



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

**La prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio sobre bienes inmuebles
municipales de dominio privado.**

AUTORES:

Jeniffer Viviana Carriel Álava

Karla Paola Valverde Chávez

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de

ABOGADO

TUTOR:

Ab. Alexandra Del Rocío Ruano Sánchez

GUAYAQUIL, ECUADOR

2026



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN

**Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por
JENIFER VIVIANA CARRIEL ALAVA Y KARLA PAOLA VALVERDE CHAVEZ.,
como requerimiento para la obtención del título de Abogado.**

TUTOR

f. _____

ABG. ALEXANDRA DEL ROCIO RUANO SANCHEZ

DIRECTORA DE LA CARRERA

f. _____

Dra. NURIA PEREZ PUIG-MIR,

Guayaquil, a los 23 del mes de Agosto del año 2026



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, JENIFFER VIVIANA CARRIEL ALAVA;

y KARLA PAOLA VALVERDE CHAVEZ

DECLARAMOS QUE:

El Trabajo de Titulación, “La prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio sobre bienes inmuebles municipales de dominio privado.” previo a la obtención del título de Abogada, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 23 del mes de agosto del año 2026

LOS AUTORES

f.  _____

JENIFFER VIVIANA CARRIEL ALAVA

f.  _____

KARLA PAOLA VALVERDE CHAVEZ



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

AUTORIZACIÓN

Nosotros, JENIFFER VIVIANA CARRIEL ALAVA;

y KARLA PAOLA VELVERDE CHEVEZ.

**Autorizamos a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la publicación en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, “La prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio sobre bienes inmuebles municipales de dominio privado.”, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.
Guayaquil, a los 23 del mes de agosto del año 2026**

LOS AUTORES

f. _____

JENIFFER VIVIANA CARRIEL ALAVA

f. _____

KARLA PAOLA VELVERDE CHAVEZ



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS
SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
REPORTE COMPILATIO:

 **INFORME DE ANÁLISIS**
magister

**CONTENIDO TESIS PPP Y
ARISTOBULO**

0%
Textos
sospechosos

0% Similitudes (Ignorado)
0 % similitudes entre comillas
0 % entre las fuentes
mencionadas
5% Idiomas no reconocidos
(Ignorado)

Nombre del documento: CONTENIDO TESIS PPP Y ARISTOBULO .pdf
ID del documento: 5ad017b9e145746b2696e9ca53725c887cf8e95b
Tamaño del documento original: 400,04 kB

Depositante: Ricky Jack Benavides Verdesoto
Fecha de depósito: 19/2/2026
Tipo de carga: Interface
fecha de fin de análisis: 19/2/2026

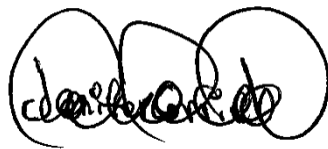
Número de palabras: 10.885
Número de caracteres: 76.121

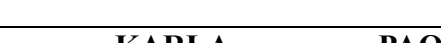
Ubicación de las similitudes en el documento:

≡ Fuentes de similitudes

Fuentes ignoradas Estas fuentes han sido retiradas del cálculo del porcentaje de similitud por el propietario del documento.

N°	Descripciones	Similitudes	Ubicaciones	Datos adicionales
1	 CONTENIDO TESIS PPP Y Aristobulo R.C CORREGIDO FINAL.docx CO... #917939 Viene de mi biblioteca	51%		 Palabras idénticas: 51% (5436 palabras)
-	 CONTENIDO TESIS ARISTOBULO RODRIGUEZ Y PEDRO PIZA FINAL.pdf ... #5eef05	...		 Palabras 4400 (1093)

f. 
JENIFFER VIVIANA CARRIEL ALAVA
VELVERDE CHAVEZ

LOS AUTORES 
f. 
KARLA PAOLA

TUTOR

DR. ALEXANDRA DEL ROCIO RUANO SANCHEZ
DOCENTE – TUTOR

AGRADECIMIENTO

Agradezco profundamente a Dios y a mí misma por haberme dado la fortaleza, la perseverancia y la oportunidad de culminar esta importante etapa de mi vida.

A mi maravillosa familia, por creer siempre en mí, brindarme su apoyo incondicional y enseñarme, mediante su ejemplo, el valor de la superación, la humildad y el sacrificio.

Gracias por ayudarme a valorar cada paso y cada experiencia de la vida.

Expreso también mi sincero agradecimiento a nuestra tutora, Dra. Alexandra del Rocío Ruano Sánchez, por sus valiosas observaciones, orientaciones y comentarios constructivos, los cuales fueron fundamentales para la culminación de este proyecto.

De manera especial, agradezco a mi compañera de proyecto, Karla Paola Valverde Chávez, por su compromiso, dedicación, responsabilidad y apoyo durante todo este proceso. Gracias por compartir conmigo los desafíos, los aprendizajes y la satisfacción de alcanzar juntas esta meta.

JENIFFER VIVIANA CARRIEL ALAVA

Expreso mi profundo agradecimiento a Dios, por permitirme culminar esta etapa de mi formación profesional y por concederme la fortaleza necesaria para superar cada desafío que se presentó a lo largo de este camino.

A mi familia, por su apoyo, comprensión y confianza, por acompañarme durante todo este proceso y por ser una fuente constante de motivación para alcanzar mis objetivos.

De manera especial, agradezco a mi tutor de trabajo de titulación por su orientación, paciencia y valiosas recomendaciones, que permitieron fortalecer y desarrollar este trabajo.

Finalmente, agradezco a todas las personas que, de una u otra manera, aportaron con sus palabras, conocimientos, tiempo y apoyo para que este proyecto pudiera hacerse realidad. A todos ustedes, mi más sincero agradecimiento.

KARLA PAOLA VALVERDE CHAVEZ

DEDICATORIA

Hoy tengo la oportunidad de alcanzar una meta más en mi vida y demostrar que, con esfuerzo, perseverancia y dedicación, nada es imposible.

Por ello, dedico este proyecto a Dios, por guiarme y darme fortaleza; a mis padres y hermanos, quienes han fomentado en mí el deseo de superación y de triunfo. Gracias por acompañarme, creer en mí y brindarme siempre su amor y apoyo incondicional.

JENIFFER VIVIANA CARRIEL ALAVA

Dedico este trabajo a Dios, por darme fuerzas para no rendirme; a mis hijos y a mi pareja, por ser mi motivación para seguir adelante.

A mis padres Leonardo y Gretty, por su apoyo y por estar presentes en este camino. Y a mí misma, por cada lágrima, cada desvelo, cada tarea que sentí que no podía realizar y cada vez que quise dejar botado el semestre. Hoy, al mirar atrás, sé que todo valió la pena. Este logro es la prueba de que, aunque muchas veces quise rendirme, encontré las fuerzas para continuar y así llegar hasta donde hoy me encuentro.

