

# **UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**

**Colegio de Jurisprudencia**

**Catastro en el Distrito Metropolitano de Quito y la  
limitación al derecho de propiedad: responsabilidad estatal y  
alternativas de solución**

**Mateo Daniel Salazar Zambrano.**

**Jurisprudencia.**

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito  
para la obtención del título de  
Abogado.

Quito, 17 de abril de 2025.

## © DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos:	Mateo Daniel Salazar Zambrano.
Código:	00323148
Cédula de identidad:	1725462376
Lugar y fecha:	Quito, 17 de abril de 2025

## **ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN**

**Nota:** El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en:

## **UNPUBLISHED DOCUMENT**

**Note:** The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on:

**CATASTRO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y LA LIMITACIÓN AL DERECHO DE PROPIEDAD: RESPONSABILIDAD ESTATAL Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.<sup>1</sup>**

**CADASTRE IN THE METROPOLITAN DISTRICT OF QUITO AND THE LIMITATION TO THE RIGHT TO PROPERTY: STATE RESPONSIBILITY AND ALTERNATIVE SOLUTIONS.**

Mateo Daniel Salazar Zambrano<sup>2</sup>  
[msalazarz@estud.usfq.edu.ec](mailto:msalazarz@estud.usfq.edu.ec)

**RESUMEN**

**ABSTRACT**

El presente trabajo analiza las limitaciones al derecho de propiedad derivado de discrepancias entre la información catastral y la realidad física de los terrenos en el distrito metropolitano de Quito, centrándose en el análisis de la ordenanza 026-2021. Se analizan los efectos económicos y jurídicos que se derivan de esta problemática al no poder actualizar la información catastral a partir de la existencia de una discrepancia entre la realidad física del terreno y la información catastral. Partiendo de este análisis se plantea la posible responsabilidad extracontractual del estado por una eventual pérdida de oportunidad, al verse frustrada la posibilidad de construir, subdividir o vender una propiedad. Finalmente se proponen soluciones orientadas a la modernización del sistema catastral, simplificación de trámites, etc. El estudio combina fuentes normativas y doctrinales comparadas, con el fin de obtener las soluciones para solventar la problemática.

*The present work analyzes the limitations on property rights arising from discrepancies between cadastral information and the physical reality of land in the Metropolitan District of Quito, focusing on the analysis of Ordinance 026-2021. The paper analyzes the economic and legal effects arising from this problem, because of the failure to update cadastral information due to errors resulting from the existence of a discrepancy between the physical reality of the land and the cadastral information. Based on this analysis, the potential extracontractual liability of the state for a potential loss of opportunity, due to the frustrated possibility of building, subdividing, or selling a property, is raised. Finally, solutions aimed at modernizing the cadastral system, simplifying procedures, and so on, are proposed. The study combines normative and doctrinal comparative sources to obtain solutions to the problem.*

**KEY WORDS:** *Cadastre, Property Rights, Cadastral Discrepancies, Ordinance 026, Loss of Opportunity.*

**PALABRAS CLAVE:** Catastro, Derecho de propiedad, Discrepancias catastrales, Ordenanza 026, Pérdida de oportunidad.

---

<sup>1</sup> Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Wladimir García.

<sup>2</sup> © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Fecha de lectura: 27 de marzo del 2025.

Fecha de publicación: 27 de marzo del 2025.

## **Sumario**

1. INTRODUCCION. -2. MARCO NORMATIVO. -3. MARCO TEORICO. -4. ESTADO DEL ARTE. -5. ANALISIS DEL PROBLEMA JURIDICO. -5.1. SITUACIONES QUE GENERAN DIFICULTAD EN LA REGULARIZACION CATASTRAL. -5.1.1. ERRORES EN LA ORIENTACION DEL TERRENO. -5.1.2. FORMAS NO CONSIDERADAS EN EL CATASTRO. -6. CONSECUENCIAS JURIDICAS Y ECONOMICAS DE LAS RESTRICCIONES. -7. POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA JURIDICO. -7.1. MODERNIZACION DEL SISTEMA CATASTRAL EN ECUADOR. -7.2. ELIMINACION DE LA PRESUNCION DE CERTEZA ABSOLUTA DEL CATASTRO. -7.3. REFORMA A LA ORDENANZA 026-2021 DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. -8. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. -8.1. PERDIDA DE OPORTUNIDAD. -9. CONCLUSIONES.

### **1. Introducción.**

En el marco de los procedimientos de ordenamiento territorial y formalización predial en Quito, uno de los desafíos más comunes es la dificultad para actualizar la información catastral. Esta situación se presenta, por ejemplo, cuando existe una discrepancia entre los datos catastrales y la realidad física de los terrenos. Lejos de tratarse únicamente de un problema técnico, esta discrepancia acarrea consecuencias jurídicas y económicas, pues puede impedir el ejercicio pleno del derecho a la propiedad.

Dentro del Distrito Metropolitano de Quito, esta problemática se visibiliza especialmente en la aplicación de la Ordenanza Metropolitana 026-2021, norma que regula el procedimiento para la regularización de excedentes o diferencias de superficies en predios rurales y urbanos. Dicha ordenanza establece ciertos requisitos y escenarios específicos en los que los administrados pueden acogerse a su régimen. Sin embargo, si un terreno presenta una diferencia de áreas que conlleve una alteración en la orientación, en la forma o en los datos reflejados en la cédula catastral, puede imposibilitar su regularización, dejando a los propietarios fuera del procedimiento.

Esta situación genera una barrera administrativa que restringe la posibilidad de legalizar la propiedad, a pesar de que, en muchos casos, fue adquirida de forma legítima y sin inconvenientes. Por tanto, las consecuencias jurídicas de dicha barrera son profundas, al

impedir operaciones esenciales como la subdivisión del terreno, la construcción, o la venta, afectando directamente las funciones económica y social de la propiedad.

A esta dificultad se suma la falta de actualización del sistema catastral en el país, a pesar de la existencia de normas que exigen a la administración mantener un catastro actualizado y evitar en todo momento que los procedimientos se tornen excesivamente complejos, en perjuicio de los derechos de los administrados. La ausencia de actualización, unida a la imposibilidad de corregir errores evidentes en la información catastral, obstaculiza aún más el proceso de regularización. Como se señala en un estudio técnico, “el catastro tiene que representar fielmente la realidad física, jurídica y económica de los bienes inmuebles; de lo contrario, se convierte en un obstáculo para el ejercicio de los derechos y la gestión del territorio.”<sup>3</sup> Desde esta misma perspectiva, se ha señalado también que muchas regulaciones existentes no cumplen una función de corrección, si no que terminan generando efectos que restringen la actividad económica y ejercicio de los derechos<sup>4</sup>.

Por lo tanto, desde visión jurídica, esta problemática podría configurar un escenario de responsabilidad extracontractual del Estado, al evidenciarse una omisión que impide a los administrados ejercer eficazmente su derecho de propiedad. Esta omisión genera un daño que, bajo el enfoque de la teoría de la pérdida de oportunidad, podría ser susceptible de indemnización.

La doctrina sostiene que la oportunidad perdida constituye, en cierta medida, una probabilidad concreta de obtener un beneficio, la cual se ve truncada por la conducta u omisión del agente público. En ese sentido, la interrupción de dicha expectativa, aunque no se traduzca en un perjuicio directo o inmediato, representa un daño jurídico relevante, cuya

---

<sup>3</sup> Javier Chiva et al., “Contraste de la cabida catastral frente a la superficie medida investigada: su repercusión jurídica,” TOPCART: Revista del Colegio Oficial de Ingeniería Geomática y Topográfica, no. 170 (2016): 18.

<sup>4</sup> Ricardo Freire, citado en Diario La Hora, “Ecuador regula y mantiene trámites sin sentido que asfixian a la economía,” 6 de marzo de 2025, <https://www.lahora.com.ec/pais/tramites-regulaciones-excesivas-ahogan-economia-ecuatoriana/>.

reparación resulta procedente cuando se demuestra la existencia de una expectativa legítima frustrada por la actuación estatal.<sup>5</sup>

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo principal analizar las implicaciones jurídicas derivadas de esta problemática, con especial énfasis en las dificultades asociadas a la Ordenanza Metropolitana 026-2021 y su impacto en los administrados. Se propone, además, una revisión del marco normativo aplicable y de las distintas posturas doctrinales sobre la actualización del catastro y la regularización de diferencias de superficie, apoyándose en fuentes jurídicas, normativa nacional y experiencias internacionales. Todo ello con el propósito de identificar alternativas que garanticen los derechos de los propietarios.

