categorización	Área (m ²)	Cesión no recibida Área (m ²)
Suelo urbano parroquial	7 559,07	1 133,86
Suelo rural expansión urbana	21 348	3 202,2
Suelo rural de protección	27 545,56	4 131,83
Suelo rural de producción	368 284,48	55 242,67
TOTAL:	424 737,11	63 710,56

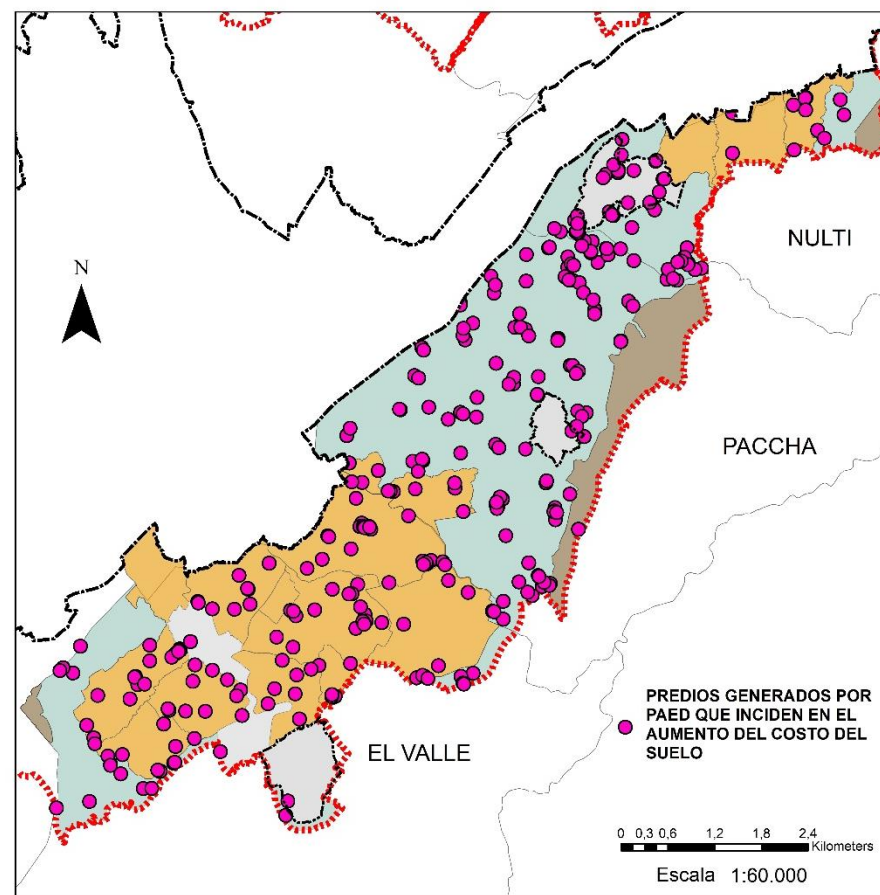
Tabla 13: Cesión no recibida por procesos prescriptivos-área de estudio
Fuente: Consejo de la Judicatura y Registro de la Propiedad.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Problema 12 – Crítico – Dimensión Social

Los procesos de sobre fraccionamiento del suelo que incumplen las determinantes del PDOT-PUGS (borrador Junio-2021) inciden sobre el precio del suelo.

Impacto. –

Existen 334 lotes prescritos que incumplen determinantes como el lote mínimo, establecido en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021) para su sector de planeamiento, que inciden en el aumento del costo del suelo. De acuerdo con metodologías de valoración comercial del suelo utilizadas a nivel nacional, tales como el "Método Comparativo" de Oscar Borrero Ochoa, que parte del Manual de Avalúos del IBAPE (Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia) consideran el factor tamaño al momento de obtener un valor homogéneo en base al lote tipo en una determinada zona.



Simbología

— Límite Urbano Vigente

— Límite Cabeceras Parroquiales

— Área Periurbana

— Parroquias Rurales

Leyenda

Suelo Urbano parroquial

Suelo Rural de Expansión Urbana

Suelo Rural de Producción

Suelo Rural de Protección

Imagen 56: Impactos– Problema 12.

Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.

Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Así pues, si se considera el lote mínimo como el lote tipo de un sector (Imagen 57), según Borrero Oscar (2000), aquellos predios que posean áreas inferiores a este, serán valorados con hasta un 20% de valor adicional. Debido a que un lote grande con un buen frente y óptima proporción, tendrá menos compradores que un lote pequeño, en donde se pueda edificar vivienda mínima, incidiendo directamente en el valor por el m². de terreno. El incumplimiento de otras determinantes como el frente mínimo, o la accesibilidad también influyen indirectamente en la especulación sobre el costo del suelo dificultando el acceso o la compra de terrenos por parte de las clases sociales más vulnerables.

Área	Valor (m2)
200 m2. Lote tipo	\$ 55,82
98 m2. Lote prescrito	\$ 66,90
DIFERENCIA DE VALOR POR M2:	\$ 11, 08

Tabla 14: Valor m². Mediante metodología de avalúo.
Fuente: Borrero Oscar (2000).
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)



Imagen 57: Impactos– Problema 12.
Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Problema 13 – Indiferente – Dimensión Jurídica

Los errores en los procesos administrativos, generan reprocesos y desperdicio de recursos institucionales del Consejo de la Judicatura y el Registro de la Propiedad

Impacto. –

El aplicar la figura legal de la PAED implica la titularización y por ende la incorporación de nuevos predios en el catastro municipal, sin embargo, debido a errores cometidos durante el proceso prescriptivo, de tipeo de datos, pérdida de información o información errónea, es necesario, repetir procesos al momento de inscribir el nuevo predio en el catastro municipal, pues, cuando lo estipulado en la sentencia de PAED no concuerda con la realidad física del bien, no es posible realizar este trámite. Así mismo, imposibilita cambiar el nombre del propietario del bien, acceder a una línea de fábrica o simplemente actualizar la información

predial, implicando un aumento en la carga laboral de ambas entidades públicas. Así también, el solicitante debe incurrir en gastos adicionales e inclusive generar trámites en varias ocasiones generando reprocesos y desperdicio de recursos de las instituciones involucradas. En algunos casos, es necesario realizar la demanda de “aclaración a la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio”, lo que implica volver a generar y efectuar todos los trámites ya realizados posterior a la sentencia.

Por ejemplo, en el caso de errores de cabida que superen el 6% de tolerancia admitida por la municipalidad, es necesario efectuar una aclaración, en la zona de estudio seleccionada, 181 predios de los 591 analizados requieren este tipo de trámite.

Entidades	Costos procesales		
	Abogado	Arquitecto	Trámite
Consejo de la Judicatura	400	100	Aclaración a la prescripción
Municipio	-	300	Trámite error de cabida
TOTAL		\$800	(unitario)

Tabla 15: Ejemplo de aplicación de un caso modelo de reproceso.
Fuente: Consejo de la Judicatura y Registro de la Propiedad.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

Problema 14 – Pasivo – Dimensión Jurídica

El orden jerárquico para la aplicación de la norma que señala la ley, permite la evasión del cumplimiento de las determinantes establecidas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).