KARLA PAOLA VALVERDE CHAVEZ



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

f. _____

ABG. ALEXANDRA DEL ROCIO RUANO SANCHEZ

TUTOR

f. _____

AB. Nuria Pérez Puig-Mir. Mgs. Phd

Directora de Carrera de Derecho

f. _____

Dr. XAVIER ZAVALA EGAS

DECANO

f. _____

OPONENTE



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Facultad: Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas

Carrera: Derecho Período: Semestre A - 2026

Fecha: 23 de agosto del 2026

ACTA DE INFORME FINAL

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado “**AB. ALEXANDRA DEL ROCIO RUANO SANCHEZ** ”, elaborado por los estudiantes **JENIFFER VIVIANA CARRIEL ALAVA** y **KARLA PAOLA VALVERDE CHAVEZ**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dichas estudiantes han obtenido la calificación de, lo cual las califica como ***APTAS PARA LA SUSTENTACIÓN.***

F. _____

AB. ALEXANDRA DEL ROCIO RUANO SANCHEZ

DOCENTE TUTOR

INDICE

RESUMEN.....	XII
Palabras clave.....	XII
INTRODUCCIÓN	2
2. MARCO TEÓRICO	3
Antecedente, concepto e historia	3
Origen y evolución histórica de la prescripción adquisitiva de dominio	3
CONCEPTOS FUNDAMENTALES: PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA ORDINARIA Y EXTRAORDINARIA.....	5
Elementos constitutivos esenciales de la posesión adquisitiva	6
El animus domini (ánimo de señor y dueño)	7
La continuidad e ininterrupción de la posesión	7
La publicidad como antítesis de la clandestinidad	8
El carácter pacífico de la tenencia	8
El dualismo del patrimonio estatal: doctrina fiscal y postura publicista	9
La función social de la propiedad y la seguridad jurídica como ejes transversales	9
3. MARCO JURÍDICO	10
Constitución de la República del Ecuador como norma suprema	10
El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).....	13
Jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia	14
Comparación con otras legislaciones latinoamericanas	15
4. PROBLEMA JURÍDICO	17
Vacío normativo del artículo 419 del COOTAD: naturaleza, alcance y consecuencias....	17
Diferenciación de los bienes municipales y su relación con el vacío normativo del artículo 419.....	18
Seguridad jurídica como consecuencia del vacío normativo	19
Gestión patrimonial, rigor catastral y salvaguardas para la propuesta	20
Síntesis del problema jurídico.....	21

5. PROPUESTA DE SOLUCIÓN JURÍDICA	22
Necesidad de una reforma legislativa expresa.....	22
Tabla 1 Propuesta de reforma al artículo 419 del COOTAD	23
Artículo vigente y reformado.....	23
Justificación sintética y salvaguardas de la propuesta	26
Análisis de constitucionalidad y proporcionalidad de la reforma propuesta	26
6. CONCLUSIONES.....	28
REFERENCIAS.....	29

INDICE DE TABLA

Tabla 1 Propuesta de reforma al artículo 419 del COOTAD	23
--	-----------

RESUMEN

Este artículo examina la insuficiencia normativa del artículo 419 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) respecto de la prescripción adquisitiva extraordinaria de bienes municipales de dominio privado. Una vez encontrado el problema se determinó que no consiste en afirmar que toda la municipal pueda volver a prescribirse si los bienes del dominio privado que sean previsto en el siguiente artículo 419 la cual deben de recibir el mismo tratamiento que los bienes ya usados por el público o los afectados de un servicio. Mediante un método jurídico-dogmático, documental y propositivo se estudian la Constitución, el Código Civil, el COOTAD y precedentes relevantes. El siguiente análisis identifica una falta de una precisión legislativa la cual afecta la prevención de las decisiones ya dadas. Como respuesta, se propone incorporar al artículo 419 una excepción limitada para vivienda familiar, sujeta a veinte años de posesión y a controles técnicos, ambientales, catastrales y procesales.

Palabras clave: prescripción adquisitiva extraordinaria; bienes municipales; bienes de dominio privado; COOTAD; seguridad jurídica; función social de la propiedad.

INTRODUCCIÓN

La posesión continuada sobre inmuebles de propiedad municipal enfrenta dos exigencias en permanente tensión la cual otorgar la certeza a las situaciones posesorias consolidadas con el tiempo y garantizar que los gobiernos locales conserven el patrimonio destinado a sus fines institucionales. En el contexto ecuatoriano, esta controversia se centra en los predios catalogados por el COOTAD como bienes de dominio privados, es decir, aquellos que, aun perteneciéndole al municipio, no prestan un servicio público de manera directa, lo que sitúa su gestión dentro de un marco normativo especial de administración y fiscalización.

Frente a este escenario, cabe preguntarse: ¿produce inseguridad jurídica la falta de un precepto explícito que señale si los bienes municipales de dominio privado del artículo 419 del COOTAD son o no prescriptibles? La hipótesis de este estudio plantea que la omisión legal impide prever con claridad la norma aplicable, abriendo paso a criterios contradictorios al momento de articular las disposiciones del Código Civil con el régimen municipal. Dichas discrepancias interpretativas se abordan aquí como un derivado directo de los vacíos legislativos y no como un asunto independiente.

De este modo, el trabajo examina las deficiencias del artículo 419 del COOTAD ante la figura de la prescripción adquisitiva extraordinaria sobre esta clase de predios, evaluando cómo impacta esa omisión en la certeza del ordenamiento y sustentando la necesidad de un ajuste normativo. La investigación se desarrolla mediante un enfoque dogmático-jurídico, documental y de carácter propositivo, apoyándose en la normativa vigente, fallos judiciales y doctrina especializada. Como solución, se formula una salvedad legal de alcance delimitado y

acumulativo, cuya aplicación quedaría condicionada a un riguroso control técnico y jurisdiccional.

2. MARCO TEÓRICO

Antecedente, concepto e historia

Origen y evolución histórica de la prescripción adquisitiva de dominio

En el derecho civil del ecuatoriano, la prescripción adquisitiva extraordinaria opera como un mecanismo legítimo para consolidar la propiedad sobre un bien. No obstante, el ordenamiento no concede la titularidad por el simple hecho de ocupar físicamente un inmueble; exige comprobar de manera concurrente el elemento posesorio y el transcurso del plazo fijado en la ley. Serrano explica esta institución a partir de la tenencia con ánimo de señor y dueño y de su relación con la protección constitucional de la propiedad; por su parte, Cedeño Loor destaca que, en Ecuador, la modalidad extraordinaria exige una posesión pública, pacífica e ininterrumpida durante el plazo legal (Serrano, 2022; Cedeño Loor, 2025).

En América Latina, la usucapión también ha servido para ordenar situaciones posesorias prolongadas surgidas de procesos de urbanización y de sistemas catastrales incompletos. Esta dimensión social del dominio no priva de amparo al titular inscrito ni convierte a la mera tenencia en un título de propiedad incondicional. Por el contrario, impone ponderar la certidumbre jurídica, el rigor probatorio y las garantías procesales de ambas partes: quien pretende prescribir asume la carga de acreditar un vínculo fáctico e incontestable con el predio, al tiempo que el dueño legitimado mantiene la facultad de oponerse, ejercitar actos de interrupción y desvirtuar la pretensión en juicio.