Finalmente, esta investigación busca contribuir al debate sobre el rol del Estado en la administración del territorio, resaltando la urgencia de cumplir con las disposiciones legales relativas al catastro y a los procedimientos administrativos. El objetivo es que dichas herramientas no actúen como barreras burocráticas, sino que se consoliden como instrumentos eficaces al servicio de los administrados.

## **2. Marco Normativo.**

En esta sección se abordan las normas jurídicas de carácter nacional que revisten relevancia en relación con el derecho de propiedad y con la organización y elaboración de los catastros en el Ecuador. La Constitución de la República del Ecuador, dentro de su sección relativa a los derechos de libertad, reconoce y garantiza a las personas el derecho a la propiedad en todas sus formas, el cual debe ejercerse con una función y responsabilidad social y ambiental. Asimismo, se establece que el ejercicio efectivo de este derecho se concretará mediante la adopción de políticas públicas y otras medidas estatales<sup>6</sup>. De igual manera, la Constitución establece el derecho al hábitat y a una vivienda digna, en el cual se

---

<sup>5</sup> María Jesús Gallardo Castillo, “Causalidad probabilística, incertidumbre causal y responsabilidad sanitaria: la doctrina de la pérdida de oportunidad,” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 45–46 (2015): 36–40, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5444228>.

<sup>6</sup> Artículo 66, numeral 26, Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008.

menciona expresamente al catastro como un elemento clave para su garantía. En este sentido, el texto constitucional dispone que el Estado deberá mantener un catastro nacional integrado, georreferenciado, de hábitat y vivienda. Además, impone la obligación de elaborar, implementar y evaluar políticas, planes y programas en materia de hábitat y de acceso universal a la vivienda, bajo los principios de equidad, universalidad e interculturalidad<sup>7</sup>. Finalmente, la Constitución también señala las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre las cuales se incluye la formación y administración de los catastros inmobiliarios, tanto urbanos como rurales. Asimismo, se reconoce a los municipios la facultad de expedir ordenanzas cantonales, dentro del ámbito de sus competencias y en el marco de su jurisdicción territorial<sup>8</sup>.

En cuanto a las normas infra constitucionales que abordan el tema del catastro, el derecho a la propiedad y las obligaciones de las administraciones públicas como en este caso, el municipio, destaca en primer lugar el Código Orgánico Administrativo (COA). Esta norma establece que las actuaciones administrativas deben orientarse a facilitar el ejercicio de los derechos de las personas, prohibiendo expresamente las dilaciones o retardos injustificados, así como la exigencia de requisitos meramente formales<sup>9</sup>. Sin embargo, dicha disposición no se cumple en el contexto analizado, ya que la imposibilidad de acogerse al procedimiento establecido en la Ordenanza Metropolitana 026-2021 del Distrito Metropolitano de Quito obliga a los administrados a iniciar un trámite distinto para regularizar su terreno. Esto genera, en la práctica, una dilación injustificada y una restricción al ejercicio efectivo de sus derechos, particularmente del derecho a la propiedad.

Del mismo modo, el Código Orgánico Administrativo dispone que las administraciones públicas deben satisfacer, de manera oportuna y adecuada, las necesidades y expectativas de las personas, guiándose por criterios de objetividad. Además, impone a los servidores públicos la obligación de adoptar medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de las personas. En este

---

<sup>7</sup> Artículo 375, Constitución de la Republica del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008.

<sup>8</sup> Artículo 264, numeral 9, Constitución de la Republica del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008.

<sup>9</sup> Artículo 4, Código Orgánico Administrativo [COA], R.O. suplemento 31, 7 de Julio de 2017.



contexto, resulta evidente que la obligación legal mencionada no se está cumpliendo, toda vez que los administrados se ven obligados a atravesar procedimientos excesivamente engorrosos para poder regularizar su terreno, sin que los servidores públicos adopten acción alguna para eliminar los obstáculos administrativos existentes. Esta omisión constituye una vulneración directa al principio de legalidad y al deber de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la propiedad, que se ve limitado por una inacción institucional<sup>10</sup>.

Otra norma infra constitucional que aborda este tema es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual regula la autonomía de los gobiernos municipales y les otorga competencias específicas en materia de administración del catastro. En concordancia con lo dispuesto por la Constitución, el artículo 55 del COOTAD establece que es competencia exclusiva de los municipios la elaboración y administración de los catastros inmobiliarios, tanto urbanos como rurales<sup>11</sup>; del mismo modo, el COOTAD determina que los municipios, con el objetivo de unificar la metodología de manejo y acceso a la información catastral, deben observar ciertos parámetros definidos en dicha ley, entre ellos, se dispone la obligación de realizar una actualización del catastro cada dos años, sin que sea necesario que el propietario lo solicite expresamente<sup>12</sup>. De igual forma, el COOTAD establece la competencia de los municipios en materia de hábitat y vivienda, señalando que, para garantizar el acceso universal a este derecho, deben contribuir al mantenimiento de un catastro nacional integrado y georreferenciado de hábitat y vivienda<sup>13</sup>.

El Código Civil, en su Título II, se refiere al derecho de propiedad, también denominado dominio señalando que se trata de un derecho real sobre una cosa corporal, que faculta a su titular a gozar y disponer de ella, siempre con respeto al derecho ajeno, sea este

---

<sup>10</sup> Artículo 4, Código Orgánico Administrativo [COA], R.O. suplemento 31, 7 de Julio de 2017.

<sup>11</sup> Artículo 55, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD], R.O. Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

<sup>12</sup> Artículo 139, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD], R.O. Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

<sup>13</sup> Artículo 147, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD], R.O. Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

de carácter individual o social. Asimismo, establece que cuando la propiedad se encuentra separada del goce de la cosa, esta se denomina nuda propiedad<sup>14</sup>.

El Reglamento a la Ley Orgánica de Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos tiene como objetivo mejorar la gestión de los trámites administrativos, mediante la implementación de medidas orientadas a simplificar procesos y reducir costos. Esta normativa busca propiciar una interacción más ágil entre la ciudadanía y la administración pública, con el fin de garantizar a los administrados una gestión efectiva, eficiente y de alta calidad por parte del Estado<sup>15</sup>.

De igual manera, este reglamento se refiere al proceso de actualización catastral, señalando que dicha actualización constituye la fase final de cualquiera de los procedimientos administrativos relacionados con la autorización para realizar construcciones, fraccionamientos del suelo o transferencias de dominio de inmuebles destinados a vivienda. Además, se establece que los interesados, independientemente del caso, podrán realizar las diligencias que estimen convenientes para intervenir en el procedimiento de actualización catastral o para solicitar las rectificaciones que correspondan<sup>16</sup>. Como se desprende de este cuerpo normativo, el procedimiento de actualización catastral debería ser lo más ágil y accesible posible, precisamente para evitar cualquier dilación injustificada. No obstante, en la práctica, este principio no se cumple, generando obstáculos que terminan afectando los derechos de los administrados y el ejercicio pleno de su derecho de propiedad.

Finalmente, es necesario hacer énfasis en la ordenanza que origina el problema jurídico abordado en este trabajo. Se trata de la Ordenanza Metropolitana 026-2021 del Distrito Metropolitano de Quito, la cual se encuentra contemplada dentro del Código Municipal de dicho distrito. Su principal objetivo es corregir errores catastrales relacionados con excedentes o diferencias de superficie derivadas de errores de cálculo o de medición, con

---

<sup>14</sup> Artículo 599, Código civil [CC], R.O. 1, 20 de diciembre de 2005.

<sup>15</sup> Reglamento a la Ley de Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, Decreto Ejecutivo 743, Registro Oficial Suplemento 505, 10 de junio de 2019, última reforma el 6 de mayo de 2022.

<sup>16</sup> Artículo 44, Reglamento a la Ley de Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, Decreto Ejecutivo 743, Registro Oficial Suplemento 505, 10 de junio de 2019, última reforma el 6 de mayo de 2022.

la finalidad de ordenar el territorio y otorgar seguridad jurídica a los administrados. Esta ordenanza establece expresamente los casos en los que no será posible aplicar su procedimiento, como, por ejemplo, cuando el error o defecto pueda ser corregido por las partes contractuales mediante una escritura aclaratoria o una rectificación de la escritura pública, según corresponda, siempre que dicha corrección esté debidamente justificada en los antecedentes de la historia de dominio del inmueble.<sup>17</sup>, Esta exclusión impide que ciertos casos puedan acogerse a los beneficios de la ordenanza, limitando así la posibilidad de regularizar sus predios de manera ágil y eficiente.