Impacto. –

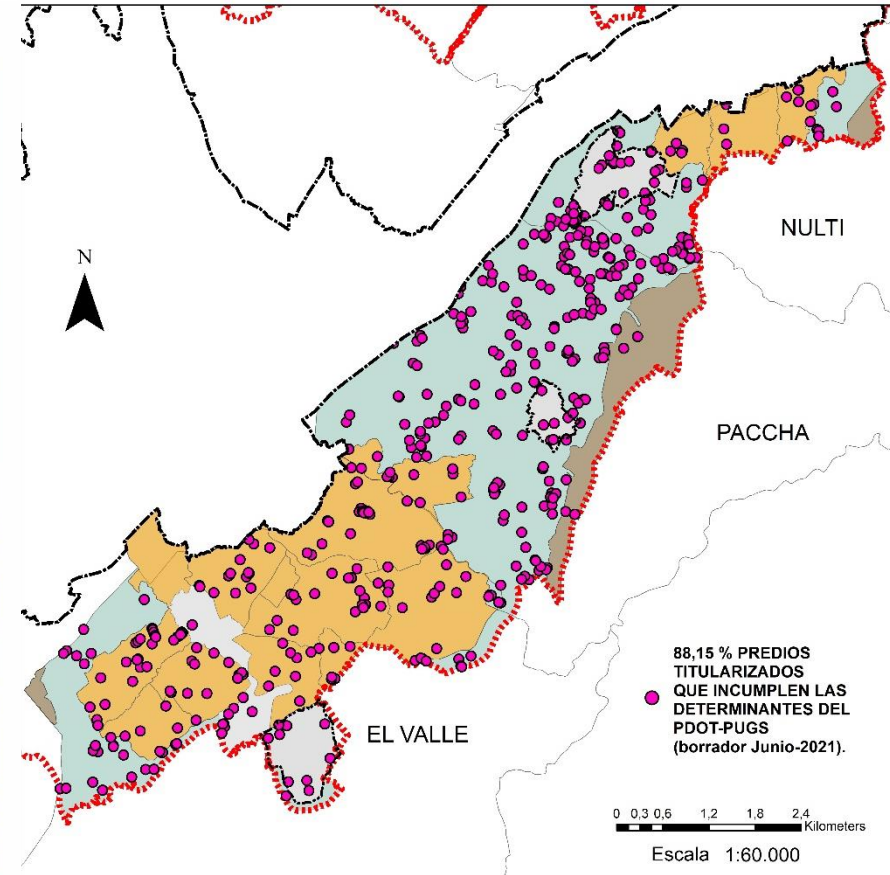
En el orden jerárquico de las leyes en el Ecuador, la máxima figura legal existente es la Constitución de la República del Ecuador, bajo ella se encuentran los códigos orgánicos, decretos y leyes orgánicas, bajo estas, los reglamentos y ordenanzas emitidas por las municipalidades. Es por ello, que el Código Civil de la República del Ecuador alberga los requisitos y alcances de la figura legal de la PAED, otorgándole una jerarquía mayor a lo establecido en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021). Por tal motivo, es posible titularizar predios que incumplan las determinantes establecidas para su localidad, por el poco involucramiento de la Municipalidad para monitorear

este proceso, debido a la falta de personal y recursos.

El GADM Cuenca encuentra dificultad para hacer valer su autoridad como ente regulador del suelo, limitándose a registrar los datos en el catastro, pues, el orden jerárquico de las leyes imposibilita el obstaculizar los procesos prescriptivos siempre y cuando se hayan cumplido todos los requisitos de ley. Es importante mencionar que de presentarse argumentos, pruebas o documentación por parte de la Municipalidad que desacrediten o desmientan las pruebas o afirmaciones presentadas durante el juicio, permitiría apelar el proceso de prescripción ante la autoridad judicial.

Por ello, con el apoyo de material gráfico obtenido mediante un vuelo con dron, se localizaron 2 predios fraccionados mediante PAED, dichos lotes incumplen las determinantes indicadas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021), puesto que, no son aptos para su edificación, sin

embargo, al estar titularizados, pueden ser comercializados, propendiendo a que estos sean edificados de manera informal, suponiendo problemas a futuro tanto para los propietarios como para los procesos de ordenación del territorio, es importante recalcar que el 88,15% de los predios analizados en el área de estudio incumplen al menos una de las determinantes propuestas.



Simbología

- Límite Urbano Vigente
- Límite Cabeceras Parroquiales
- Área Periurbana
- Parroquias Rurales

Leyenda

- Suelo Urbano parroquial
- Suelo Rural de Expansión Urbana
- Suelo Rural de Producción
- Suelo Rural de Protección

Imagen 58: Impactos– Problema 14.
Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

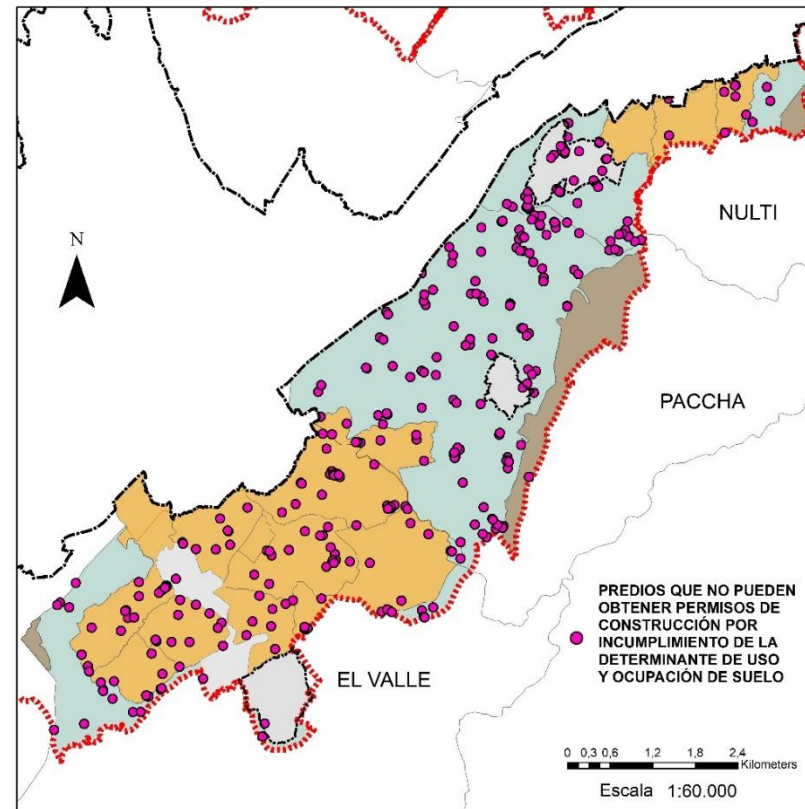
Problema 15 – Pasivo – Dimensión Técnica

La corresponsabilidad profesional-propietario genera conflictos al momento de tramitar permisos de uso y ocupación del suelo acorde al PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).

Impacto. –

Al momento de realizar el proceso para titularizar un bien inmueble mediante la PAED, algunos profesionales obvian informar a sus clientes las consideraciones técnicas relacionadas al uso y ocupación del suelo, por lo cual, a pesar de obtener su título de propiedad no les será posible edificar en sus lotes, debido a que, en algunos casos estos no cumplen los lotes mínimos, frentes mínimos o accesibilidad. Es importante indicar que en algunos casos el cliente a pesar de conocer las condicionantes que tendrá su predio acciona el proceso ya que de otra manera no le sería posible titularizar su bien. Esto genera un incremento en la construcción informal, pues para el presente impacto se identificaron 334 (56,51%)

predios que no podrán ser edificados, con autorización del GADM Cuenca.



Simbología

- Limite Urbano Vigente
- Limite Cabeceras Parroquiales
- Área Periurbana

Parroquias Rurales

Leyenda

- Suelo Urbano parroquial
- Suelo Rural de Expansión Urbana
- Suelo Rural de Producción
- Suelo Rural de Protección

Imagen 59: Impactos– Problema 15.
Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

4.2 PRINCIPALES IMPACTOS DERIVADOS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO

Considerando las dimensiones de análisis fue posible identificar los principales impactos en cada una de ellas:

- Dimensión técnica, en este ámbito los problemas que ocasionan un mayor impacto en el territorio son el incumplimiento del lote mínimo, así como, el fraccionamiento del suelo sin considerar sus determinantes del uso y ocupación, preliminarmente en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021), originando lotes que no pueden ser edificados con autorización del GADM Cuenca, propendiendo a la construcción informal. También, la incongruencia de datos entre instituciones públicas ocasionada por trámites de PAED inconclusos o por errores en el manejo de la información entre instituciones, provoca una imagen de la ciudad tergiversada,

dificultando los procesos de ordenamiento del territorio.

- Dimensión social, los problemas que evidencian un mayor impacto son: la incompatibilidad del uso del suelo, especialmente del ubicado en el área rural de producción o en el área rural de protección, generando segregación socioespacial que se deriva de la inaccesibilidad, servicios básicos insuficientes o improvisados, abandono de las actividades agrícolas y mercantilización del suelo rural y productivo.
- Dimensión Jurídica, el problema que genera un mayor impacto, es la mala comprensión del orden jerárquico para la aplicación de la norma que señala la ley, pues, es por ello que se ha permitido que la PAED incumpla las determinantes establecidas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021), esto se ha visto agravado por la falta de personal de la Municipalidad para responder a los procesos judiciales.

Posteriormente, se realizó la superposición de mapas, relacionada a los impactos derivados de la PAED antes expuestos, se cuantificó la cantidad de problemas que presentan los predios (591) del área de estudio, de tal manera, que:

- Los predios con impactos leves (282), son aquellos que presentan problemas indiferentes o pasivos y no influyen de manera importante en la población o en los procesos de planificación del territorio.
- Los predios con impactos moderados (178), son aquellos que, a más de presentar problemas indiferentes o pasivos, también presentan al menos un problema activo, por lo cual influyen de manera negativa en la población y generan dificultades en los procesos de planificación del territorio.
- Los predios con impactos graves (131), son aquellos que presentan una combinación de al menos un

problema activo y uno crítico, por lo cual, estas parcelas limitan o inclusive detienen los procesos de planificación territorial.