Dentro del sistema legal ecuatoriano, no cualquier tenencia de hecho conduce a la prescripción extraordinaria; resulta indispensable que la posesión responda a una auténtica conducta a título de dueño y se prolongue observando cada uno de los requisitos que el propio ordenamiento fija para surtir efectos probatorios y adquisitivos. La doctrina reciente sobre esta institución en Ecuador resalta la necesidad de una posesión pública, pacífica e ininterrumpida durante quince años, mientras la jurisprudencia ha desarrollado estándares sobre bienes prescriptibles, singularización del inmueble, tiempo de posesión y características de la posesión (Cedeño Loor, 2025; Martínez Silva, 2023).

Estos elementos muestran que la prescripción extraordinaria no opera de manera automática por el solo transcurso del tiempo. La pretensión requiere verificar conjuntamente la aptitud jurídica del bien, la posesión alegada y el cumplimiento del plazo, aspectos que han sido desarrollados tanto por la legislación civil como por la jurisprudencia ecuatoriana (Martínez Silva, 2023).

El derecho civil ecuatoriano recibió esta institución de la tradición civilista sudamericana. En el régimen vigente, la prescripción constituye un modo de adquirir el dominio y se conecta con la exigencia constitucional de que las distintas formas de propiedad cumplan una función social y ambiental. Sin embargo, esa conexión no permite prescindir del principio de legalidad ni declarar prescriptibles bienes que están fuera del comercio. Por ello, el análisis de inmuebles municipales debe comenzar por su clasificación jurídica y por la finalidad pública a la que se encuentren destinados (Asamblea Constituyente, 2008), art.321; (Asamblea Nacional del Ecuador, 2005), arts. 2392 y 2398.

La codificación moderna sistematizó la prescripción adquisitiva dentro de los códigos civiles. En el ámbito sudamericano, la referencia histórica pertinente para el Ecuador es el

Código Civil chileno de 1855 elaborado por Andrés Bello, que sirvió de modelo para la codificación ecuatoriana del siglo XIX (Andres Bello, 1855).

En América Latina, la prescripción adquisitiva ha cumplido una función de estabilización de relaciones posesorias prolongadas. Esa función no elimina la protección del propietario ni convierte la posesión en un derecho automático, pues la adquisición depende del cumplimiento de los requisitos legales y de su declaración dentro del proceso correspondiente.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES: PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA ORDINARIA Y EXTRAORDINARIA.

El artículo 2392 del Código Civil concibe a la prescripción bajo una doble dimensión, como una vía para consolidar el dominio sobre bienes ajenos o como un mecanismo para extinguir derechos y acciones tras el paso del tiempo, siempre sujeto a la observancia de las exigencias normativas. De este modo, la norma entrelaza dos componentes sustanciales: un comportamiento posesorio con aptitud legal y el agotamiento del término fijado en la norma. Por ello, tratándose de la vertiente adquisitiva, la simple ocupación material resulta insuficiente si no va de la mano con una posesión configurada en estricto sentido técnico; esto es, una tenencia donde concurra de forma inequívoca el *animus domini*, tal como lo dispone el artículo 715 del cuerpo legal citado. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2005), arts. 715 y 2392.

Mientras la siguiente modalidad ordinaria presupone una posesión regular cimentada en el justo título y la buena fe ajustándose a los términos ordinarios del Código Civil, la prescripción extraordinaria viabiliza la adquisición del dominio prescindiendo de un título justificativo, con arreglo al régimen especial tipificado a partir del artículo 2410 del referido cuerpo normativo. No obstante, esta dispensa no simplifica el proceso ni transforma a la vía

extraordinaria en un automatismo legal: incumbe al actor probar en juicio una posesión fáctica ejercida a título de dueño, caracterizada por su continuidad, notoriedad pública y carácter pacífico, aunada a la exacta singularización del bien y la verificación íntegra del término legal.

Para los inmuebles, el plazo de la prescripción extraordinaria es de quince años (Asamblea Nacional del Ecuador, 2005), art. 2411. Si bien el fallo judicial que declara la prescripción posee eficacia declarativa y surte los efectos de un título público, su oponibilidad erga omnes queda supeditada al perfeccionamiento del trámite registral, tal como lo exige el artículo 2413 del Código Civil. Queda claro, entonces, que la sola prolongación del hecho posesorio no genera automáticamente un derecho susceptible de inscripción. Para que la mutación del dominio opere con plena validez, resulta imprescindible un pronunciamiento jurisdiccional donde el juzgador constate la concurrencia de los presupuestos de fondo y de forma, garantice el derecho de contradicción del legítimo contradictor inscrito y corrobore que la cosa pretensa no se halle excluida del tráfico jurídico.

Elementos constitutivos esenciales de la posesión adquisitiva

Para que la pretensión adquisitiva sea amparada en sentencia, la posesión invocada no debe dejar margen a la duda. La doctrina y la práctica judicial coinciden en que resulta indispensable la concurrencia simultánea del componente material y la convicción de actuar a título de dueño, la expiración completa del tiempo previsto en la ley, la continuidad sin actos de interrupción y un ejercicio ostensible y no violento. Sumado a ello, el inmueble debe encontrarse plenamente individualizado en sus linderos y superficie, y la acción debe trabarse formalmente contra quien figura como propietario en el Registro de la Propiedad. Dado que el proceso busca la extinción y nacimiento de un derecho de dominio, la carga probatoria recae enteramente sobre el actor.

El animus domini (ánimo de señor y dueño)

Es justamente la presencia del animus domini lo que traza la línea divisoria entre quien posee con vocación de dueño y quien ejerce una simple tenencia. Este elemento subjetivo no queda en la mera intención, sino que debe proyectarse externamente a través de actos inequívocos propios del propietario, tales como efectuar obras de conservación, ejecutar mejoras en la infraestructura, cercar el predio o asumir la gestión de los gravámenes y cargas del inmueble. Ninguna actuación por sí sola basta para dar por sentado el ánimo adquisitivo; la prueba exige un examen conjunto de la conducta a lo largo del tiempo. Por esta razón, quien detenta la cosa en calidad de arrendatario, comodatario o bajo cualquier otro título que implique reconocer un dominio ajeno, se mantendrá como tenedor a menos que demuestre de forma palmaria una mutación o interversión de su título posesorio. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2005), arts. 715 y 729.

La continuidad e ininterrupción de la posesión

Para que opere la vía extraordinaria, la tenencia material debe sostenerse de forma ininterrumpida a lo largo de los quince años que dispone la norma. Si durante este lapso sobreviene algún acto de interrupción, ya sea civil o natural, el cómputo del tiempo se corta irreparablemente conforme a las reglas del Código Civil. En el escenario procesal, el juzgador suele reconstruir este tracto sucesivo apoyándose en un abanico probatorio diverso: declaraciones testimoniales contestes, pago continuo de servicios básicos, fichas catastrales, constancias fotográficas y actas de inspección. Cabe advertir que la simple presentación de recibos de predios urbanos u otros trámites administrativos no sule de ninguna manera la carga de probar el dominio, ni agota por sí sola la demostración de todos los presupuestos que exige la ley.