### **3. Marco Teórico.**

El sistema catastral funciona como una herramienta destinada a albergar la información relativa a los bienes inmuebles. En particular, contiene datos físicos de los predios, tales como su orientación, área, superficie y demás elementos vinculados a la realidad física del inmueble. No obstante, esta información puede generar inconvenientes cuando existen discrepancias entre la realidad material del bien y los datos registrados en el catastro. En el siguiente apartado se abordarán diversas posturas doctrinales en torno a la existencia de estas discrepancias, así como a los diferentes modelos catastrales existentes, con el objetivo de analizar propuestas orientadas a alcanzar una mayor eficiencia en la gestión catastral.

Existe una corriente que analiza los errores que pueden presentarse debido a las discrepancias entre la información contenida en el catastro y la que consta en el Registro de la Propiedad respecto a un mismo terreno. Si bien ambos sistemas tienen finalidades distintas, esta divergencia puede generar importantes conflictos jurídicos y administrativos. El catastro contiene información meramente relacionada con los predios, tales como características físicas, tipo de uso, infraestructura y otros datos que sirven para fines tributarios, de ordenamiento territorial, planificación urbana, entre otros. Por su parte, el Registro de la

---

<sup>17</sup> Artículo 2656, Código Municipal para el distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza Municipal 001, Consejo Municipal de Quito, R.O.226, 31 de diciembre de 1997.

Propiedad se encarga de inscribir y publicitar los derechos reales que recaen sobre los inmuebles, siendo su finalidad jurídica la de otorgar seguridad a los actos y contratos que afectan dichos bienes<sup>18</sup>.

Algunos autores postulan una teoría de prevalencia de la información catastral, según la cual, en caso de discrepancia entre los datos que constan en el catastro y aquellos inscritos en el Registro de la Propiedad respecto a un mismo predio, debe otorgarse mayor peso o preferencia a la información catastral. Esta postura se fundamenta en la necesidad de evitar trámites prolongados, como los procedimientos de rectificación de área, que pueden implicar costos elevados y demoras significativas para los titulares de los predios. Bajo este enfoque, se pretende facilitar el ejercicio de los derechos de los propietarios, evitando que estos enfrenten limitaciones jurídicas o administrativas durante el tiempo que toma corregir dichas inconsistencias. En particular, se señala que esta prevalencia adquiere especial relevancia cuando se pretende inscribir actos que modifican la descripción física del terreno, como en los casos de subdivisiones o declaratorias de identificación<sup>19</sup>.

Existen también otras posturas doctrinales que analizan la relación entre el Registro de la Propiedad y el catastro como una vía para solucionar las discrepancias entre la realidad física de un inmueble y la información reflejada en los registros catastrales. Estas corrientes proponen una coordinación efectiva entre ambos sistemas con el objetivo de subsanar tales discrepancias de manera ágil y eficiente, evitando así la necesidad de recurrir a procedimientos excesivamente engorrosos. En el caso de España, por ejemplo, se ha establecido un sistema de vinculación entre el catastro y el Registro de la Propiedad, lo que permite generar una descripción legal del inmueble que coincida con su representación catastral. Esta coordinación, cuando se aplica correctamente, tiene como beneficio potencial la reducción de disputas sobre la titularidad y extensión de los inmuebles. Sin embargo, en

---

<sup>18</sup> Guillermo García Montufar Sarmiento y Fredy Luis Silva Villajuan, “Prevalencia del catastro sobre el Registro de Predios para corregir inexactitudes registrales,” *Ius et Praxis*, no. 53 (2023): 185-204, [https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Ius\\_et\\_Praxis/article/view/5219/5059](https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Ius_et_Praxis/article/view/5219/5059).

<sup>19</sup> Guillermo García Montufar Sarmiento y Fredy Luis Silva Villajuan, “Prevalencia del catastro sobre el Registro de Predios para corregir inexactitudes registrales,” *Ius et Praxis*, no. 53 (2023): 185-204, [https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Ius\\_et\\_Praxis/article/view/5219/5059](https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Ius_et_Praxis/article/view/5219/5059).

la práctica, esta articulación no siempre se da con eficacia. Persisten numerosos casos en los que la información catastral no coincide con la realidad jurídica de los bienes, lo que genera diversos problemas para los titulares, particularmente en lo que respecta a la corrección de errores. Si bien el sistema contempla mecanismos para rectificar dichas inconsistencias, los procedimientos tienden a ser lentos y burocráticos, afectando tanto a las administraciones como a los propietarios<sup>20</sup>.

Asimismo, existe el ejemplo de un sistema catastral más sofisticado y con un propósito claramente definido, como es el caso de Suiza. En dicho país, el objetivo principal del catastro es “documentar y asegurar los derechos de propiedad privada de la tierra”. El sistema catastral suizo se caracteriza por su constante proceso de actualización y adaptación a nuevas necesidades, lo que ha permitido implementar propuestas altamente innovadoras orientadas a mejorar la gestión territorial. Una de las principales características del modelo suizo es su enfoque hacia un catastro multifuncional, el cual integra información del Registro de la Propiedad, datos geoespaciales y normativa legal. Esta combinación busca una coordinación eficiente entre instituciones, con el fin de evitar restricciones al derecho de propiedad y fortalecer la seguridad jurídica. Como resultado, el sistema catastral suizo se ha convertido en un referente internacional por su precisión, eficiencia y alto grado de cooperación institucional. Además, contempla incentivos para los propietarios que mantienen actualizada la información de sus predios o que reportan inconsistencias, contribuyendo así a la mejora continua del sistema y a la consolidación del modelo multifuncional<sup>21</sup>.

En los países de Europa del Este, los cambios derivados del nuevo orden social y económico han provocado transformaciones en diversos ámbitos, incluyendo la vida cotidiana de los ciudadanos y el funcionamiento del Estado. Un ejemplo de ello es el caso de Polonia, donde los registros oficiales fueron sometidos a un proceso de modernización con

---

<sup>20</sup> Selene Ferreira de Moraes, *Sistemas de coordinación del Registro de Propiedad y el Catastro Inmobiliario: un análisis comparativo entre Brasil, España y Perú* (Trabajo de Fin de Máster, Universidad Nacional de Educación a Distancia - UNED, 2021), 37-45.

<sup>21</sup> Daniel Steudler, “Sistema catastral suizo,” *Revista de Ingeniería*, no. 45 (enero de 2018), <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/rdi/article/view/7443/7798>.

el objetivo de fortalecer la administración territorial. Entre los fines perseguidos se destacan: “la protección de los derechos de propiedad sobre los bienes inmuebles, la mejora de la planificación y gestión del territorio, el incremento de la eficiencia de las bases de datos georreferenciadas catastrales (BDG), y la mejora de la calidad de dicha información<sup>22</sup>”, Este proceso evidencia cómo los Estados buscan constantemente modernizar sus servicios para optimizar la gestión pública y evitar afectaciones a los derechos de los administrados.

#### **4. Estado del arte.**

La regularización catastral es, en la actualidad, un tema ampliamente debatido debido al impacto que puede generar tanto en los titulares de los predios como en terceros y en la propia administración pública. Las problemáticas vinculadas a este proceso varían dependiendo del contexto territorial en el que se presenten, lo que refleja la complejidad del tema y su carácter multifactorial. Con el fin de comprender cuál es la problemática actual en torno a la actualización de información errónea o con inconsistencias contenidas en el catastro respecto a la realidad física de un predio, y considerando lo engorroso que puede resultar dicho procedimiento, es necesario analizar diversas posturas doctrinales y técnicas que se han desarrollado al respecto. Estas perspectivas permiten evidenciar que se trata de una dificultad no solo presente en el Distrito Metropolitano de Quito ni exclusivamente en el Ecuador, sino de un fenómeno global que afecta a múltiples jurisdicciones alrededor del mundo en relación con la gestión catastral y la regularización de la propiedad.