Es importante tomar atención durante el ordenamiento del territorio, a aquellos predios catalogados como moderados y graves, debido a que estos, presentan dificultades para la dotación de servicios básicos, espacios públicos, áreas verdes, vialidad y accesibilidad adecuada, así como limitaciones para la edificación, propendiendo a la construcción informal, al aumento del costo del suelo especialmente por el sobre fraccionamiento del territorio, incrementando la segregación social, la pérdida de suelo con vocación agrícola, el crecimiento disperso y dificultando los procesos de ordenación territorial.

A continuación, se presenta el mapa resumen de la situación actual de los impactos ocasionados por la aplicación de la PAED en periurbano

Sur – Este del cantón que incluye a las parroquias y cabeceras de Nulti, Paccha y El Valle; permitiendo evidenciar cartográficamente los impactos ocasionados en el territorio (ver imagen 60).

De igual manera, a partir de la información recopilada de la Unidad Judicial Civil de Cuenca, el GAD Municipal de Cuenca y el Registro de la Propiedad de Cuenca, su procesamiento y análisis se pudo conocer y valorar las características e intensidad de los problemas identificados y sus repercusiones en el territorio, a continuación, se presentan los indicadores obtenidos en la tabla 15:

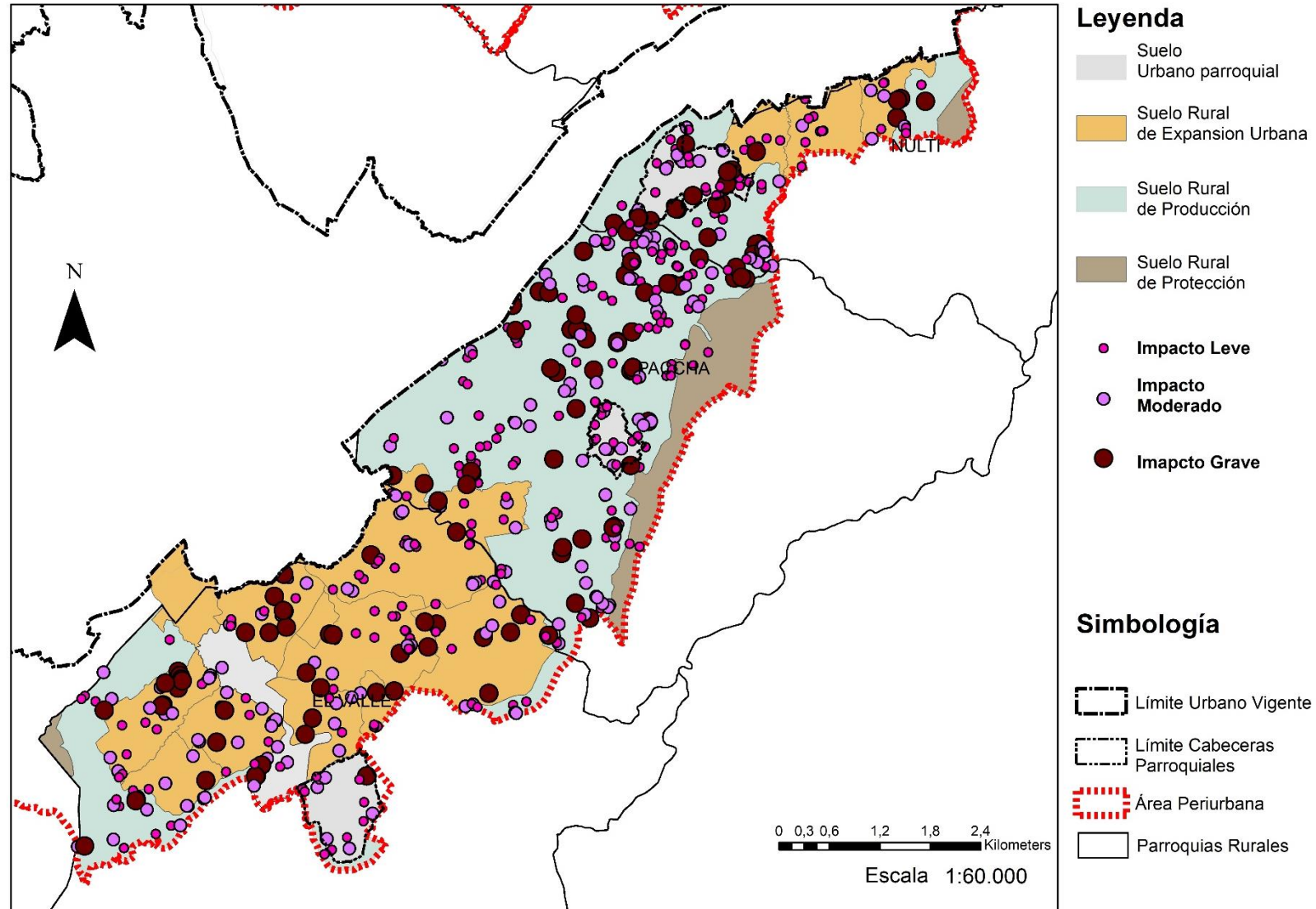


Imagen 60: Mapa superposición Impactos PAED
Fuente: Registro de la Propiedad y GADM Cuenca 2021.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

JERARQUIZACIÓN		ENUNCIADO DEL PROBLEMA	INDICADOR DEL IMPACTO
ACTIVOS	3	La morfología del predio o su relación frente-fondo, no permiten su aprovechamiento.	El 18,61% de los predios presentan una morfología angosta o irregular que limita su aprovechamiento.
	7	Inadecuada gestión de los datos prediales entre instituciones ocasiona gastos extras al propietario y trámites adicionales en la municipalidad.	Debido a la falta de vinculación y estandarización de datos manejados entre la Municipalidad de Cuenca y el Registro de la Propiedad solamente fue posible ubicar espacialmente el 53,24% de los predios prescritos en el área de estudio, asimismo 161 predios presentaron incongruencias en los valores registrados.
PASIVOS	2	Algunos predios fraccionados por PAED dificultan la configuración de manzanas.	El 16,58% de los predios fraccionados mediante PAED corresponden a lotes interiores o aislados.
	5	La ausencia de infraestructura de agua potable, energía eléctrica y alcantarillado a los predios fraccionados genera una demanda de estos servicios en zonas no planificadas.	El 24,53% de los predios carecen del servicio de agua potable, así también, el 55% no disponen de servicio de alcantarillado y el 10,6% no tienen servicio de energía eléctrica.
	8	Evasión de las obligaciones tributarias del nuevo propietario al no actualizar su información en el ente municipal.	El 46,76% de los procesos prescriptivos en la zona de estudio, no han actualizado su información en la Municipalidad, dificultando el cobro de impuestos.
	12	Los procesos de sobre fraccionamiento del suelo que incumplen las determinantes del PDOT-PUGS (borrador Junio-2021) inciden sobre el precio del suelo.	Al generar fraccionamientos por medio de la PAED sin cumplir con los lineamientos y regulaciones municipales, se incide en el costo del suelo de manera directa.
	14	El orden jerárquico para la aplicación de la norma que señala la ley, provoca la evasión del cumplimiento de las determinantes establecidas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).	El 88,15% de los predios ubicados espacialmente incumplen las determinantes establecidas por la municipalidad a pesar de que esta institución tiene la competencia sobre la regulación y control del suelo.
	15	La corresponsabilidad profesional-propietario genera conflictos al momento de tramitar permisos de uso y ocupación del suelo acorde al PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).	El 56,51% de los predios analizados tienen conflictos al momento de realizar trámites de uso y ocupación de suelo, por incumplimiento de lo establecido en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021).