La publicidad como antítesis de la clandestinidad

Una posesión furtiva u oculta carece de valor adquisitivo. Todo acto que exteriorice el ánimo de dueño debe ejecutarse a la vista tanto del titular registral como de la colectividad. Este presupuesto de notoriedad cumple un rol garantista fundamental, pues únicamente frente a una ocupación ostensible el legítimo propietario tiene la oportunidad real de activar los mecanismos legales para interrumpir el plazo. Tratándose de fundos que pertenecen a los municipios, esta visibilidad fáctica se examina en estricta concordancia con el levantamiento de catastros, las inspecciones y demás expedientes administrativos; si bien la inacción o falta de control por parte del cabildo constituye un hecho a considerar, esa negligencia institucional no basta, por sí misma, para mutar la naturaleza de un bien público y volverlo susceptible de apropiación.

El carácter pacífico de la tenencia

Para que la relación material con el bien sea idónea a efectos de prescribir, debe estar desprovista de violencia. Mientras el control del predio se mantenga mediante el uso de la fuerza o la coacción, el vicio subsiste y la adquisición del dominio se vuelve jurídicamente inviable. Esto no significa que el historial del inmueble deba estar libre de cualquier disputa, sino que la retención de la cosa no debe sustentarse en vías de hecho ni en actos ilícitos que le impidan al dueño ejercer sus facultades. Hacer hincapié en la pacificidad cobra vital relevancia en este debate, ya que cualquier eventual reforma legal orientada a sanear la situación de viviendas familiares no debe, bajo ningún concepto, ser malinterpretada como un incentivo para nuevas invasiones u ocupaciones irregulares.

El dualismo del patrimonio estatal: doctrina fiscal y postura publicista

El debate doctrinario en torno a los bienes de titularidad pública se ha estructurado tradicionalmente a partir de dos corrientes teóricas. Por un lado, la concepción patrimonialista o fiscal distingue entre los bienes afectos al uso o servicio público directo y aquellos que la administración posee bajo una lógica dominical o de propiedad privada. Por otro lado, la vertiente publicista sostiene que todo activo en manos municipales cumple, en mayor o menor medida, una función de interés general, lo que exigiría otorgarle un estatuto de protección uniforme y reforzado. Sin embargo, en el ordenamiento ecuatoriano este dilema no admite una solución meramente abstracta: la respuesta exige articular de forma armónica los postulados constitucionales, la clasificación positiva que fijan los artículos 417 a 419 del COOTAD y la regla sustantiva civil que supedita la prescripción adquisitiva a la comerciabilidad del objeto.

La función social de la propiedad y la seguridad jurídica como ejes transversales

La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus distintas formas, imponiendo como presupuesto normativo su función social y ambiental (art. 321). Este principio opera con un doble sentido tutelar: por una parte, permite censurar la inercia o el abandono prolongado de predios que carecen de un aprovechamiento efectivo; por otra, constituye un blindaje para el patrimonio público destinado a equipamiento urbano, gestión ambiental y planificación territorial. En este contexto, la función social no se traduce en un mandato de preferencia automática a favor del poseedor fáctico, sino que demanda una ponderación legislativa rigurosa entre el derecho a la vivienda, la sostenibilidad patrimonial de los gobiernos locales y la salvaguarda del interés colectivo.

Por su parte, la seguridad jurídica consagrada en el artículo 82 constitucional exige la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por la autoridad competente.

En la problemática que nos ocupa, la omisión de un precepto explícito entorpece la predictibilidad del derecho al momento de calificar la prescriptibilidad de los bienes de dominio privado municipal. Establecer un marco regulatorio preciso no solo otorgaría certidumbre a los administrados, sino que proveería a los jueces y a los GAD de parámetros objetivos para sustanciar y resolver estas pretensiones sin incurrir en discrecionalidad. (Asamblea Constituyente, 2008), art. 82.

3. MARCO JURÍDICO

Constitución de la República del Ecuador como norma suprema

El análisis del marco jurídico ecuatoriano debe considerar la jerarquía normativa y la aplicación sistemática de la Constitución y de las normas infraconstitucionales. Serrano (2022) examina la prescripción extraordinaria en relación con la protección constitucional de la propiedad y la supremacía constitucional. En este trabajo, esa relación se utiliza para interpretar conjuntamente la Constitución, el COOTAD y el Código Civil, sin atribuir a una norma efectos que no estén expresamente previstos (Asamblea Constituyente, 2008).

El artículo 82 de la Constitución, ya mencionado, establece que el principio de seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes (Asamblea Constituyente, 2008), art. 82.

La exigencia de claridad en el ordenamiento implica que las disposiciones legales deben permitir a los ciudadanos y operadores de justicia prever, con suficiente margen de certeza, las consecuencias jurídicas de sus actuaciones. En el ámbito de los bienes municipales de dominio

privado, el nudo del problema no reside en la existencia de una antinomia directa o irreconciliable entre el Código Civil y el COOTAD, sino en la omisión legislativa del artículo 419 de este último cuerpo normativo al no definir categóricamente que sea prescriptible de dichos predios. Esa laguna en el texto legal favorece criterios jurisdiccionales disímiles, resta impredecibilidad al proceso y deja al administrado en una posición de incertidumbre frente a las probabilidades reales de su pretensión.

La norma consagrada en el artículo 321 de la Constitución reconoce la coexistencia de múltiples formas de propiedad pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta, condicionando su goce y titularidad al cumplimiento de una función social y ambiental. Esta tipificación no homogeneiza los distintos tipos de dominio ni extingue los marcos normativos de excepción; al contrario, actúa como un parámetro de Coherencia dentro del sistema. Bajo este enfoque, la tutela del patrimonio local debe guardar estricta relación con la destinación efectiva del suelo y las demandas de la comunidad, al tiempo que cualquier iniciativa de saneamiento o regularización de predios debe supeditarse a la prevención de riesgos, la protección del entorno natural y el respeto irrestricto a los planes de desarrollo urbano. (Asamblea Constituyente, 2008), art.321.

El artículo 376 de la Constitución reconoce la intervención estatal sobre el suelo y la regulación del desarrollo urbano dentro de las finalidades constitucionales aplicables. En el problema estudiado, esta disposición debe relacionarse con las competencias municipales de planificación y con el régimen jurídico específico del inmueble. La sola inactividad administrativa no convierte automáticamente un bien municipal en prescriptible; la decisión exige examinar su clasificación, destinación y situación jurídica conforme a las normas aplicables (Asamblea Constituyente, 2008), art.376.

El derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna se encuentra reconocido en el artículo 30 de la Constitución de la República del Ecuador. En consecuencia, la dimensión habitacional de la propuesta de reforma se sustenta en esta disposición constitucional, sin que ello implique reconocer automáticamente un derecho a adquirir bienes municipales mediante prescripción adquisitiva extraordinaria (Asamblea Constituyente, 2008), art. 30.