Por ejemplo, Beatriz Moreno Serrano sostiene que, como resultado de la dificultad que implicaba la actualización del catastro en España, actualización que debía realizarse debido a la existencia de discrepancias entre la información catastral y la realidad física del terreno, dicho procedimiento solo podía llevarse a cabo respecto de los datos o características propias de los bienes inmuebles. En ningún caso podía aplicarse a los datos generales contenidos en las ponencias de valores, tales como parámetros urbanísticos, valores básicos,

---

<sup>22</sup> Javier Chiva et al., “Contraste de la cabida catastral frente a la superficie medida investigada: su repercusión jurídica,” TOPCART: Revista del Colegio Oficial de Ingeniería Geomática y Topográfica, no. 170 (2016): 18.

coeficientes, entre otros<sup>23</sup>. En consecuencia, los errores presentes en estos últimos elementos no podían ser objeto de subsanación ni rectificación, lo cual representaba una clara limitación para los propietarios que intentaban corregir las discrepancias entre la realidad física de sus terrenos y la información catastral. La autora también señala las consecuencias fiscales de esta situación, particularmente en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI). Explica que, si bien el procedimiento de subsanación de discrepancias permite una rectificación más ágil, sus efectos se producen únicamente a partir del día siguiente a la resolución que lo aprueba. Por tanto, si el contribuyente había pagado impuestos sobre un predio cuyo tamaño catastral era mayor al real, no existía la posibilidad de obtener una devolución por el exceso pagado, lo que suponía una afectación económica directa para el propietario.

Siguiendo la misma línea, Lilia Noemí Díez argumenta que, tanto en Argentina como en otros países, la falta de coordinación entre el catastro y el Registro de la Propiedad provoca que la información contenida en ambos sistemas no coincida entre sí, ni con la realidad física del inmueble en gran número de los casos. Esta situación, según la autora, constituye un problema reiteradamente denunciado en congresos y jornadas académicas, aunque solo en algunos casos se han implementado soluciones efectivas, mientras que en otros ni siquiera se ha abordado la cuestión<sup>24</sup>. Díez sostiene que es fundamental lograr la coincidencia entre la realidad jurídica y la inmobiliaria, fundamentándose en el principio de seguridad jurídica y en los efectos erga omnes de los actos inscritos en el Registro de la Propiedad. A través de su análisis, se pone en evidencia una vez más el conflicto derivado de las discrepancias entre la información catastral y la realidad física del bien, esta vez con énfasis en la falta de correspondencia entre el catastro y el Registro. Como solución, la autora propone la articulación entre ambos sistemas mediante un modelo de coordinación que permita superar

---

<sup>23</sup> Beatriz Moreno Serrano, “Procedimiento de Subsanción de Discrepancias en el Catastro Inmobiliario,” GTT Boletín Jurídico, julio 10, 2020.

<sup>24</sup> Lilia N. Díez, “El Catastro y su Conexión con el Registro de la Propiedad Inmueble,” Revista del Colegio de Escribanos de Argentina, 2020.

estos problemas, no solo en lo relativo a aspectos tributarios, sino también con el fin de garantizar una mayor seguridad jurídica.

De igual manera, Luis María de la Higuera, en el marco de la discusión sobre la actualización catastral, destaca la importancia de que la información contenida en el catastro refleje de manera precisa la realidad física de los inmuebles. En ese sentido, señala que son los propios titulares de los predios quienes tienen la obligación de declarar cualquier modificación o inconsistencia relativa a sus bienes. El incumplimiento de esta obligación puede acarrear sanciones económicas, lo cual genera un desincentivo para que los propietarios mantengan desactualizada la información de sus terrenos. Al mismo tiempo, el sistema contempla la entrega de incentivos económicos a aquellos propietarios que mantienen actualizados los datos catastrales de sus predios<sup>25</sup>. Esta dinámica genera beneficios directos tanto para los titulares al contar con una descripción exacta de su propiedad para efectos tributarios o transacciones como la compraventa como para la administración pública, que dispone de datos fiables para la gestión territorial. En consecuencia, el autor sostiene que el procedimiento para subsanar discrepancias en el área o superficie de un inmueble debe ser lo menos complejo posible, en reconocimiento del beneficio que ello representa para ambas partes: administrados y administración.

Adoptando un enfoque nacional, se puede observar que en la ciudad de Ambato existía una problemática similar, aunque con una particularidad aún más grave. Durante la vigencia de la ordenanza promulgada en el año 2012, se elaboró un trabajo de titulación por parte de María Lorena Merizalde Avilés, en el que se analizaba dicha normativa. A diferencia de lo que ocurre en Quito, en Ambato, cuando existía una discrepancia entre la realidad física del terreno y la información registrada en el catastro, si dicha diferencia superaba el 7% respecto a lo establecido en la cédula catastral, el excedente podía ser calificado por el municipio como bien mostrenco; esto significaba que el excedente podía ser adjudicado por el propio municipio, salvo que los propietarios pagaran una suma determinada para evitar

---

<sup>25</sup> Luis María de la Higuera, “Catastro y Registro de la Propiedad: Armonía y/o Competencia,” *El Notario del Siglo XXI*, no. 39 (2009).



dicha apropiación. Esta situación generaba múltiples dificultades, especialmente al momento de realizar actos como la compraventa del terreno, ya que generalmente se exige que el predio esté debidamente regularizado<sup>26</sup>. Ante este panorama, muchos propietarios optaban por no regularizar su situación por temor a que el municipio se adjudicara parte de su terreno, lo cual limitaba el tráfico jurídico y generaba inseguridad, constituyendo además una grave afectación al derecho a la propiedad.

De igual manera, en el contexto ecuatoriano se evidencia una notoria falta de actualización y gestión catastral a nivel nacional. Según María Ester Gonzales Campos, esta situación persiste a pesar de que se han entregado herramientas tecnológicas como los Sistemas de Información Geográfica (SIG) y ortofotos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). No obstante, la falta de personal capacitado y la ausencia de sistemas compatibles han limitado gravemente el aprovechamiento de dichas herramientas. Además, se advierte que en el Ecuador menos del 25% de los municipios disponen de información catastral georreferenciada. Esta deficiencia tiene como consecuencia un aumento en el margen de error de los datos catastrales, lo cual genera inseguridad jurídica, incrementa los conflictos relacionados con linderos y superficies, y en general, debilita la gestión territorial del país<sup>27</sup>.

## **5. Análisis del problema jurídico.**

El problema jurídico que se analiza en el presente trabajo surge a partir de una limitación al derecho de propiedad que enfrentan los titulares de ciertos predios ubicados en el Distrito Metropolitano de Quito. Esta limitación deriva de una serie de situaciones específicas que se desarrollan a continuación, y que afectan directamente la posibilidad de que los propietarios puedan ejercer plenamente su derecho sobre el bien. Cuando el propietario de un terreno requiere realizar actos como la subdivisión del predio para su

---

<sup>26</sup> María Lorena Merizalde Avilés, Regularización de Excedentes en los Terrenos Urbanos del Cantón Ambato y el Derecho a la Propiedad Privada (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2020).

<sup>27</sup> María Ester González Campos, Rocío Narváez Benalcázar y Miguel Ángel Bernabé Poveda, “Necesidad de un geoportal catastral estandarizado, interoperable y usable,” Revista Cartográfica 95 (julio-diciembre 2017): 68–70.

enajenación, o pretende ejecutar una edificación con el fin de mejorar la rentabilidad o utilidad de este, se encuentra con una restricción administrativa: su terreno debe estar previamente regularizado. Es precisamente en este punto donde se origina la dificultad, ya que, como se explicará en los siguientes apartados, si el terreno presenta un error en la orientación respecto de un nuevo levantamiento topográfico en contraste con lo registrado en el catastro, el trámite se torna complejo. La única solución ofrecida por la administración es la celebración de una escritura aclaratoria, lo cual genera una restricción que, en el presente análisis, se considera desproporcionada frente al derecho de propiedad, debido a las significativas dificultades que impone al titular del predio.