JERARQUIZACIÓN		ENUNCIADO DEL PROBLEMA	INDICADOR DEL IMPACTO
CRÍTICOS	1	Los predios carecen del área suficiente para desarrollar adecuadamente actividades productivas ó afines a la vivienda.	El 56,51% de los predios fraccionados mediante PAED incumplen el lote mínimo establecido para su sector de planeamiento.
	4	Dificultad de acceso vehicular y peatonal a algunos predios producto de la prescripción.	El 41,79% de los predios analizados tienen un acceso de ancho inferior a 3m.
	6	Incompatibilidad de los usos del suelo provocada por la inadecuada aplicación de la PAED sobre todo en el suelo rural de protección y producción.	Se identificaron 293 predios fraccionados mediante PAED, que se ubican en el suelo rural de protección o en el suelo rural de producción, que no cumplen con los 1200m2 establecidos como unidad mínima productiva.
	9	La información no inscrita en el catastro municipal distorsiona la situación real del fraccionamiento en el suelo urbano y rural para efectos de procesos de planificación.	La base de datos catastral de la ciudad de Cuenca no se encuentra actualizada, presenta errores en sus datos e inclusive, muestra una imagen que distorsiona la realidad y no permite visualizar el estado actual del fraccionamiento del suelo.
	11	Reducción de la cantidad de suelo reservado para áreas verdes, comunitarias y de vías.	Considerando solamente aquellos predios con un área superior a los 3000m2 fraccionados mediante PAED, la Municipalidad no percibió 63710,156m2 correspondientes a la cesión mínima de suelo.
INDIFERENTES	10	Errores y omisiones recurrentes por desconocimiento del propietario sobre los procesos a seguir posterior a la sentencia judicial de la PAED.	48,84% De las prescripciones declaradas favorables según los datos de la Unidad Judicial Civil de Cuenca, no constan en el catastro Municipal.
	13	Los errores en los procesos administrativos, generan reprocesos y desperdicio de recursos institucionales del Consejo de la Judicatura y el Registro de la Propiedad.	El 30,62% de los predios requieren del trámite de error de cabida debido a las incongruencias detectadas.

Tabla 16: Indicadores dimensión social y jurídica.
Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)



CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.- Al existir la necesidad de obtener el título escriturario de los bienes inmuebles (terrenos) por parte de la población, estos acuden a los profesionales relacionados a esta actividad, entre ellos, el abogado es el primer actor que asesora al interesado, exponiendo las diversas formas legales a las cuales puede acogerse para titularizar su bien. Debido a la facilidad y alta tasa de éxito al utilizar la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio (PAED) como recurso de titularización de un bien, las personas optan por este proceso, desconociendo sea total o parcialmente las diferentes implicaciones técnicas. que se deben tener en cuenta al momento de fraccionar el suelo.

Por desconocimiento o por conocimiento de las normativas, la mayoría de los accionantes se acogen a este proceso puesto que sus intereses personales priman respecto al daño que se pueda causar

a la planificación del territorio, así como, a la población que en este se asienta, sobre todo porque este proceso, es el más simple de realizar, debido a que sus argumentos y sustentos legales les permite titularizar el bien fraccionando el suelo.

2.- Al analizar el proceso tramitológico-burocrático de la PAED, se evidenció falencias en la etapa probatoria, pues es aquí, en esta parte del proceso en donde la Función Judicial de Cuenca notifica a la Municipalidad para comparecer en las audiencias de prescripción, siendo la parte fundamental para poder dar seguimiento a este proceso legal.

A pesar de ser notificada, la municipalidad no se presenta a comparecer en el juicio y constatar que el predio que se pretende titularizar mediante esta figura legal, debido a la falta de recursos y personal para verificar que se cumpla con las determinantes establecidas el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021), de la ciudad de Cuenca.

EL GADM Cuenca se encuentra supeditado al orden jerárquico de las leyes, sin embargo, de presentar evidencia o requerir documentación adicional como: certificaciones de caminos, certificados del banco del suelo o historiales de la propiedad durante el proceso, puede desacreditar o demostrar inconsistencias en las pruebas presentadas por parte de los accionantes, posibilitando apelar al proceso de prescripción ante la autoridad judicial.

3.- La información disponible que se utilizó para estudiar la problemática derivada de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en el territorio, fue recopilada de las tres instituciones que intervienen en este proceso:

- La Unidad Judicial Civil de Cuenca, tiene recurrentes problemas debido a la falta de rigurosidad en el proceso prescriptivo, pues, en múltiples casos se evidenció la necesidad de correcciones al informe pericial y juicios de aclaración a la prescripción adquisitiva extraordinaria

de dominio, en su gran mayoría, debido a errores técnicos cometido por el perito a cargo del proceso.

- En el Registro de la Propiedad de Cuenca no existe un control de la cantidad de terrenos que se inscriben, respecto de aquellos sentenciados favorablemente por la Unidad Judicial Civil, así mismo, se evidenció la poca colaboración con la Municipalidad para elaborar bases de datos sincronizadas, que permitan tener información clara y actualizada del territorio, incluso esta escasa colaboración entre instituciones se ve agravada, dado el tipo y formato de la información que maneja cada institución.

- La Municipalidad de Cuenca, tiene dificultad para mantener actualizada su base de datos y gestionar de manera eficiente con las instituciones que participan en los procesos de prescripción, provocando que cada día aumente la cantidad de predios que no se encuentran ingresados en el catastro Municipal. Las falencias antes expuestas de las instituciones, dificultó el poder relacionar y determinar las

prescripciones realizadas en determinadas ubicaciones, es decir, al no existir un sistema integrado entre dichos entes, se presentan errores, pérdida de datos y una distorsión del número de prescripciones que realmente se están realizando en la ciudad de Cuenca y el fraccionamiento que provocan.

4.- Una vez obtenidos, filtrados y vinculados los datos relacionados a la PAED del Registro de la Propiedad de Cuenca, La Función Judicial Civil de Cuenca y la Ilustre Municipalidad de Cuenca, se pudo determinar la problemática más relevante relacionada a cada una de las dimensiones de análisis, así pues:

- En la dimensión técnica, resaltan los problemas territoriales tales como: el incumplimiento del lote mínimo, razón por la cual el 57,86% de los predios fraccionados no cumplen con los lineamientos establecidos por la municipalidad para ser edificables, así mismo, el

fraccionamiento del suelo sin considerar las determinantes del uso y ocupación del suelo, indicadas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021), originan lotes con características morfológicas que dificultan su aprovechamiento, en algunos casos estos predios presentan inclusive dificultades de accesibilidad, pues, el 39,92% de terrenos poseen un acceso de ancho igual o inferior a 3.00 metros, limitando la cantidad de suelo que puede ser aprovechada para actividades agrícolas, forestales o productivas. Así mismo, es importante mencionar el alto costo que representa para la municipalidad, no solo el dotar de servicios básicos a zonas no planificadas, sino también, el equipamiento de áreas verdes y vías adecuadas, para soportar el uso de suelo vivienda.

- En la dimensión social, la incompatibilidad del uso del suelo derivada de la aplicación de la PAED incide en los procesos de

segregación socioespacial, debido a la repercusión que tiene para acelerar los procesos de cambio en el uso de suelo, sobre todo de usos rurales a urbanos, a pesar de la inaccesibilidad a los servicios básicos que en algunos casos son insuficientes o improvisados.

Influye en el costo del suelo por el sobre fraccionamiento que esta práctica provoca, sumada a la mercantilización del suelo rural y productivo, por lo cual, se pretenden altos valores por parcelas que carecen de argumentos para justificar su costo, dificultando el acceso a un terreno especialmente a la clase media y baja.

- En la dimensión jurídica, el problema más relevante, es aquel relacionado al orden jerárquico de las leyes, pues el rol de la Municipalidad como ente regular del suelo, se ha visto minimizado e inclusive relegado a solamente tramitar e ingresar los

fraccionamientos generados por la PAED, situación que se agrava por la leve o incluso nula consideración del cumplimiento de las determinantes establecidas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021), durante el juicio prescriptivo.

5.- Al ubicar los impactos de la PAED en el área periurbana de la zona sureste de la ciudad de Cuenca, se evidenció que esta práctica se da sobre todo en el suelo rural de producción, suelo que se caracteriza por ser el lugar en donde se realizan actividades primarias, tales como, la agricultura, la forestería y la ganadería, además, de ser un componente importante del territorio por su valor ambiental y ecológico. Esta área es una de las principales fuentes de alimento para el área urbana.

El periurbano alberga lotes cuya finalidad son los usos primarios, los cuales se han tornado obsoletos, debido al sobre fraccionamiento del

suelo, pues, resulta sumamente lucrativo la compra de grandes extensiones de terreno para posteriormente fraccionarlos y después obtener lotes con menor superficie, sin otorgar las cesiones de suelo obligatorias o respetar las consideraciones técnicas establecidas en el PDOT-PUGS (borrador Junio-2021) mediante la aplicación de la PAED.

A pesar de la relevancia de esta área para la ciudad, su tratamiento demuestra la condición de dominación urbana sobre estos territorios, la realidad que enfrenta es crítica desplazando a la población y los usos de suelo propios de la zona.