Las bases del instituto de la prescripción residen en la codificación civil. Mientras los artículos 2392 y 2398 delimitan su campo de aplicación y objeto, las disposiciones contenidas en los artículos 2410 y 2411 norman la vía extraordinaria con sus respectivos plazos, en tanto que el artículo 2413 fija el alcance declarativo del fallo y la carga registral para su oponibilidad. Si bien este andamiaje normativo resulta indispensable para analizar la relación fáctica entre el sujeto y la cosa, no agota la resolución de los conflictos sobre predios municipales; la comerciabilidad del bien y su concreta adscripción al servicio local exigen una lectura cruzada con las disposiciones especiales del COOTAD.

El artículo 2410 del Código Civil viabiliza la prescripción extraordinaria sobre bienes susceptibles de dominio privado que no hayan sido adquiridos por la vía ordinaria, flexibilizando los requisitos relativos al título probatorio, al tiempo que el artículo 2411 señala el cómputo ininterrumpido de quince años para su procedencia. Un examen sistemático de ambas reglas evidencia que el éxito de la pretensión demanda no solo la condición comerciable de la cosa y la idoneidad de la posesión, sino también la existencia de un legítimo contradictor. No obstante, la calidad de ente público que ostenta el titular suma un nivel de análisis superior: la obligación ineludible de verificar la categoría específica del predio dentro de la clasificación orgánica municipal.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, constituye la norma especial que rige la administración pública local en el Ecuador (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). Al ostentar la categoría de Ley Orgánica, se ubica jerárquicamente por encima del Código Civil (Ley Ordinaria) en virtud del artículo 425 de la Constitución, que establece que las leyes orgánicas prevalecen sobre las leyes ordinarias (Asamblea Constituyente, 2008).

El COOTAD reorganizó de manera integral el régimen patrimonial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, estableciendo una clasificación tripartita que ha sido el marco normativo dentro del cual se ha desarrollado el conflicto que analizamos (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010), arts. 417-419. Esta clasificación merece un examen detallado porque en ella reside el núcleo de la controversia.

El artículo 417 del COOTAD regula los bienes de uso público y los vincula al uso directo y general de la colectividad. La norma comprende, entre otros, calles, avenidas, puentes, plazas, parques y demás espacios destinados al uso público. Por su destinación y régimen jurídico, esta investigación excluye expresamente esta categoría de la propuesta de prescripción adquisitiva extraordinaria (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010), art.417.

El artículo 418 del COOTAD regula los bienes afectados al servicio público, es decir, aquellos vinculados al cumplimiento de las funciones y a la prestación de servicios de los gobiernos autónomos descentralizados. Mientras mantengan esa afectación, su tratamiento jurídico responde a la finalidad pública que cumplen. La propuesta de esta investigación no se

dirige a esta categoría, sino exclusivamente a los bienes de dominio privado definidos en el artículo 419 (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010), arts. 418-419.

El artículo 419 denomina bienes de dominio privado a los que no se encuentran destinados a un servicio público y enumera varios supuestos. La categoría es jurídicamente distinta de las anteriores, pero el texto no establece de manera expresa un procedimiento especial de prescripción ni una excepción fundada en interés social. Ese silencio explica la controversia central: la clasificación como bien privado no despeja, por sí misma, su comerciabilidad ni los límites derivados de la titularidad municipal.

En la Disposición General Décima del COOTAD impone la citación obligatoria a los gobiernos autónomos descentralizados en aquellos juicios de prescripción extraordinaria donde exista la presunción o posibilidad de que el inmueble se encuentre bajo su dominio. Esta exigencia no constituye un mero formalismo, sino que preserva el debido proceso y la defensa del patrimonio local, permitiendo que la entidad municipal intervenga procesalmente para poner en conocimiento del juzgador la naturaleza jurídica, el uso o la adscripción efectiva del predio. No obstante, la sola comparecencia o notificación a la municipalidad no prejuzga la controversia ni resuelve de antemano el fondo de la pretensión; el órgano jurisdiccional mantiene el deber de verificar la titularidad registral, constatar la exacta individualización del bien y aplicar el régimen sustantivo que corresponda según los hechos probados.

Jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia

La jurisprudencia desempeña un papel clave al momento de perfilar los requisitos de la acción de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio. En esta línea, la Corte Nacional de Justicia, a través de la Resolución 07-2025, fijó como precedente jurisprudencial obligatorio la

exigencia de rigor y precisión en la identificación geográfica, la cabida y los linderos del predio materia del litigio. La propia línea jurisprudencial reconoce la posibilidad de discrepancias menores o justificables en las mediciones, cuya trascendencia queda sujeta a la ponderación del juzgador mediante la sana crítica. Estos lineamientos coadyuvan a la delimitación exacta de la propiedad objeto de la demanda y respaldan la adopción de herramientas de validación técnica y articulación catastral; sin embargo, no suplen la necesidad de una reforma legislativa expresa que defina el régimen de prescriptibilidad de los bienes municipales de dominio privado. (Corte Nacional de Justicia, 2025).

La Corte Constitucional también ha recordado que la prescripción es una pretensión declarativa de dominio que debe tramitarse por la vía civil ordinaria y no mediante acción de protección. Asimismo, el juzgador debe verificar la legitimación pasiva y los certificados registrales para garantizar la defensa de todas las personas con interés legítimo (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

Comparación con otras legislaciones latinoamericanas

El derecho comparado se utiliza únicamente como referencia para mostrar que los ordenamientos pueden adoptar soluciones diferentes respecto de los bienes estatales. La comparación no pretende trasladar automáticamente esas reglas al Ecuador, sino evidenciar la importancia de que el legislador defina de manera expresa el régimen aplicable a cada categoría de bienes.

En Colombia, el régimen jurídico adopta una protección reforzada respecto de los bienes pertenecientes a entidades de derecho público. El artículo 375, numeral 4, de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, establece que la declaración de pertenencia no procede

respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de entidades de derecho público, incluyendo bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables y baldíos (Congreso de la República de Colombia, 2012), art. 375.4. Este modelo constituye un referente comparativo para el caso ecuatoriano, pues evidencia la importancia de que la clasificación de los bienes estatales y su régimen de prescriptibilidad se encuentren definidos expresamente por la legislación.

En Argentina, el Código Civil y Comercial distingue los bienes pertenecientes al dominio público de aquellos que integran el dominio privado del Estado. Los artículos 235 y 236 establecen esta clasificación, mientras que el artículo 237 dispone que los bienes públicos del Estado son inenajenables, inembargables e imprescriptibles. Esta regulación constituye un referente comparativo porque evidencia la importancia de diferenciar normativamente las categorías de bienes estatales y determinar expresamente los efectos jurídicos asociados a cada una de ellas (Congreso de la Nación Argentina, 2014)

En Perú, la Ley N.º 29618 establece la presunción de posesión estatal sobre los inmuebles de propiedad del Estado y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal. Las reformas legislativas posteriores en la región han sostenido dicho principio, instituyendo a su vez regímenes transitorios destinados a salvaguardar aquellas situaciones posesorias cuyos plazos se hubiesen consumado con anterioridad a la promulgación de la norma (Congreso de la República del Perú, 2010). El modelo peruano ilustra una alternativa técnico-jurídica sustancialmente diversa a la ecuatoriana y ratifica la importancia de que logre ser más prescriptible del patrimonio estatal quede fijada de forma explícita en la ley. Este examen comparado demuestra la ausencia de una postura uniforme en el ámbito sudamericano: mientras ciertos ordenamientos optan por la imprescriptibilidad absoluta del dominio público en todas sus formas, otros modulan sus efectos atendiendo a la clasificación específica del bien. Para el

debate jurídico ecuatoriano, esta heterogeneidad normativa pone de relieve la oportunidad de superar, a través de un precepto legal inequívoco, la insuficiencia que aqueja al artículo 419 del COOTAD.