#### **5.1.1. Situaciones que generan dificultades en la regularización catastral.**

##### **5.1.2. Errores en la orientación del terreno.**

Una de las situaciones que generan una limitación al derecho de propiedad son los errores que pueden existir en la orientación del terreno. Estas inexactitudes, por lo general, se originaron en el pasado durante levantamientos topográficos realizados con metodologías rudimentarias. En muchos casos, las mediciones fueron efectuadas por autoridades locales como los tenientes políticos, quienes podían cometer errores al registrar, por ejemplo, los puntos cardinales a los que se alineaba el predio. Estos errores históricos, que permanecen en los registros catastrales, se evidencian al momento de realizar una nueva medición técnica del terreno. Si se detecta una discrepancia en la orientación entre la nueva medición y la información catastral, el propietario no podrá acogerse al procedimiento de regularización previsto en la Ordenanza Metropolitana 026-2021, ya que esta únicamente contempla errores de cálculo o de superficie, no de orientación.

Como se revisó anteriormente en el marco normativo su principal objetivo es corregir errores catastrales relacionados con excedentes o diferencias de superficie derivadas de errores de cálculo o de medición, sin embargo, esta ordenanza establece expresamente los casos en los que no será posible aplicar su procedimiento, como, por ejemplo, cuando el error

o defecto pueda ser corregido por las partes contractuales mediante una escritura aclaratoria o una rectificación de la escritura pública<sup>28</sup>.

En consecuencia, la única salida propuesta por la administración es la celebración de una escritura aclaratoria con la comparecencia de los propietarios anteriores. Esta exigencia se torna especialmente compleja cuando ha transcurrido un largo período de tiempo, dificultando el contacto con dichos propietarios o, en su defecto, con sus herederos en caso de fallecimiento. Si además existen conflictos sucesorios, la situación puede volverse aún más engorrosa, generando demoras excesivas y altos costos para el actual titular del predio, en una clara afectación a su derecho de propiedad.

### **5.1.3. Formas irregulares no consideradas en el catastro.**

Otra situación que genera una importante restricción al derecho de propiedad se presenta cuando el predio tiene una forma irregular que no fue considerada en el catastro. Esta diferencia puede deberse a un error en el levantamiento topográfico original, a la falta de actualización de la base catastral o a errores históricos similares a los ya mencionados.

Como resultado, cuando en una nueva medición técnica se evidencia una forma distinta a la registrada, se configura una discrepancia entre la descripción técnica contenida en el catastro y la realidad física del terreno. Frente a este tipo de inconsistencias, la administración igualmente exige una escritura aclaratoria que justifique la diferencia.

Este requerimiento genera nuevamente las mismas complicaciones descritas anteriormente: necesidad de localizar a antiguos propietarios o herederos, tiempo excesivo para la gestión, costos adicionales y, en muchos casos, imposibilidad práctica de cumplir con

---

<sup>28</sup> Artículo 2656, Código Municipal para el distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza Municipal 001, Consejo Municipal de Quito, R.O.226, 31 de diciembre de 1997.

los requisitos exigidos. Todo ello obstaculiza o directamente impide la regularización del terreno, configurando una afectación seria al ejercicio del derecho de propiedad.

## **6. Consecuencias jurídicas y económicas de las restricciones.**

Las restricciones al derecho de propiedad que se derivan de la no contemplación de los casos citados entre los contenidos en la Ordenanza Metropolitana 026-2021 del Distrito Metropolitano de Quito constituyen, a nuestro criterio, una vulneración a los derechos de los titulares de predios en dicha jurisdicción. El derecho de propiedad, consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, en instrumentos internacionales y en otros cuerpos normativos, se ve afectado de manera sustancial.

En primer lugar, se limitan las facultades esenciales inherentes al derecho de propiedad, como son el uso y la disposición. El uso se ve restringido cuando el propietario no puede edificar en su predio debido a la imposibilidad de regularización y disposición, por su parte, cuando el titular no puede subdividir el terreno para venderlo, donarlo a sus herederos, o cumplir cualquier otro fin legítimo. Esta limitación genera consecuencias jurídicas negativas, al impedir el ejercicio pleno del derecho real que ostenta el propietario.

Asimismo, se vulnera el principio de eficiencia administrativa, que obliga a las administraciones públicas a diseñar e implementar procedimientos accesibles, razonables y expeditos. En la práctica, sin embargo, se exige a los ciudadanos el cumplimiento de trámites complejos como la escritura aclaratoria con participación de propietarios anteriores que muchas veces resultan imposibles de cumplir, especialmente por el tiempo transcurrido o por situaciones jurídicas de difícil resolución, como los procesos sucesorios. Esta situación también conlleva consecuencias económicas significativas, tanto individuales como colectivas. No solo se ve perjudicado el titular del predio, sino también otros actores vinculados al posible uso económico del inmueble. Por ejemplo, si un propietario no puede construir un proyecto inmobiliario en su terreno, se afecta también a arquitectos, constructores, proveedores de materiales e incluso al municipio, que podría dejar de percibir ingresos fiscales derivados de estas actividades.

Un caso ilustrativo es el de un ciudadano de 78 años, llamado Filimon quien reside en Tumbaco, quien manifestó públicamente la necesidad de regularizar su propiedad ubicada en el sector de Inga Bajo. Junto con su esposa, buscaba realizar una subdivisión del terreno de manera urgente para cubrir gastos médicos relacionados con una enfermedad y mejorar su calidad de vida. Según su testimonio, la única alternativa proporcionada por el municipio fue la celebración de una escritura aclaratoria, la cual debía incluir a los herederos del anterior propietario, quien había fallecido. Estos herederos, conocedores de la limitación que pesa sobre el derecho de propiedad del actual titular, le exigieron un pago para comparecer, evidenciando una situación de abuso y aprovechamiento de una vulnerabilidad jurídica.

Como este, pueden existir muchos otros casos en los que los propietarios se ven impedidos de disponer libremente de su propiedad para atender necesidades urgentes, lo cual constituye una afectación grave a su derecho constitucional<sup>29</sup>. Además, no solo se ven perjudicadas personas naturales, sino también el propio municipio, que deja de percibir ingresos fiscales provenientes de actos como subdivisiones, ventas o proyectos de inversión que se ven truncados por un sistema catastral y normativo ineficiente.

Son al menos tres los impuestos municipales que podrían generarse con mayor frecuencia si existiera un procedimiento más eficiente de regularización y subdivisión de predios. El primero es el Impuesto de Alcabalas, contemplado en el artículo 527 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Esta norma establece que se trata de una obligación tributaria que grava los actos jurídicos que impliquen el traspaso de dominio de bienes inmuebles<sup>30</sup>, El valor del impuesto corresponde al 1% del valor del inmueble según lo establecido en la cédula catastral. Por tanto, una mayor cantidad de transferencias viabilizadas por una subdivisión más ágil beneficiaría también al municipio mediante el incremento de este tipo de recaudación.

---

<sup>29</sup> “Burocracia y desactualización complejizan los trámites catastrales en Quito, según usuarios y profesionales,” KCH Comunicación, 26 de diciembre de 2024, <https://kchcomunicacion.com/2024/12/26/burocracia-y-desactualizacion-complejizan-los-tramites-catastrales-en-quito-segun-usuarios-y-profesionales/>.

<sup>30</sup> Artículo 527, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD], R.O. Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

El segundo tributo es el Impuesto a la Utilidad o Plusvalía, previsto en el artículo 556 del COOTAD. Este impuesto grava el 10% sobre las utilidades o plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos<sup>31</sup>, representando otra fuente de ingreso fiscal directo para el gobierno autónomo descentralizado correspondiente.

Finalmente, se encuentra el Impuesto Predial, que también es recaudado por el municipio y se calcula en función de diversos elementos, tales como el valor del suelo, el valor de las edificaciones y el valor de reposición<sup>32</sup>. En este sentido, si se facilitaran los procesos administrativos para permitir que los propietarios edifiquen con mayor libertad en sus predios, el municipio también obtendría ingresos adicionales por este concepto. En conjunto, estos elementos evidencian que un sistema catastral más eficiente y una normativa que permita la regularización efectiva de los predios no solo favorecen a los particulares, sino también a la administración pública, en la medida en que fortalecen la base imponible y aumentan la recaudación tributaria. Como se puede observar, - no solo se genera un problema o traba individual para el titular del predio, si no también afecta a otras personas e inclusive al propio Municipio.