6.- Es por ello, que se debe prestar la debida atención y seguimiento de esta figura legal que motiva un alto número de juicios y que tiende a aumentar anualmente, pues, la información disponible acerca de esta práctica es escasa o incluso inexistente con relación a la

planificación territorial, ante esta realidad, se recomienda:

- Agilizar y socializar los medios para el debido fraccionamiento del suelo que ofrece la municipalidad, para que de esta manera resulten ser más eficientes y atractivos que la aplicación de la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, así mismo, se debe concientizar a la población de los problemas y dificultades que se pueden presentar debido a una mala aplicación de esta figura legal (predios no edificables y fraccionamientos irregulares).
- Destinar personal y recursos de la municipalidad para atender y participar activamente en las audiencias de PAED, permitiendo a esta institución asumir su rol de ente regulador del suelo.
- Implementar un observatorio del fraccionamiento del suelo que permita no solo dar seguimiento, sino también, el vincular bases de datos e información interinstitucional de manera eficiente y permanente. De

esta manera la información geoespacial y documental de las instituciones será fácil de ubicar, analizar y estudiar.

- Para mitigar los impactos que provocan los fraccionamientos efectuados mediante la inadecuada aplicación de la PAED, relacionados a la dimensión técnica, se recomienda implementar al momento de la sentencia judicial una minuta en la cual se exprese claramente que, a pesar de haber obtenido la titularidad del bien inmueble, si este no posee las condiciones técnicas necesarias para ser edificado por incumplimiento de los requisitos normativos que establezca el GADM Cuenca, no se podrá efectuar construcción alguna en su interior.

Para reforzar esta sugerencia se plantea incorporar fuertes sanciones desde la municipalidad a quienes incumplan lo establecido en la minuta, así como a los profesionales ligados al proceso prescriptivo como responsables técnicos o jurídicos.

- En cuanto a los impactos relacionados a la dimensión social, se aconseja promover de manera constante proyectos de vivienda de interés social e interés pública, que surjan tanto desde la municipalidad, como desde los promotores inmobiliarios privados para poder satisfacer la demanda de vivienda de la población.
- Respecto a la dimensión jurídica, se recomienda dar capacitaciones y preparar en temas jurídicos al personal municipal para de esta manera poder interpretar y defender los argumentos y sustento legal que motivan las demandas de prescripción.
- Ampliar el análisis documental y testimonio de los propietarios que efectúa por parte de la Municipalidad de Cuenca, respecto a aquellos predios con circunstancias particulares que no dejan más opción al propietario que obtener el título de la propiedad mediante la prescripción.

La aplicación de la PAED es compleja y debería ser estudiada desde diversos aspectos conceptuales, metodológicos y con mediciones empíricas de los impactos que surgen a modo de hipótesis. Por lo cual, se debería efectuar la aplicación de este análisis en la totalidad del periurbano de la ciudad de Cuenca, así como, en otras ciudades del país, debido a que las dinámicas del territorio están en constante cambio e involucran no solo temas técnicos, sino también, sociales y jurídicos, razón por la cual sería importante conformar un equipo de trabajo interdisciplinario, generando nuevos indicadores que aporten en la investigación de los impactos derivados de esta práctica en el territorio, especialmente del suelo rural de producción.



ANEXOS

ANEXO 1. REGISTRO DE ACTORES ENTREVISTADOS SOBRE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO

Entrevistado	Ocupación
Arq. Julián Cuenca	Director del Departamento de Planificación de Cuenca.
Arq. Adrián Parra	Ex Miembro del Departamento de Planificación de Cuenca, partícipe en la elaboración del PUGS.
Arq. Carla Washima	Miembro del Departamento de Planificación de Cuenca, partícipe en la elaboración del PUGS.
Arq. Nelly Jarama	Miembro del Departamento de Áreas Históricas de Cuenca, tiene 25 años de experiencia desempeñando distintas funciones en la municipalidad de Cuenca.
Dr. Eduardo Vásquez	Asesor Legal de Áreas Históricas de Cuenca y partícipe en la elaboración de la Ordenanza que norma la Regulación y Adjudicación Administrativa de los bienes Mostrencos del Cantón Cuenca.
Dr. Carlos Castro	pendiente
Dr. Arturo Mejía	Experto en Derecho Urbanístico
Arq. Javier Solís	Perito Judicial
Arq. Joel López	Perito Judicial
Dr. Jorge Auquilla	Versado en temas de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio
Sra. María Eloisa Vazques	Actora en proceso de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio
Sr. José Patricio Sancho	Actor en proceso de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio
Sra. María Filomena Villa	Actora en proceso de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio
Sr. Jorge Auquilla Sancho	Actor en proceso de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio

Fuente y Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

ANEXO 2. REGISTRO DE TOMOS Y PRESCRIPCIONES LEVANTADOS DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE CUENCA 2017-2021

AÑO	NÚMERO DE TOMO	TOTAL DE PRESCRIPCIONES
2017	1	13
2017	2	9
2017	3	13
2017	4	18
2017	5	28
2017	6	32
2017	7	40
2017	8	34
2017	9	38
2017	10	33
2017	11	28
2017	12	35
2017	13	27
2017	14	30
2017	15	43
2017	16	49
2017	17	46
2017	18	29
2017	19	52
2017	20	53
2017	21	61
2017	22	66
2017	23	47
2017	24	53
2017	25	37
2017	26	65
2017	27	76
2017	28	66
2017	29	7
TOTAL		1128

AÑO	NÚMERO DE TOMO	TOTAL DE PRESCRIPCIONES
2018	1	43
2018	2	59
2018	3	67
2018	4	58
2018	5	71
2018	6	76
2018	7	40
2018	8	59
2018	9	29
2018	10	70
2018	11	78
2018	12	72
2018	13	64
2018	14	103
2018	15	70
2018	16	55
2018	17	57
2018	18	53
2018	19	62
2018	20	63
2018	21	63
2018	22	50
2018	23	46
2018	24	36
2018	25	44
2018	26	18
2018	27	39
2018	28	56
2018	29	33
2018	30	51
2018	31	57
2018	32	50
2018	33	36
2018	34	34
2018	35	1
TOTAL		1863

AÑO	NÚMERO DE TOMO	TOTAL DE PRESCRIPCIONES
2019	1	30
2019	2	18
2019	3	37
2019	4	43
2019	5	45
2019	6	41
2019	7	18
2019	8	35
2019	9	39
2019	10	60
2019	11	41
2019	12	35
2019	13	47
2019	14	43
2019	15	33
2019	16	45
2019	17	50
2019	18	47
2019	19	56
2019	20	74
2019	21	51
2019	22	26
2019	23	38
2019	24	48
2019	25	56
2019	26	54
2019	27	35
2019	28	47
2019	29	44
2019	30	46
2019	31	27
2019	32	17
2019	33	49
2019	34	22
2019	35	28
2019	36	31
2019	37	17
2019	38	40
2019	39	38
2019	40	30
TOTAL		1581

AÑO	NÚMERO DE TOMO	TOTAL DE PRESCRIPCIONES
2020	1	21
2020	2	32
2020	3	32
2020	4	27
2020	5	18
2020	6	21
2020	7	31
2020	8	13
2020	9	8
2020	10	18
2020	11	23
2020	12	23
2020	13	26
2020	14	27
2020	15	26
2020	16	23
2020	17	37
2020	18	22
2020	19	22
2020	20	35
2020	21	22
2020	22	30
2020	23	16
2020	24	26
2020	25	36
2020	26	32
2020	27	24
2020	28	2
TOTAL		673

AÑO	NÚMERO DE TOMO	TOTAL DE PRESCRIPCIONES
2021	1	31
2021	2	7
2021	3	10
2021	4	24
2021	5	29
2021	6	12
2021	7	15
2021	8	26
2021	9	20
2021	10	30
2021	11	19
2021	12	15
2021	13	21
2021	14	26
2021	15	15
2021	16	14
2021	17	23
2021	18	36
2021	19	31
2021	20	24
2021	21	5
TOTAL		433

CANTON	NOTARIA	NUMERO DE PRESCRIPCIONES INSCRITAS
CUENCA	PRIMERA	85
	SEGUNDA	133
	TERCERA	4
	CUARTA	21
	QUINTA	164
	SEXTA	28
	SEPTIMA	13
	OCTAVA	25
	NOVENA	1
	DECIMA	84
	DÉCIMO PRIMERA	58
	DÉCIMO SEGUNDA	23
	DÉCIMO TERCERA	6
	DÉCIMO CUARTA	141
	DÉCIMO QUINTA	18
	DÉCIMO SEXTA	53
	DÉCIMO SEPTIMA	0
	DÉCIMO OCTAVA	20
	DÉCIMO NOVENA	11
	VIGÉSIMA	21
	VIGÉSIMO PRIMERA	11
	UNIDAD JUDICIAL CIVIL	9
	NO ESPECIFICA	15
TOTAL		944

Fuente: Registro de la Propiedad de Cuenca.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

ANEXO 3. ARTÍCULOS – LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO (LOOTUGS-2016)

LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO (2016)	
ARTÍCULO	DENOMINACIÓN
4	Glosario. Para efectos de la aplicación de esta Ley, se utilizarán las siguientes definiciones constantes en este artículo: 8. Fraccionamiento, partición o subdivisión. Son los procesos mediante los cuales un predio se subdivide en varios predios a través de una autorización del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, que viabiliza el registro e individualización de predios, solares o lotes resultantes, los cuales pueden tener distintos condicionamientos y obligaciones en función de lo previsto en el respectivo plan de uso y gestión de suelo
5	Principios rectores.- Son principios para el ordenamiento territorial, uso y la gestión del suelo los siguientes: 1. La sustentabilidad. La gestión de las competencias de ordenamiento territorial, gestión y uso del suelo promoverá el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y la calidad de vida de las futuras generaciones. 2. La equidad territorial y justicia social. Todas las decisiones que se adopten en relación con el territorio propenderán a garantizar a la población que se asiente en él, igualdad de oportunidades para aprovechar las opciones de desarrollo sostenible y el acceso a servicios básicos que garanticen el Buen Vivir. 3. La autonomía. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán sus competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo dentro del marco constitucional, legal vigente y de las regulaciones nacionales que se emitan para el efecto, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales, que serán determinadas por los organismos competentes reconocidos en la Constitución. 4. La coherencia. Las decisiones respecto del desarrollo y el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo deben guardar coherencia y armonía con las realidades sociales, culturales, económicas y ambientales propias de cada territorio. 5. La concordancia. Las decisiones territoriales de los niveles autónomos descentralizados de gobierno y los regímenes especiales deben ser articuladas entre ellas y guardarán correspondencia con las disposiciones del nivel nacional en el marco de los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, integración y participación ciudadana, ejercicio concurrente de la gestión, y colaboración y complementariedad establecidos en los artículos 260 y 238 de la Constitución de la República.
18	Suelo Urbano: El suelo urbano es el ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados. Estos asentamientos humanos pueden ser de diferentes escalas e incluyen núcleos urbanos en suelo rural. Para el suelo urbano se establece la siguiente subclasificación: 1. Suelo urbano consolidado. Es el suelo urbano que posee la totalidad de los servicios, equipamientos e infraestructuras necesarios, y que mayoritariamente se encuentra ocupado por la edificación. 2. Suelo urbano no consolidado. Es el suelo urbano que no posee la totalidad de los servicios, infraestructuras y equipamientos necesarios, y que requiere de un proceso para completar o mejorar su edificación o urbanización. 3. Suelo urbano de protección. Es el suelo urbano que por sus especiales características biofísicas, culturales, sociales o paisajísticas, o por presentar factores de riesgo para los asentamientos humanos, debe ser protegido, y en el cual se restringirá la ocupación según la legislación nacional y local correspondiente. Para la declaratoria de suelo urbano de protección, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipales o metropolitanos acogerán lo previsto en la legislación nacional ambiental, patrimonial y de riesgos.
19	Suelo rural.- El suelo rural es el destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos. Para el suelo rural se establece la siguiente subclasificación: 1. Suelo rural de producción. Es el suelo rural destinado a actividades agroproductivas, acuícolas, ganaderas, forestales y de aprovechamiento turístico, respetuosas del ambiente. Consecuentemente, se encuentra restringida la construcción y el fraccionamiento. 2. Suelo rural para aprovechamiento extractivo. Es el suelo rural destinado por la autoridad competente, de conformidad con la legislación vigente, para actividades extractivas de recursos naturales no renovables, garantizando los derechos de naturaleza. 3. Suelo rural de expansión urbana. Es el suelo rural que podrá ser habilitado para su uso urbano de conformidad con el plan de uso y gestión de suelo. El suelo rural de expansión urbana será siempre colindante con el suelo urbano del cantón o distrito metropolitano, a excepción de los casos especiales que se definan en la normativa secundaria. La determinación del suelo rural de expansión urbana se realizará en función de las previsiones de crecimiento demográfico, productivo y socioeconómico del cantón o distrito metropolitano, y se ajustará a la viabilidad de la dotación de los sistemas públicos de soporte definidos en el plan de uso y gestión de suelo, así como a las políticas de protección del suelo rural establecidas por la autoridad agraria o ambiental nacional competente. Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se definirá como suelo urbano o rural de expansión urbana aquel que sea identificado como de alto valor agroproductivo por parte de la autoridad agraria nacional, salvo que exista una autorización expresa de la misma. Los procedimientos para la transformación del suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana, observarán de forma obligatoria lo establecido en esta Ley. Queda prohibida la urbanización en predios colindantes a la red vial estatal, regional o provincial, sin previa autorización del nivel de gobierno responsable de la vía.

Fuente: LOOTUGS 2016.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

ANEXO 4. ARTÍCULOS – CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL (COOTAD-2010)

CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL (2010)	
ARTÍCULO	DENOMINACIÓN
424	Art. 424. Área verde, comunitaria y vías. En las subdivisiones y fraccionamientos sujetos o derivados de una autorización administrativa de urbanización, el urbanizador deberá realizar las obras de urbanización, habilitación de vías, áreas verdes y comunitarias, y dichas áreas deberán ser entregadas, por una sola vez, en forma de cesión gratuita y obligatoria al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano como bienes de dominio y uso público. Se entregará como mínimo el quince por ciento (15%) calculado del área útil urbanizable del terreno o predio a urbanizar en calidad de áreas verdes y equipamiento comunitario, de acuerdo a lo establecido por la planificación municipal, destinando exclusivamente para áreas verdes al menos el cincuenta por ciento de la superficie entregada. Se exceptúan de esta entrega, las tierras rurales que se fraccionen con fines de partición hereditaria, donación o venta; siempre y cuando no se destinen para urbanización y lotización. La entrega de áreas verdes, comunitarias y de vías no excederá del treinta y cinco por ciento (35%) del área útil urbanizable del terreno o predio. En el caso de predios con una superficie inferior a tres mil metros cuadrados, la municipalidad o distrito metropolitano, podrá optar entre exigir la entrega del porcentaje establecido en los incisos previos de áreas verdes y equipamiento comunitario del área útil del terreno o su compensación en dinero según el avalúo catastral del porcentaje antes indicado, de conformidad con lo establecido en la ordenanza municipal correspondiente. Con estos recursos la municipalidad deberá crear un fondo para la adquisición de áreas verdes, equipamiento comunitario y obras para su mejoramiento. En las áreas consolidadas, los bienes de dominio y uso público destinados a áreas verdes, podrán ser cambiados de categoría exclusivamente a favor de instituciones públicas para consolidar y construir equipamientos públicos de conformidad con lo que establezca en su normativa el Gobierno Autónomo Descentralizado. La institución pública beneficiaria tendrá la obligación de compensar el equivalente al valor del bien que recibe, en base al avalúo realizado por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.
472	Superficie mínima de los predios.- Para la fijación de las superficies mínimas en los fraccionamientos urbanos se atenderá a las normas que al efecto contenga el plan de ordenamiento territorial. Los notarios y los registradores de la propiedad, para la suscripción e inscripción de una escritura de fraccionamiento respectivamente, exigirán la autorización del ejecutivo de este nivel de gobierno, concedida para el fraccionamiento de los terrenos.
473	Partición judicial y extrajudicial de inmuebles.- En el caso de partición judicial de inmuebles, los jueces ordenarán que se cite con la demanda a la municipalidad del cantón o distrito metropolitano y no se podrá realizar la partición sino con informe favorable del respectivo concejo. Si de hecho se realiza la partición, será nula. En el caso de partición extrajudicial, los interesados pedirán al gobierno municipal o metropolitano la autorización respectiva, sin la cual no podrá realizarse la partición.