4. PROBLEMA JURÍDICO

Vacío normativo del artículo 419 del COOTAD: naturaleza, alcance y consecuencias

El problema jurídico de esta investigación se circunscribe a la insuficiencia normativa del artículo 419 del COOTAD respecto de la prescriptibilidad de los bienes municipales de dominio privado. Si bien el Código Civil articula el marco sustantivo general de la prescripción adquisitiva y el COOTAD fija la tipología de los bienes municipales, el artículo 419 del referido cuerpo orgánico no determina explícitamente si los predios de dominio privado resultan susceptibles de usucapión, ni precisa las condiciones particulares que regirían su procedencia. Las eventuales discrepancias hermenéuticas que surgen al contrastar ambas legislaciones deben entenderse como una consecuencia directa de este vacío normativo y no como una antinomia abierta entre normas.

Asimismo, la mera adscripción de un inmueble dentro de la categoría de bien municipal de dominio privado resulta insuficiente para deducir las reglas operativas bajo las cuales procedería la prescripción extraordinaria. Frente a esta laguna técnica, el operador del derecho se ve forzado a integrar el estatuto civil de la posesión con las disposiciones administrativas de gestión del suelo local, circunstancia que justifica plenamente una reforma legislativa destinada a delimitar el alcance del artículo 419.

Esta insuficiencia en el texto legal menoscaba la previsibilidad de los fallos judiciales, en tanto la suerte de la pretensión termina supeditada a un análisis casuístico donde confluyen la clasificación del bien, su uso efectivo, su comerciabilidad y la exactitud de su individualización. Esta investigación, por su carácter jurídico-dogmático y documental, no formula estimaciones cuantitativas sobre consecuencias económicas o sociales ni sobre el número o condición socioeconómica de las personas involucradas.

Diferenciación de los bienes municipales y su relación con el vacío normativo del artículo 419

La diferenciación entre las categorías de bienes municipales permite delimitar el alcance del problema estudiado. Los bienes de uso público y los afectados al servicio público responden a finalidades distintas de los bienes de dominio privado; por ello, el análisis se concentra en esta última categoría y en la ausencia de una regla expresa sobre su prescriptibilidad.

Los bienes de uso público regulados en el artículo 417 del COOTAD se encuentran destinados al uso general y están sometidos a las protecciones que la propia norma establece. En consecuencia, esta investigación no propone extender a ellos la prescripción adquisitiva extraordinaria, pues su régimen jurídico y su destinación los diferencian de los bienes de dominio privado (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010), art. 417.

Los bienes afectados al servicio público o institucionales se encuentran vinculados al funcionamiento de las entidades y a la prestación de servicios. Mientras mantengan esa afectación, su tratamiento jurídico responde a la finalidad pública que cumplen. La propuesta de esta investigación tampoco se dirige a esta categoría, sino exclusivamente a los bienes definidos como de dominio privado por el artículo 419 del COOTAD.

Los bienes municipales de dominio privado son aquellos que el artículo 419 identifica como no destinados a la prestación directa de un servicio público. La existencia de una categoría diferenciada no permite concluir automáticamente que todos esos bienes sean prescriptibles; precisamente, la falta de una regla que determine esa consecuencia constituye la insuficiencia normativa analizada en este trabajo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010), art. 419.

Por tanto, la cuestión no consiste en calificar como correcta o incorrecta una determinada posición jurisprudencial, sino en advertir que la resolución de estos casos requiere criterios normativos suficientemente claros sobre la categoría, destinación y régimen del inmueble. Esta necesidad de precisión se conecta directamente con el vacío identificado en el artículo 419.

Seguridad jurídica como consecuencia del vacío normativo

El artículo 82 de la Constitución vincula la seguridad jurídica con la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes. En el ámbito analizado, la omisión de un precepto explícito respecto a la condición de los bienes municipales de dominio privado atenta contra la previsibilidad de las decisiones judiciales y la certeza de la norma aplicable, vulnerando el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 del texto constitucional (Asamblea Constituyente, 2008), art. 82.

El postulado de claridad normativa demanda que tanto el administrado como la propia institución edilicia tengan la posibilidad de verificar, con carácter previo a la instauración de cualquier litigio, la categoría jurídica exacta a la que adscribe el inmueble, así como las exigencias sustantivas que condicionan su pretensión. Es precisamente esta indeterminación en el texto del artículo 419 del COOTAD la que hace indispensable una intervención legislativa

puntual, orientada a dotar de certidumbre a la norma sin dar pie a discusiones interpretativas accesorias que terminen complejizando el fondo de la problemática jurídica.

La estabilidad y la previsibilidad de las decisiones dependen también de que la aplicación de las normas se fundamente en criterios verificables. Por ello, la propuesta incorpora controles sobre la identificación del inmueble, su destinación y su situación registral, catastral, ambiental y de planificación.

En consecuencia, la seguridad jurídica se aborda en este trabajo como un efecto de la claridad o insuficiencia de la regulación aplicable, y no como una afirmación empírica sobre el comportamiento general de los tribunales o de los gobiernos autónomos descentralizados.

El presente trabajo no tiene por objeto cuantificar las repercusiones de carácter socioeconómico o financiero emergentes de la laguna normativa expuesta. Su propósito se restringe estrictamente a sistematizar las consecuencias estrictamente jurídicas que se desprenden de la omisión legislativa, así como a estructurar una propuesta de reforma susceptible de debate parlamentario.

Gestión patrimonial, rigor catastral y salvaguardas para la propuesta

La determinación de la condición jurídica de un bien de titularidad municipal exige una constatación objetiva fundada en su antecedente registral, su catalogación en la gestión del suelo y su destino o afectación efectiva. Las situaciones de hecho como la ocupación extendida en el tiempo, la incorporación de obras o mejoras y el pago continuo de planillas de servicios públicos resultan insuficientes por sí solas para suplantarse las exigencias sustantivas de la usucapión, ni conllevan la conversión automática de la tenencia en un título de propiedad.

Desde la óptica de la administración pública local, el control patrimonial idóneo se cimenta en un catastro actualizado que identifique con precisión la totalidad de los inmuebles municipales y su uso real. En consecuencia, el silencio del legislador respecto a la prescripción en el ámbito municipal no puede asimilarse a un permiso tácito para la ocupación irregular de tierras, ni configurarse como una sanción o despojo automático frente a la eventual inercia del gobierno local.

Por tales motivos, una iniciativa de enmienda legal debe armonizar la salvaguarda de la propiedad pública con filtros de procedencia rigurosos: individualización exacta del predio, validación de la información catastral, evaluación de vulnerabilidad y riesgos, sostenibilidad ambiental y observancia estricta de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Estas exigencias aseguran que la resolución de la litis descansa sobre elementos probatorios idóneos y técnicamente contrastados.