En esta misma línea, un informe elaborado por Marco Ernesto Pilaluisa Zuñiga exfuncionario del Municipio de Quito en el área de Avalúos y Catastros durante 34 años analiza las consecuencias económicas que se derivan de la falta de actualización periódica de la información catastral, incumpliendo así con lo dispuesto por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual establece que dicha actualización debe realizarse cada dos años. Contrario a este mandato legal, Marco señala que en el Distrito Metropolitano de Quito la información georreferenciada se encuentra completamente desactualizada. Las últimas ortofotografías del territorio que constituyen imágenes aéreas utilizadas para cartografía catastral fueron tomadas en el año 2012. Esto implica que han transcurrido aproximadamente trece años sin una actualización

---

<sup>31</sup> Artículo 556, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD], R.O. Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

<sup>32</sup> Artículo 502, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD], R.O. Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

sustancial del catastro, a pesar de las múltiples alteraciones físicas y urbanísticas que ha experimentado el territorio en ese periodo.

Esta desactualización tiene consecuencias principalmente de carácter económico. Una de las más relevantes es que, ante la dificultad para regularizar las diferencias de superficie particularmente cuando los propietarios no pueden acogerse al procedimiento previsto en la Ordenanza 026-2021, por cuanto su caso no está previsto en la misma, muchos ciudadanos optan por realizar construcciones de manera informal, sin registrarlas ante la administración. Esto impide que el municipio tenga conocimiento de dichas edificaciones y, en consecuencia, deja de percibir ingresos importantes por concepto de tributos.

Un ejemplo de ello es el Impuesto Predial, que constituye una de las principales fuentes de recaudación para el Municipio de Quito. Según datos oficiales, entre los años 2021 y 2024 este impuesto generó aproximadamente 257 millones de dólares; sin embargo, esta cifra podría ser aún mayor si se contara con un sistema catastral actualizado y procedimientos de regularización más accesibles, evitando así que los ciudadanos recurran a la informalidad debido a la complejidad y lentitud del trámite que deben cumplir<sup>33</sup>.

Siguiendo esta línea, el abogado Ricardo Freire, especialista en mejoras regulatorias y consultor, brindó una entrevista al diario *La Hora* en la que analizó el fenómeno del exceso de regulaciones y la tramitología en el Ecuador. En dicha entrevista, sostuvo que el país se encuentra “sobre regulado”, como resultado de una concepción equivocada sobre el funcionamiento del sector público. Según Freire, existe una falsa noción de que el desempeño de las instituciones públicas se mide por la cantidad de regulaciones, requisitos o disposiciones que emiten, en lugar de valorarse la calidad y la eficacia de dichas medidas. Este criterio refuerza la crítica a los procedimientos engorrosos que actualmente enfrentan los ciudadanos, especialmente en materia catastral, donde la falta de agilidad y la excesiva

---

<sup>33</sup> Marco Ernesto Pilaluisa Zúñiga, Relevancia e impacto del registro catastral completo y actualizado en el Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, versión 2.0 (Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 12 de abril de 2024), archivo PDF.

carga administrativa terminan por obstaculizar derechos fundamentales como el de la propiedad, en lugar de garantizarlos de manera eficiente<sup>34</sup>.

Freire destaca también que en el Ecuador la complejidad de los trámites administrativos no solo genera obstáculos innecesarios para los ciudadanos, sino que además abre espacios propicios para la corrupción. Según su análisis, muchos de estos procedimientos carecen de una justificación adecuada y, lejos de corregir o equilibrar actividades económicas, terminan restringiéndolas de manera arbitraria. En ese contexto, resalta la necesidad urgente de implementar procesos de simplificación administrativa, con el fin de generar un entorno económico más dinámico, transparente y menos susceptible a prácticas corruptas. Esta visión se alinea con los principios de eficiencia y eficacia que deben regir la actuación de las administraciones públicas, especialmente en ámbitos tan sensibles como la gestión catastral y el acceso al derecho de propiedad<sup>35</sup>.

## **7. Posibles soluciones al problema jurídico.**

Una vez analizados los distintos puntos de vista en torno al catastro y el marco legal relacionado con el problema jurídico derivado de las limitaciones impuestas por la Ordenanza Metropolitana 026-2021 del Distrito Metropolitano de Quito, resulta pertinente plantear posibles alternativas que permitan superar las restricciones actuales al derecho de propiedad. En particular, se busca proponer mecanismos que posibiliten que los ciudadanos que actualmente no pueden acogerse a dicho procedimiento cuenten con una vía efectiva y ágil para regularizar sus terrenos, evitando así vulneraciones a su derecho y promoviendo una gestión administrativa más eficiente.

### **7.1. Modernización del Sistema catastral del Ecuador.**

---

<sup>34</sup> Ricardo Freire, citado en Diario La Hora, “Ecuador regula y mantiene trámites sin sentido que asfixian a la economía,” 6 de marzo de 2025, <https://www.lahora.com.ec/pais/tramites-regulaciones-excesivas-ahogan-economia-ecuatoriana/>.

<sup>35</sup> Ricardo Freire, citado en Diario La Hora, “Ecuador regula y mantiene trámites sin sentido que asfixian a la economía,” 6 de marzo de 2025, <https://www.lahora.com.ec/pais/tramites-regulaciones-excesivas-ahogan-economia-ecuatoriana/>.



Una alternativa eficiente para contar con un catastro más actualizado y alineado con la protección de los derechos de las personas es la implementación de un catastro multipropósito, como el que ha sido adoptado por varios municipios en Colombia. Este modelo catastral permite el registro permanente de información jurídica, física y económica de todos los terrenos, y promueve su articulación con los datos del Registro Inmobiliario o Registro de la Propiedad como se conoce en Ecuador. Esta coordinación sistemática y constante entre ambos registros facilita que la información catastral refleje fielmente la realidad territorial, gracias a una actualización continua y automatizada<sup>36</sup>.

Varios municipios colombianos han logrado avances significativos mediante este enfoque, apoyándose en herramientas tecnológicas como CatasIA y ArcGIS. Un ejemplo destacado es el municipio de Villavicencio, que, tras adoptar estas tecnologías, ha logrado agilizar miles de trámites catastrales retrasados en un corto período de tiempo. Este cambio ha modernizado por completo la gestión del catastro, generando beneficios como una mejor actualización territorial, alineación efectiva con el plan de ordenamiento territorial y mayor eficiencia en la atención ciudadana<sup>37</sup>. Asimismo, el municipio de Barranquilla ha implementado herramientas tecnológicas avanzadas que han permitido la ejecución ágil y precisa de trámites catastrales, consolidando una base de datos real y fácilmente actualizable. Este sistema ha servido de apoyo para el desarrollo de múltiples proyectos urbanos, en beneficio directo de la población.

Por otro lado, un modelo aún más innovador es el de la cartografía 3D, que consiste en un sistema catastral basado en vuelos fotogramétricos, aerotringulación y levantamientos fotográficos de alta precisión. Esta tecnología permite generar una réplica tridimensional de la ciudad, lo que proporciona una representación extremadamente fiel del territorio. Un ejemplo de su aplicación se encuentra en el municipio de Bilbao, España, donde, tras más de

---

<sup>36</sup> Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), “¿Qué es el catastro multipropósito?,” Catastro Multipropósito de Colombia, acceso 5 de marzo de 2025, <https://www.catastromultiproposito.gov.co/acerca-de/Paginas/que-es-el-catastro-multiproposito.aspx>.

<sup>37</sup> Esri Colombia, “Villavicencio es gestor catastral utilizando CatasIA,” Esri Colombia Blog, 26 de agosto de 2024, <https://www.esri.co/es-co/nosotros/publicaciones/blogs/fecha/2024/catastro/villavicencio-es-gestor-catastral-utilizando-catasia>.

30 años utilizando un modelo de cartografía 2D que presentaba limitaciones con el paso del tiempo, se dio el salto hacia la cartografía 3D. Este cambio permitió obtener datos sumamente precisos, lo que, según informes técnicos, ha garantizado una máxima fiabilidad en la restitución de las primeras minutas del municipio<sup>38</sup>.

Estos modelos muestran que es posible integrar tecnologías modernas y sistemas coordinados para superar las limitaciones tradicionales del catastro, generando así beneficios tanto para la administración como para la ciudadanía, por el hecho que la administración en todo momento va a buscar efectuar los ajustes a la realidad sin afectar a los administrados.