Fuente: COOTAD 2010.
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

ANEXO 5. ARTÍCULOS – CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008)

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008)	
ARTÍCULO	DENOMINACIÓN
133	Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.
178	Los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución, son los encargados de administrar justicia, y serán los siguientes: 1. La Corte Nacional de Justicia. 2. Las cortes provinciales de justicia. 3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley. 4. Los juzgados de paz. El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. La Función Judicial tendrá como órganos auxiliares el servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales y los demás que determine la ley. La Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado son órganos autónomos de la Función Judicial. La ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia.
264	Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública podrán construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación. 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. 14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias
265	El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.
267	Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial. 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. 3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural. 4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. 5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno. 6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base. 7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. 8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador (2008).
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

ANEXO 6. ARTÍCULOS – LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES (2016)

LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES (2016)	
ARTÍCULO	DENOMINACIÓN
11	De la función social. La propiedad de la tierra rural deberá cumplir con la función social. Esta presupone que el sistema productivo agrario establecido en el predio mantenga una producción sostenible y sustentable para garantizar la soberanía alimentaria, la generación de trabajo familiar o de empleo, el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de producción, agro industria y exportación agropecuaria, de conformidad con la Ley. Además, la función social de la propiedad de la tierra rural implica que el derecho del propietario o poseionario no afecta otros derechos individuales y colectivos que concurren con este.
74	Definición. La Unidad Productiva Familiar es una unidad de medida económica, estimada en un número de hectáreas de tierra productiva, que le permite a una familia rural percibir los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas que garantice el buen vivir, y que contribuyan a la formación de un patrimonio. Esta unidad de medida se aplicará para determinar el número de familias beneficiarias en relación con la extensión del predio en programas de redistribución de tierra. De la adquisición de dominio por estos dos últimos medios se tratará en el libro de la sucesión por causa de muerte, y al fin de este Código.
86	De la garantía a la propiedad. El Estado garantizará el derecho a la propiedad sobre la tierra rural en todas sus formas. b) Simplificación de procedimientos administrativos. Se adoptarán las medidas necesarias para simplificar los requisitos y racionalizar los procedimientos administrativos en materia de tierras rurales, a fin de garantizar y hacer eficientes los procesos de adjudicación, legalización y redistribución de tierras rurales; así como lo relacionado con el trámite de sucesión y transferencia de derechos de posesión, de conformidad con la Ley. Estas medidas incluirán: continuidad del tiempo hábil en materia agraria, concentración de varias diligencias en una sola actuación, reducción de plazos a la mitad de los establecidos; y las demás que se determinen en el reglamento a esta Ley; e) Integración de sistemas productivos familiares. Se promoverán diversas formas de organización productiva sobre la base de incentivos en favor de las unidades familiares, para evitar el fraccionamiento y subdivisión de la tierra rural.
113	Control de la expansión urbana en predios rurales. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, en concordancia con los planes de ordenamiento territorial, expansión urbana, no pueden aprobar proyectos de urbanizaciones o ciudadelas, en tierras rurales en la zona periurbana con aptitud agraria o que tradicionalmente han estado dedicadas a actividades agrarias, sin la autorización de la Autoridad Agraria Nacional. Las aprobaciones otorgadas con inobservancia de esta disposición carecen de validez y no tienen efecto jurídico, sin perjuicio de las responsabilidades de las autoridades y funcionarios que expidieron tales aprobaciones.

Fuente: Ley Orgánica de Tierras Rurales y Ancestrales (2016).
Elaboración: Marín & Ruilova. (2022)

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Clasificación del suelo en Ecuador, según el marco jurídico vigente (2021)	7
Figura 2: Cronología de la conformación de los Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador.	12
Figura 3: Fraccionamientos de suelo en la ciudad de Cuenca periodo 2012-2016.	14
Figura 4: Objetivos de la investigación.	16
Figura 5: Proceso metodológico- Trabajo de Investigación.	19
Figura 6: Dimensiones de análisis.	31
Figura 7: Proceso de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en Ecuador.	35
Figura 8: Componentes del informe pericial.	42
Figura 9: Clasificación del suelo del área periurbana de la ciudad de Cuenca.	54
Figura 10: Prescripciones en suelo urbano.	57
Figura 11: Prescripciones en suelo rural.	57
Figura 12: Prescripciones en el área Periurbana.	57

Figura 13: Matriz de Vester – Jerarquización de la problemática referida a las prescripciones adquisitivas extraordinarias de dominio zona sur-este (2016-2020).	97
---	----

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1: Esquema de la evolución de la ciudad.	3
Imagen 2: Población en Latinoamérica.	4
Imagen 3: Distribución de la población urbana en Ecuador 2001 y 2010.	5
Imagen 4: Sectores Rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población en la ciudad de Cuenca.	9
Imagen 5: Configuración morfológica del suelo en la parroquia de El Valle.	11
Imagen 6: Prescripciones adquisitivas extraordinarias de dominio en el área de estudio.	16
Imagen 7: Zona periurbana Sur-Este de la ciudad de Cuenca.	17
Imagen 8: Inspección pericial del abogado y el actor para solicitar la prescripción del bien.	34
Imagen 9: Modelo de demanda para prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio.	36
Imagen 10: Sala de audiencias civiles.	38
Imagen 11: Actor del proceso indicando los linderos debidamente señalados.	39

Imagen 12: Evidencia gráfica del actor del proceso haciendo uso del bien inmueble.....	39
Imagen 13: Acto posesorio- corral de animales.....	40
Imagen 14: Acto posesorio- cultivo de árboles frutales.	40
Imagen 15: Acto posesorio- cerco del bien inmueble	40
Imagen 16: Actora de mejora- cultivo de árboles ornamentales.....	40
Imagen 17: Actora de mejora - dotación de agua potable en el bien.	41
Imagen 18: Acto de mejora - construcción de gradas en un sendero peatonal.....	41
Imagen 19: Encabezado y partes procesales del informe pericial	43
Imagen 20: Identificación y características de bien inmueble.	44
Imagen 21: Descripción del bien inmueble.....	45
Imagen 22: Redes e infraestructura.....	45
Imagen 23: Conclusiones del informe pericial..	46
Imagen 24: Planimetría anexa al informe pericial.....	46
Imagen 25: Proceso de audiencia para PAED en el Consejo de la Judicatura.....	47
Imagen 26: Subclasificación del suelo rural del cantón Cuenca.	52
Imagen 27: Mapa del área rural de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca (Periurbano).	53
Imagen 28: Mapa clasificación del suelo del área	

Imagen 29: PAED en el área Periurbana de la ciudad de Cuenca	58
Imagen 30: Área periurbana zona sur-este de la ciudad de Cuenca.	64
Imagen 31: Clasificación del suelo en el área periurbana zona sur-este de la ciudad de Cuenca	65
Imagen 32: Cabecera Parroquial Paccha.....	66
Imagen 33: Suelo Rural Expansión Urbana Parroquia El Valle	67
Imagen 34: Suelo de Protección Parroquia El Valle.....	68
Imagen 35: Suelo Producción Parroquia Paccha.	69
Imagen 36: Mapa prescripciones extraordinaria de dominio en la zona sur-este.....	72
Imagen 37: Prescripciones extraordinaria de dominio en la Parroquia El Valle.	73
Imagen 38: Prescripciones extraordinaria de dominio en la Parroquia Paccha.....	74
Imagen 39: Prescripciones extraordinaria de dominio en la Parroquia Nulti.....	75
Imagen 40: Fraccionamiento de suelo en zonas con pendientes mayores al 30.	104
Imagen 41: Impactos– Problema 1.	106
Imagen 42: Impactos– Problema 2.	107
Imagen 43: Impactos– Problema 2.	108
Imagen 44: Impactos– Problema 3.	109
Imagen 45: Impactos– Problema 3.	110
Imagen 46: Impactos– Problema 3.	111

Imagen 47: Impactos– Problema 4.	112
Imagen 48: Impactos– Problema 4.	113
Imagen 49: Impactos– Problema 5.1.	114
Imagen 50: Impactos– Problema 5.2.	115
Imagen 51: Impactos– Problema 6.	116
Imagen 52: Impactos– Problema 7.	117
Imagen 53: Impactos– Problema 8.	118
Imagen 54: Impactos– Problema 9.	120
Imagen 55: Impactos– Problema 10.	122
Imagen 56: Impactos– Problema 12.	124
Imagen 57: Impactos– Problema 12.	125
Imagen 58: Impactos– Problema 14.	128
Imagen 59: Impactos– Problema 15.	129
Imagen 60: Mapa superposición Impactos PAED.	132

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Clasificación del suelo del cantón Cuenca.	8
Tabla 2: Distribución del área periurbana en la zona sur-este.	63
Tabla 3: Subclasificación de suelo en el área periurbana en la zona sur-este.	70
Tabla 4: Prescripciones efectuadas en las parroquias de Nulti, Paccha y El Valle.	70
Tabla 5: Prescripciones en el área periurbana de la zona sur-este (2016-2020).	71

Tabla 6: Prescripciones por subclasificación del suelo en la Parroquia El Valle (2016-2020).	73
Tabla 7: Prescripciones por subclasificación del suelo en la Parroquia Paccha (2016-2020).	74
Tabla 8: Prescripciones por subclasificación del suelo en la Parroquia Nulti (2016-2020).	75
Tabla 9: Problemas por prescripciones adquisitivas extraordinarias de dominio zona sur-este (2016-2020).	77
Tabla 10: Matriz de Vester-Problemas por prescripciones adquisitivas extraordinarias de dominio zona sur-este (2016-2020).	96
Tabla 11: Matriz de Vester-Jerarquización de problemas por prescripciones adquisitivas extraordinarias de dominio zona sur-este (2016-2020).	100
Tabla 12: Prescripciones registradas en Cuenca.	121
Tabla 13: Cesión no recibida por procesos prescriptivos-área de estudio.	123
Tabla 14: Valor m2. mediante metodología de avalúo	125
Tabla 15: Ejemplo de aplicación de un caso modelo de reproceso.	126
Tabla 16: : Indicadores dimensión técnica, social y jurídica.	133

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abraham F. Lowenthal. (2006). *De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI*. Revista NUEVA SOCIEDAD No 206, noviembre-diciembre de 2006, ISSN: 0251-3552.