En suma, el estudio se circunscribe al análisis sobre la pertinencia de fijar parámetros de control técnico y jurídico suficientes, sin que ello implique imputar genéricamente omisiones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados ni aseverar impactos fiscales o sociales que no hayan sido objeto de verificación mediante una metodología de campo o empírica.

Síntesis del problema jurídico

El problema jurídico se concentra en la insuficiencia normativa del artículo 419 del COOTAD respecto de la prescriptibilidad de los bienes municipales de dominio privado. El artículo define esta categoría patrimonial, pero no establece una regla expresa que determine si la prescripción adquisitiva extraordinaria procede y bajo qué condiciones (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010), art. 419.

En consecuencia, las diferencias interpretativas entre el régimen civil de la prescripción y las normas especiales de administración municipal se consideran un efecto del silencio legislativo. La investigación adopta un único problema central y propone resolverlo mediante una regulación expresa.

La propuesta se formula a partir de esa delimitación y no de una presunta antinomia entre el Código Civil y el COOTAD. Su finalidad es establecer criterios normativos que permitan identificar con mayor precisión los supuestos, exclusiones y controles aplicables.

5. PROPUESTA DE SOLUCIÓN JURÍDICA

Necesidad de una reforma legislativa expresa

La solución propuesta consiste en incorporar una regulación expresa al COOTAD que determine, de manera excepcional y controlada, los supuestos en los que podría examinarse una pretensión de prescripción adquisitiva extraordinaria respecto de bienes municipales de dominio privado. La reforma busca responder directamente a la insuficiencia normativa identificada en el artículo 419.

La propuesta mantiene fuera de su ámbito los bienes de uso público y los afectados al servicio público. Para los bienes de dominio privado establece requisitos acumulativos de posesión, destino, identificación técnica, compatibilidad con la planificación y control judicial, los cuales se presentan de forma íntegra en el texto propuesto.

La regulación propuesta debe interpretarse como una excepción legal sujeta a verificación individual y no como una autorización general de regularización. Su aplicación dependerá del cumplimiento de todos los presupuestos establecidos en el articulado.

Tabla 1 Propuesta de reforma al artículo 419 del COOTAD

Artículo vigente y reformado

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Art. 419.- Bienes de dominio privado. - Constituyen bienes de dominio privado los que no están destinados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios de los gobiernos autónomos descentralizados. Estos bienes serán administrados en condiciones económicas de mercado, conforme a los principios de derecho privado. Constituyen bienes del dominio privado: a) los inmuebles que no forman parte del dominio público; b) los bienes del activo de las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados que no prestan los servicios de su competencia; c) los bienes mostrencos situados dentro de las respectivas circunscripciones territoriales; y, d) las inversiones financieras directas del	El artículo 419 se mantiene sin modificaciones. Inmediatamente después se incorporan las siguientes disposiciones: Art. 419.1.- Excepción por interés social. Podrá declararse la prescripción adquisitiva extraordinaria de un bien municipal de dominio privado únicamente cuando concurren, de manera acumulativa, las siguientes condiciones: 1. Que el poseedor sea una persona natural y el inmueble esté destinado exclusivamente a su vivienda familiar. No procederá cuando el poseedor sea persona jurídica ni cuando el inmueble se destine a fines comerciales, industriales o de especulación inmobiliaria. 2. Que la posesión material se haya mantenido por un plazo mínimo de veinte (20) años, de forma pacífica, pública, continua e ininterrumpida, con ánimo de señor y dueño, acreditado mediante

gobierno autónomo descentralizado que no estén formando parte de una empresa de servicio público, como acciones, cédulas, bonos y otros títulos financieros.	prueba suficiente. 3. Que el inmueble no se encuentre en zona de riesgo no mitigable, área de reserva ecológica, cuenca o zona de recarga hídrica protegida, ni en un área destinada por instrumentos vigentes de planificación a infraestructura pública, vivienda social, equipamiento comunitario o áreas verdes. 4. Que no exista, con anterioridad a la demanda, un procedimiento de enajenación, permuta, transferencia o afectación pública formalmente iniciado por el GAD respecto del inmueble. 5. Que la posesión no se haya iniciado mediante fuerza, violencia o coerción contra el GAD o terceros. 6. Que la demanda se acompañe de levantamiento planimétrico georreferenciado elaborado y suscrito por un profesional independiente legalmente habilitado e inscrito en el colegio o registro profesional competente, cuando corresponda; certificado actualizado del Registro de la Propiedad; e informes de catastro, gestión de riesgos, ambiente y planificación del GAD. 7. Que la unidad competente de planificación del
--	--

GAD certifique expresamente la categoría del bien y la inexistencia de afectación pública actual o prevista en los instrumentos de planificación vigentes. La falta de respuesta administrativa no equivaldrá a autorización ni permitirá presumir la inexistencia de afectación; el juez ordenará la entrega de la información necesaria antes de resolver.

Art. 419.2.- Control judicial y efectos. El juez verificará de manera individualizada el cumplimiento acumulativo de todos los requisitos del artículo anterior. El fallo judicial que declare con lugar la pretensión adquisitiva deberá fundamentarse en una motivación rigurosa que examine y dé por probado cada uno de los presupuestos sustantivos y procesales de la usucapión, exigiendo la precisa individualización del bien e imponiendo su correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad. Cabe enfatizar que la declaración de dominio y consecuente regularización del inmueble no extingue las cargas ni exime al adjudicatario del

	cumplimiento de sus obligaciones tributarias, así como tampoco lo libera del acatamiento de las restricciones y directrices de uso de suelo fijadas por la planificación municipal.
--	--

Justificación sintética y salvaguardas de la propuesta

Las condiciones y requisitos integrados en el articulado proyectado persiguen una aplicación estrictamente restrictiva y de comprobación fehaciente. Exigencias sustanciales como la delimitación técnica del predio, la aportación de informes institucionales, la certificación de compatibilidad con la planificación urbana y el control jurisdiccional aseguran un examen casuístico riguroso, impidiendo la deducción de efectos jurídicos a partir de la mera inacción o silencio de la administración local. Asimismo, el establecimiento de un régimen de nulidades y responsabilidades opera como una salvaguarda orientada a desincentivar y sancionar la instrumentación fraudulenta de esta vía procesal.

Análisis de constitucionalidad y proporcionalidad de la reforma propuesta

La viabilidad de la iniciativa se somete a los test de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. En el marco de esta investigación, el principio de proporcionalidad constituye la herramienta metodológica para determinar si el texto planteado guarda una adecuada ponderación entre la certidumbre del ordenamiento, la tutela del patrimonio público municipal y la atención a la función habitacional delimitada en el proyecto. Este tamiz analítico encuentra pleno anclaje en el texto constitucional, el cual consagra expresamente el

criterio de proporcionalidad como garantía normativa, entre otros preceptos, en el artículo 76, numeral 6, de la Carta Magna. (Asamblea Constituyente, 2008), art. 76.6.