## **7.2. Eliminación de la presunción de certeza absoluta del catastro.**

Otra propuesta consiste en permitir que los ciudadanos puedan impugnar la información contenida en el catastro inmobiliario mediante un procedimiento más accesible y eficiente, eliminando así la sobrevaloración jurídica que actualmente se otorga a los datos catastrales. Esta medida tendría como principal ventaja la simplificación de los trámites asociados a la corrección de errores, permitiendo a los propietarios subsanar inconsistencias sin necesidad de recurrir a procedimientos complejos que terminan limitando el ejercicio de sus derechos. La idea es adoptar una postura normativa que permita a los titulares de predios actualizar de manera más ágil la información errónea que pudiera constar en el catastro. Un ejemplo de ello se encuentra en la Ley del Catastro Inmobiliario de España, cuyo artículo 3, tras una modificación sustancial, eliminó el principio de certeza absoluta que anteriormente se atribuía a la información catastral. En su nueva redacción, la norma establece que los datos catastrales “se presumen ciertos, salvo prueba en contrario”<sup>39</sup>.

Este cambio legislativo permite que, cuando una persona detecta una discrepancia entre la realidad física del inmueble y la información contenida en el catastro pueda presentar

---

<sup>38</sup> Redacción, “Bilbao da un paso hacia el futuro digital: vuelos fotogramétricos para una cartografía 3D más precisa,” Cadena SER, 15 de noviembre de 2024, <https://cadenaser.com/euskadi/2024/11/15/bilbao-da-un-paso-hacia-el-futuro-digital-vuelos-fotogrametricos-para-una-cartografia-3d-mas-precisa-radio-bilbao/>.

<sup>39</sup> Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, Boletín Oficial del Estado, núm. 58, 8 de marzo de 2004, <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2004/03/05/1/con>.

la prueba correspondiente para solicitar la rectificación de manera directa, sin necesidad de acudir a procesos excesivamente engorrosos. De esta forma se garantiza un equilibrio entre la seguridad jurídica de los registros públicos y el respeto a los derechos de los administrados, facilitando la ágil corrección de errores que, de otro modo, podrían restringir el derecho de propiedad.

### **Reforma a la ordenanza 026-2021 del distrito metropolitano de Quito.**

Otra propuesta fundamental consiste en llevar a cabo una reforma a la Ordenanza Metropolitana 026-2021, a fin de ampliar los supuestos bajo los cuales los propietarios de terrenos en el Distrito Metropolitano de Quito pueden acogerse a su procedimiento de regularización. Actualmente, la ordenanza contempla únicamente los casos de excedentes o diferencias de área o superficie, dejando por fuera otras situaciones que también generan inconsistencias catastrales graves. La reforma debería incluir un literal adicional que incorpore expresamente como supuesto de aplicación a aquellos casos en los que exista una discrepancia en la orientación del terreno respecto a lo registrado en el catastro. Esta inclusión permitiría dar solución a situaciones originadas por errores históricos en los levantamientos topográficos iniciales, que impiden la regularización cuando no encajan en los parámetros actuales de la norma.

Del mismo modo, se propone incorporar el caso en que exista una discrepancia entre la forma registrada en el catastro y la forma real del terreno, situación que también puede derivar de errores pasados o falta de actualización. Incluir este supuesto resulta plenamente coherente con el objeto de la ordenanza, el cual es la regularización de excedentes o diferencias de superficie. En efecto, toda modificación de área ya sea por incremento o reducción, implica necesariamente un cambio en la forma del terreno, por lo que resulta contradictorio excluir esta variable del procedimiento. La falta de reconocimiento de estos supuestos representa una inconsistencia normativa, ya que, al limitar el acceso a la regularización en estos casos, la ordenanza se contrapone a su propio objetivo: corregir errores catastrales y otorgar seguridad jurídica a los propietarios. Por tanto, una reforma en

este sentido no solo se alinea con los principios de legalidad y eficacia administrativa, sino que también garantiza una mayor protección al derecho constitucional de propiedad.

## **8. Responsabilidad del estado.**

A partir del análisis desarrollado en el presente trabajo, resulta pertinente examinar la posible responsabilidad del Estado frente a las omisiones cometidas en relación con los mandatos establecidos por diversos cuerpos normativos. En particular, aquellas disposiciones que obligan a las autoridades a mantener un catastro debidamente actualizado y a garantizar procedimientos administrativos accesibles, eficaces y proporcionales.

Como se ha evidenciado en el marco normativo, tanto la Constitución como el Código Orgánico Administrativo y el COOTAD imponen a los funcionarios públicos la obligación de adoptar medidas oportunas para remover obstáculos que dificulten o impidan el ejercicio pleno de los derechos de los administrados. La inobservancia de estas obligaciones ya sea por inacción, negligencia o por la implementación de trámites excesivamente complejos podría configurar un supuesto de responsabilidad extracontractual del Estado, especialmente cuando se produce una afectación directa al derecho de propiedad.<sup>40</sup>

En este sentido, la Constitución de la República del Ecuador establece expresamente la figura de la responsabilidad del Estado, derivada de la afectación a los derechos de las personas en el marco del ejercicio de la función pública. Siguiendo esta línea, se dispone que el deber más alto del Estado es el de respetar y hacer respetar los derechos garantizados constitucionalmente. Asimismo, la norma suprema establece que el Estado, sus concesionarios, delegatarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública estarán obligados a reparar las violaciones de derechos sufridas por los administrados como consecuencia de una prestación deficiente, irregular o inexistente de los servicios públicos.

---

<sup>40</sup> Artículo 4, Código Orgánico Administrativo [COA], R.O. suplemento 31, 7 de Julio de 2017.

Esta disposición establece una obligación objetiva de reparar el daño, siempre que exista una afectación concreta a un derecho reconocido.<sup>41</sup>.

Del mismo modo, la Constitución establece que las instituciones que prestan servicios públicos deben incorporar mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios, así como sistemas adecuados para canalizar y ejecutar las reparaciones correspondientes en caso de fallos en la prestación del servicio. Esta previsión constitucional refuerza la idea de que la atención al administrado debe ser eficiente, accesible y orientada a resultados.

En este marco, el Estado ecuatoriano asume una responsabilidad civil objetiva por los daños o perjuicios que se lleguen a materializar como consecuencia de una negligencia, descuido u omisión en la atención o gestión de los servicios públicos. Esta obligación de responder no está condicionada a la existencia de culpa, sino a la constatación del daño y del nexo con la prestación defectuosa, en consonancia con los principios de eficacia administrativa y tutela efectiva de los derechos<sup>42</sup>.

Luis Cordero Vega sostiene que, en el ámbito del derecho administrativo, la responsabilidad patrimonial otorga a los administrados la facultad de exigir una indemnización por los daños y perjuicios que puedan sufrir en su patrimonio como consecuencia de una actuación u omisión de los poderes públicos. La manera en la que se puede llegar a responsabilizar al estado es mediante un reclamo, dicho reclamo de responsabilidad extracontractual tiene que ser ejercido por la persona interesada, y además cumplir ciertos requisitos<sup>43</sup>. Esta figura se activa cuando la actividad administrativa genera un perjuicio antijurídico, es decir, un daño que el administrado no está obligado a soportar.

Bajo este enfoque, es posible concluir que la falta de cumplimiento por parte de la administración de los mandatos legales establecidos en distintos cuerpos normativos como la obligación de mantener actualizado el catastro o de simplificar los procedimientos

---

<sup>41</sup> Artículo 11, numeral 9, Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008.

<sup>42</sup> Artículo 53, Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008.

<sup>43</sup> Artículo 342, Código Orgánico Administrativo [COA], R.O. suplemento 31, 7 de Julio de 2017

administrativos puede afectar directamente el patrimonio de los ciudadanos. Un ejemplo claro de esta afectación es el caso del señor Filimón, mencionado anteriormente, quien se vio imposibilitado de ejercer plenamente su derecho de propiedad debido a un procedimiento de regularización excesivamente complejo. Esta situación, en la medida en que impide la disposición del bien y genera perjuicios económicos, podría configurar un supuesto de responsabilidad estatal susceptible de reparación.