Alvarado, J. Correa, N. y Tituaña, M. (2017). *Migración interna y urbanización sin eficiencia en países en desarrollo: evidencia para Ecuador*. Loja - Ecuador. Universidad Técnica Particular de Loja.
<http://dx.doi.org/10.22185/24487147.2017.94.033>

Andrade Barrera, E, Couture, 2006, Diccionario y Guía Índice del Código Civil.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial N° 303, 19 de octubre de 2010. Disponible en https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Registro Oficial N° 790, 30 de junio de 2016.
http://urbanlex.unhabitat.org/sites/default/files/ley_organica_de_ordenamiento_territorial_uso_y_gestion_de_suelo.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*. Registro Oficial N° 711, 14 de marzo de 2016.
<https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Ley-Organica-de-Tierras-Rurales-y-Territorios-Ancestrales.pdf>

Borrero Ochoa, O. (2000). AVALUO DE INMUEBLES Y GARANTIAS. Colombia.
<https://fliphtml5.com/nmmgv/knll/basic>

Campuzano, J. (2017) Sobrepoblación; Mito o Realidad. *Medium* [blog] 17 noviembre. Disponible en <https://medium.com/@jorgezano93/sobrepoblaci%C3%B3n-mito-o-realidad-9feab8e90391> [consulta: 18 junio 2021].

Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago-Chile. Naciones Unidas

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial, Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010.

CONAGOPARE Nacional. Disponible en: <http://www.conagopare.gob.ec/index.php/nosotros/nuestra-historia#:~:text=%E2%80%A2%20Decreto%20Ejecutivo%20de%201970,la%20prestaci%C3%B3n%20de%20servicios%20p%C3%ABlicos>

Congreso Nacional de la República de Argentina. (2000). *Código Civil. Registro Oficial N° 4015*, 30 de mayo de 2000.

Congreso Nacional de la República de Chile. (2000). *Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado Del Código Civil. Registro Oficial N° 4088*, 05 de mayo de 2000. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/codigo_civil_chile.pdf

Congreso Nacional de la República de Colombia. (2006). *Código Civil. Registro Oficial N° 1116*, 27 de diciembre de 2006. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/codigo_civil_colombia.pdf

Congreso Nacional de la República de Ecuador. (2010). *Código Civil. Registro Oficial N° 2005*, 22 de mayo de 2010. Disponible en https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Codificacion_del_Codigo_Civil.pdf

Congreso Nacional de la República de Perú. (1984). *Código Civil. Registro Oficial N° 295*, 01 de marzo de 1965.

Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador. (s.f.). *Nuestra Historia*. Gobiernos Rurales

Cuenca Quezada, J. O. (2015). *Lineamientos para ordenar la franja rural de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca. El caso de la zona norte*. Cuenca - Ecuador. Universidad de Cuenca.

De Mattos, C. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI / Quito, Distrito Metropolitano.

Dirección de Avalúos, Catastros y Estadísticas. (2018). *Prescripciones adquisitivas de dominio y propiedades horizontales* [PowerPoint]. [consulta: 18 mayo 2021].

Durán, G., Martí, M., & Mérida, J. (2016). Crecimiento, segregación y mecanismos de desplazamiento en el periurbano de Quito. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 56, 123. <https://doi.org/10.17141/iconos.56.2016.2150>

Entrena Durán, Francisco (2004), "Los límites difusos de los territorios periurbanos: una propuesta metodológica para el análisis de su situación socioeconómica y procesos de cambio." *Sociologías*, Vol. , núm.11, pp.28-63 [Consultado: 25 de Abril de 2021]. ISSN: 1517-4522. Disponible en : <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86819563004>

Erba, D. (2007). Catastro Multifinalitario aplicado a la definición de políticas de suelo urbano. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA.

Fernandes E. y Maldonado M. (2014). *El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción*. Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental 54: 11-16.

Fernando Peñafiel (2017). *LA POSESIÓN DE BIENES INMUEBLES Y SU INCIDENCIA EN LOS JUICIOS DE PRESCRIPCIÓN EXTRAORDINARIA ADQUISITIVA DE DOMINIO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN LA UNIDAD JUDICIAL CIVIL CON SEDE EN EL CANTÓN RIOBAMBA EN LOS AÑOS 2013, 2014 Y 2015*. Universidad Nacional de Chimborazo. Riobamba-Ecuador. <http://dspace.unach.edu.ec/bitstream/51000/3982/1/UNAC-H-EC-FCP-DER-2017-0048.pdf>

Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDOT*. [archivo PDF]. Cuenca, Ecuador.

GAD Municipal de Cuenca (2020). *Plan de Uso y Gestión del Suelo PDOT-PUGS* (borrador Junio-2021) [archivo PDF]. Cuenca, Ecuador

GONZALES BARRÓN, G. (2011). La usucapión: fundamentos de la prescripción adquisitiva de dominio. Lima: Ediciones Legales.

Guerrero Montero, W. R. (2014). *Análisis y valoración de la prueba en los juicios de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en el derecho procesal civil ecuatoriano vigente*. Quito - Ecuador. Universidad de Central del Ecuador.

INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). *Geografía Estadística 2010*. Ecuador. SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Ludwig Von Bertalanffy. (1989). *Teoría General de los Sistemas*. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. Av de la Universidad, 975; 03100 México, D.F. <https://fad.unsa.edu.pe/bancayseguros/wp-content/uploads/sites/4/2019/03/Teoria-General-de-los-Sistemas.pdf>

Maldonado Calderon, Julia S. (2017) INFLUENCIA DE LA USUCAPION EN LA PRESCRIPCION ADQUISITIVA DE DOMINIO NOTARIAL Y LA IMPLEMENTACION DE LAS LEYES 27157-27333 EN LA FORMALIZACION DE LOS PREDIOS URBANOS DEL CONO NORTE DE LIMA 2014 –2016. Lima Perú. <https://docplayer.es/98717570-Universidad-inca-garcilaso-de-la-vega.html>

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: conceptos básicos”, primera edición, marzo de 2018, Quito, Ecuador

Moscoso, E. (2017). *Estudio del uso de suelo en el Periurbano de la ciudad de Cuenca, desde la estructura urbana, zona de expansión del sector Machángara hacia la parroquia Ricaurte*. Universidad de Cuenca-Ecuador.

Parra A. (2020) [Entrevista virtual] 11 junio 2020.

Pradilla Cobos E. (2014). *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina*. Cad. Metrop., São Paulo, v. 16, n. 31, pp. 37-60, jun 2014 <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3102>

Pérez Ventura, J. (2017) El espacio urbano: un análisis general. *El orden urbano en el S.XXI* [blog] 4 Febrero. Disponible en <https://elordenurbano.com/analisis-espacio-urbano/> [consulta: 28 Mayo 2021].

Ponce Solé, J. (2019) El derecho de la Unión Europea y la vivienda. Madrid- España.

Quezada Jara, M. F. (2015). *Lineamientos metodológicos para ordenar el área periurbana de Cuenca: caso Guncay-El Valle*. Cuenca - Ecuador. Universidad de Cuenca

Reinoso, I. y Quizhpe, G. (2018). *Diseño conceptual del observatorio de fraccionamiento de suelo para las áreas rurales en el Ecuador*. Cuenca - Ecuador. Universidad de Cuenca.

Salazar, X. (2019). El territorio como Sistema complejo [Material del aula]. Teoría y Metodología de la Planificación Urbana – Opción de Planificación Urbana, Universidad de Cuenca, Cuenca-Ecuador.

Uribe-Malagamba, J. P. et. al. (2009). La Evaluación de Impacto Ambiental en el Noroeste de México. Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA).

Villa Uchupaylle, Lourdes M. (2016). Las acciones posesorias y su tramitación en la Legislación ecuatoriana. Cuenca-Ecuador. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/23853/1/TESIS.pdf>

Wilson Andino R. (2011). *La prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en el sistema oral*. EDITORIAL JURÍDICA DEL ECUADOR. ISBN: 978-9978-17-330-5.