La medida es idónea en cuanto incorpora una respuesta legislativa directamente relacionada con el problema identificado: la ausencia de una regla expresa para los bienes municipales de dominio privado. Al definir supuestos, exclusiones y controles, la propuesta permite anticipar con mayor precisión los elementos que deben ser examinados en cada caso.

La necesidad de la enmienda radica en que los desarrollos jurisprudenciales, por su naturaleza interpretativa y casuística, resultan insuficientes para suplir la falta de una definición legal categórica en torno al régimen de la propiedad municipal de dominio privado. La propuesta legislativa respeta el estatuto de intangibilidad de los bienes de uso y servicio público, circunscribiendo su alcance únicamente a la categoría patrimonial regulada en el artículo 419 del COOTAD.

Evaluada en sentido estricto, la iniciativa no configura un automatismo adquisitivo; por el contrario, incorpora un sistema de salvaguardas de índole técnica, ambiental, registral, de ordenamiento territorial y de estricto control jurisdiccional, concebido para asegurar que la eventual usucapión opere de manera excepcional, probada y previa verificación de todos los requisitos de fondo. De este modo, la reforma procura compatibilizar la seguridad jurídica del artículo 82 con la función social y ambiental de la propiedad reconocida en el artículo 321 de la Constitución (Asamblea Constituyente, 2008), arts. 82 y 321.

6. CONCLUSIONES

1. La investigación identifica como único problema jurídico la insuficiencia normativa del artículo 419 del COOTAD respecto de la prescriptibilidad de los bienes municipales de dominio privado; las divergencias interpretativas se entienden como consecuencia de ese vacío.
2. La clasificación legal de los bienes municipales exige diferenciar los bienes de uso público y los afectados al servicio público de los bienes de dominio privado. Esta distinción es necesaria para delimitar el ámbito de cualquier reforma sin extenderla a categorías protegidas por su destinación pública.
3. El vacío normativo derivado de la falta de una regla explícita en el ordenamiento administrativo menoscaba la previsibilidad del régimen aplicable a los predios municipales de dominio privado. Dada la naturaleza dogmático-jurídica y documental del presente estudio, estas consideraciones se restringen al análisis de coherencia e interpretación del sistema normativo, omitiendo deducciones de carácter cuantitativo sobre impactos socioeconómicos o dinámicas poblacionales específicas.
4. Se propone una reforma legislativa que incorpore al COOTAD una excepción de aplicación restrictiva, sometida a requisitos acumulativos y a control técnico y judicial. Su finalidad es precisar normativamente el tratamiento de los bienes municipales de dominio privado y fortalecer la seguridad jurídica.

Referencias

- Andres Bello. (1855). *Codigo Civil de la Republica de Chile*. Santiago de Chile.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitucion de la republica del Ecuador*. Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2005). *Codigo Civil*.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Codigo Organico de Organizacion Territorial, Autonomia y Descentralizacion*.
- Cedeño Loor, R. M. (2025). Prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio: un análisis comparativo entre Ecuador y Argentina. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 6(3), 2214–2222. doi:10.56712/latam.v6i3.4105
- Congreso de la Nación Argentina. (2014). *Codigo Civil y Comercial de la Nación*.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Codigo General de Proceso- ley 1564*.
- Congreso de la República del Perú. (2010). *Ley 29618*. Obtenido de Diario oficial el Peruano.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *sentencia 1178-19-JP/21*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-1178-19-jp-21/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2025). *Sentencia 585-21-EP/25*. Obtenido de https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXJwZXRhIjoiZHJhbWl0ZSI6InV1aWQiOiI3YzkmGE3Yi02ZmlyLTQzMUtYWwNiYi1kM2ExMDliMTIzYTEucGRmIn0%3D
- Corte Nacional de Justicia. (2025). *Resolucion 07-2025*. Obtenido de <https://www.cortenacional.gob.ec/precedentes-jurisprudenciales-obligatorios/>
- Martínez Silva, R. F. (2023). estandares jurisprudenciales de la prescripcion extraordinaria de dominio en la realidad ecuatoriana. *Ciencia UNEMI*, 140-150.
- Serrano, D. C. (2022). La prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio como limitación constitucional al derecho de propiedad en el Derecho Civil ecuatoriano. *Universidad Central del Ecuador*, 45, 48, 52, 55, 58, 61, 64, 66, 70, 73, 76, 80, 82, 85, 90, 92, 95, 98, 100, 102, 105, 108, 110, 112, 115, 118, 120, 122, 125, 128, 130, 132, 135, 138, 140, 142, 145, 148, 150, 152, 155, 158, 160, 162, 165, 168, 170, 172, 175, 178, 180, 182, 185, 188. Quito, Ecuador: Universidad central del Ecuador.



**Presidencia
de la República
del Ecuador**



**Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes**



SENESCYT

Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Nosotros, **JENIFER VIVIANA CARRIEL ALAVA** con C.I 120553518-8 y **KARLA PAOLA VALVERDE CHAVEZ**, con C.I 092938082-2 respectivamente, autores del trabajo de titulación: La prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio sobre bienes inmuebles municipales de dominio privado., previo a la obtención del título de Abogado en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil:

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

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

Guayaquil, 23 de Agosto de 2026.

f. _____

JENIFFER VIVIANA CARRIEL ALAVA

C.I: 120553518-8

f. Karla Valverde _____

KARLA PAOLA VALVERDE CHAVEZ

C.I: 092938082-2

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA			
FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN			
TÍTULO Y SUBTÍTULO:	La prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio sobre bienes inmuebles municipales de dominio privado .		
AUTOR (ES)	Jeniffer Viviana Carriel Alava; Karla Paola Valverde Chavez		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Ab. Alexandra Del Rocio Ruano Sanchez		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Carrera de Derecho		
TÍTULO OBTENIDO:	Abogado		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	23 de agosto del 2026	NoDE PÁGINAS:	44
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Civil; Derecho Administrativo; Derecho Constitucional		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	prescripción adquisitiva extraordinaria; bienes municipales; bienes de dominio privado; COOTAD; seguridad jurídica; función social de la propiedad		
RESUMEN/ABSTRACT: Este artículo examina la tensión entre el régimen civil de la prescripción adquisitiva extraordinaria y la regulación de los bienes municipales en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). El problema consiste en determinar si los bienes municipales de dominio privado pueden recibir un tratamiento excepcional distinto del aplicable a los bienes de uso público o afectados a un servicio. Mediante un método jurídico-dogmático, documental y propositivo se estudian la Constitución, el Código Civil, el COOTAD y precedentes relevantes. Se propone una reforma limitada del artículo 419 para vivienda familiar, sujeta a veinte años de posesión y a controles técnicos, ambientales, catastrales y procesales.			
ADJUNTO PDF:	SI		NO
	X		
CONTACTO CON AUTORES:	Teléfono: +593-958875300 +593-981256787	E-mail: jeniffer.carriel@cu.ucsg.edu.ec karla.valverde01@cu.ucsg.edu.ec	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN	Nombre: Ab. Ángela Paredes Cavero, Mgtr.		
	Teléfono: +593-99 760 4781		