Para que proceda una acción por responsabilidad patrimonial del Estado, las personas que han sufrido un detrimento en su patrimonio como consecuencia de una deficiente prestación de un servicio público deben argumentar, dentro del reclamo correspondiente, cuál ha sido la acción u omisión de la administración pública que constituye el hecho dañoso<sup>44</sup>. En el caso particular analizado, los administrados enfrentan una limitación al derecho de propiedad, al verse imposibilitados de construir o subdividir sus terrenos para una posterior venta, lo que incide directamente en su patrimonio. Esta afectación puede imputarse a una omisión administrativa, en tanto la autoridad competente no adopta medidas eficaces para remover los obstáculos que impiden, dificultan o retrasan el ejercicio pleno de este derecho fundamental, incumpliendo así su deber legal. Dicha omisión genera una pérdida de oportunidad o "chance", figura reconocida en el derecho como un perjuicio indemnizable cuando existe una expectativa legítima frustrada. En este sentido, al no poder disponer del bien o desarrollar una actividad económica sobre el mismo, el titular experimenta un daño patrimonial concreto que puede ser atribuido a la inacción del Estado.

Adicionalmente, las personas que han sufrido un daño patrimonial deben argumentar cuáles han sido los perjuicios concretos sufridos, describiendo de forma detallada los efectos negativos generados en su esfera económica. Es indispensable, además, establecer el nexo causal entre la acción u omisión atribuible a la administración pública y el daño producido, demostrando que este último constituye una consecuencia directa de la actuación administrativa deficiente o inexistente. Finalmente, en la medida de lo posible, se deberá realizar una evaluación económica del daño sufrido, a fin de determinar la cuantía de la

---

<sup>44</sup> Artículo 342, Código Orgánico Administrativo [COA], R.O. suplemento 31, 7 de Julio de 2017

indemnización correspondiente. Esta evaluación es fundamental para configurar adecuadamente el reclamo por responsabilidad extracontractual del Estado, y debe sustentarse en elementos objetivos que permitan cuantificar la pérdida, ya sea a través de informes técnicos, peritajes o documentos que reflejen el valor del perjuicio<sup>45</sup>.

### **8.1. Pérdida de oportunidad.**

De acuerdo con la doctrina española, la pérdida de oportunidad constituye un daño indemnizable que sufre una persona como consecuencia de una actuación u omisión de un tercero en este caso, de la administración pública, que priva al afectado de una posibilidad real y seria de obtener un beneficio. Esta figura ha sido desarrollada principalmente en el ámbito del derecho de daños y encuentra aplicación también en el derecho administrativo, en especial cuando se analiza la responsabilidad extracontractual del Estado<sup>46</sup>. En esta línea, el doctrinario español Luis Medina Alcoz sostiene que la pérdida de oportunidad se configura “en supuestos en que el perjudicado no consigue acreditar la alta probabilidad de que, en ausencia del hecho ilícito, habría obtenido un beneficio, pero sí la posibilidad seria y real de conseguirlo con la que contaba”. Este criterio permite reconocer como indemnizable un daño que, aunque no conlleva la pérdida de un beneficio cierto, sí afecta una expectativa legítima cuya frustración puede ser atribuida al comportamiento de la administración.<sup>47</sup>

De igual manera, la jurista María Jesús Gallardo Castillo sostiene que la pérdida de oportunidad constituye un tipo de daño que no depende del resultado final que pudo haberse alcanzado, sino del hecho de haber perdido una posibilidad seria de obtener un beneficio, ya sea de carácter jurídico o económico. Según la autora, lo que se indemniza en estos casos no es la ganancia frustrada en sí misma, sino la expectativa legítima que existía hasta que fue destruida como consecuencia de una actuación u omisión atribuible a un tercero, en este caso,

---

<sup>45</sup> Artículo 342, Código Orgánico Administrativo [COA], R.O. suplemento 31, 7 de Julio de 2017

<sup>46</sup> Felipe Oyarzún Vargas, “Aproximaciones doctrinales a la teoría de la pérdida de oportunidad. Análisis y reflexiones del caso español,” *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, no. 43 (2021-I): 122–123, <https://doi.org/10.15366/rjuam2021.43.005>.

<sup>47</sup> Luis Medina Alcoz, *La teoría de la pérdida de oportunidad: Estudio doctrinal y jurisprudencial de derecho de daños público y privado* (Cizur Menor: Editorial Aranzadi, 2007), 45.

a la administración pública. Este enfoque doctrinal refuerza la posibilidad de configurar la pérdida de oportunidad como un daño autónomo e indemnizable dentro del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, especialmente cuando la inacción administrativa impide al ciudadano ejercer derechos fundamentales como la propiedad, afectando así su esfera jurídica y económica<sup>48</sup>.

Por lo tanto, la figura de la pérdida de oportunidad permite reconocer como indemnizable el daño que sufre una persona por la desaparición de una posibilidad valiosa, aun cuando no exista absoluta certeza de que el beneficio se habría obtenido. En el contexto del presente trabajo, esta figura resulta plenamente aplicable cuando el propietario ve afectado su derecho de propiedad debido a la imposibilidad de ejercer facultades esenciales como vender o edificar sobre su terreno. Por ejemplo, un propietario puede haber previsto regularizar su terreno con el fin de edificar legalmente un conjunto habitacional o de subdividir el predio para venderlo y obtener un beneficio económico. Sin embargo, si no logra completar el proceso de regularización, por ejemplo, debido a una discrepancia entre la orientación real del terreno y la información reflejada en el catastro, esa expectativa se frustra. Aunque no pueda demostrarse con certeza absoluta que la venta o construcción se habría concretado exitosamente, existía una posibilidad real y legítima de hacerlo, y su pérdida constituye un daño indemnizable bajo la doctrina de la pérdida de oportunidad.

De igual manera, se configura el supuesto de responsabilidad extracontractual del Estado por pérdida de oportunidad cuando la administración pública no ofrece mecanismos ágiles ni simplificados para facilitar el trámite administrativo, impidiendo con ello que los propietarios ejerzan efectivamente su derecho de propiedad sobre sus bienes. Esta omisión por parte de la administración interfiere directamente en la expectativa económica legítima del ciudadano, al imposibilitarle disponer, construir o vender su propiedad dentro de un plazo razonable. Como consecuencia, se genera un daño jurídicamente relevante, en tanto

---

<sup>48</sup> María Jesús Gallardo Castillo, “Causalidad probabilística, incertidumbre causal y responsabilidad sanitaria: la doctrina de la pérdida de oportunidad,” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 45-46 (2015): 36-40, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5444228>.



representa una pérdida de oportunidad que afecta el patrimonio del administrado, quien ve frustrada la posibilidad de obtener un beneficio a partir del uso legítimo de su bien.

## **9. Conclusiones.**

El presente trabajo ha demostrado las dificultades que enfrentan los ciudadanos para regularizar predios en el Distrito Metropolitano de Quito, centrándose particularmente en el análisis de la Ordenanza Metropolitana 026-2021. Esta situación configura un problema jurídico relevante, al vulnerar el derecho constitucional a la propiedad. A partir del estudio realizado, se evidenció que existen situaciones específicas —como discrepancias en la orientación o forma del terreno— que impiden a los propietarios acogerse al procedimiento de regularización establecido en dicha ordenanza.

La desactualización del sistema catastral, sumada a omisiones normativas, genera barreras administrativas que no solo dificultan el ejercicio efectivo de los derechos de los administrados, sino que también pueden derivar en daños patrimoniales concretos. En este sentido se analizó cómo el catastro, al no reflejar de forma precisa la realidad física de los predios, se convierte en un obstáculo técnico y jurídico que afecta directamente a quienes desean subdividir, construir o vender sus propiedades.

Desde una perspectiva jurídica, esta problemática podría constituir un supuesto de responsabilidad extracontractual del Estado. En este contexto, se incorporó la teoría de la pérdida de oportunidad, evidenciando que los propietarios se ven privados de posibilidades serias y reales de obtener beneficios económicos como resultado de omisiones administrativas, contrarias a principios consagrados en distintos cuerpos normativos.

Frente a este panorama, se plantearon propuestas concretas para superar el problema identificado: **(I)** una reforma a la Ordenanza 026-2021, incorporando como supuestos de aplicación los casos de discrepancia en orientación y forma del terreno; **(II)** la eliminación de la presunción de certeza absoluta del catastro, permitiendo su impugnación mediante prueba técnica; y, **(III)** la implementación de tecnologías modernas, como catastros

multipropósito o cartografía 3D, que mantengan la información catastral alineada con la realidad física del territorio.

En conclusión, la investigación demuestra que el problema analizado excede lo meramente técnico y se configura como una afectación estructural a derechos fundamentales, cuya solución requiere una actualización normativa, inversión tecnológica y sobre todo, un compromiso institucional con la protección del derecho a la propiedad y la mejora continua de la administración pública.