



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN, VINCULACIÓN Y POSGRADO
DIRECCIÓN DE POSGRADO

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO
DE MAGÍSTER EN DERECHO, MENCIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO**

TEMA:

El cambio de uso de bien público a un privado y la afectación al patrimonio del Estado
en los GADS a partir de la vigencia del COOTAD

AUTORA

Abg. María José Oleas Trujillo

TUTOR

Dr. Vinicio Mejía

Riobamba, Ecuador, 2024

 UNIVERSIDAD CHIMBORAZO CERTIFICADO	NOMBRE DEL FORMATO		 SGC <small>SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD</small> <small>UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO</small>
	CÓDIGO:	VERSIÓN:	
	FECHA:		
	MACROPROCESO:		
SUBPROCESO:			

Riobamba, 15 de octubre de 2024

CERTIFICADO

De mi consideración:

Yo Eduardo Vinicio Mejía Chávez, certifico que María José Oleas Trujillo con cédula de identidad No. 0603782749 estudiante del programa de Maestría en Derecho con mención en Derecho Administrativo, Primer cohorte presentó su trabajo de titulación bajo la modalidad de Proyecto de titulación con componente de investigación aplicada/desarrollo denominado: "EL CAMBIO DE USO DE BIEN PÚBLICO A UN PRIVADO Y LA AFECTACIÓN AL PATRIMONIO DEL ESTADO EN LOS GADS A PARTIR DE LA VIGENCIA DEL COOTAD" , el mismo que fue sometido al sistema de verificación de similitud de contenido TURNITIN identificando el porcentaje de similitud del 5 % en el texto.

Es todo en cuanto puedo certificar en honor a la verdad.

Atentamente,



EL CÉDULO VERIFICACIONAL CORRESPONDE A:
EDUARDO VINICIO
MEJIA CHAVEZ

Dr. Vinicio Mejía Chávez

CC. 0601831068

Adj.-

- Resultado del análisis de similitud

DECLARATORIA DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

Yo, María José Oleas Trujillo, con número único de identificación 0603782749., declaro y acepto ser responsable de las ideas, doctrinas, resultados y lineamientos alternativos realizados en el presente trabajo de titulación denominado: " El cambio de uso de bien público a un privado y la afectación al patrimonio del Estado en los GADS a partir de la vigencia del COOTAD," PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO, MENCIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO

- Declaro que mi trabajo investigativo pertenece al patrimonio de la Universidad Nacional de Chimborazo de conformidad con lo establecido en el artículo 20 literal j) de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES.
- Autorizo a la Universidad Nacional de Chimborazo que pueda hacer uso del referido trabajo de titulación y a difundirlo como estime conveniente por cualquier medio conocido, y para que sea integrado en formato digital al Sistema de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor, dando cumplimiento de esta manera a lo estipulado en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES.

Riobamba, 15 de octubre 2024



Firmado electrónicamente por:
MARIA JOSE OLEAS
TRUJILLO

Abg. María José Oleas Trujillo

C.I. 0603782749

AGRADECIMIENTO

A esta mujer que tuvo que levantarse de sus cenizas para ser hija, madre, hermana y profesional: eres capaz de alcanzar todo lo que un día soñaste. Solo es cuestión de amarte a ti misma y seguir adelante.

DEDICATORIA

Este trabajo de investigación está dedicado a Dios por el gran regalo de haberme puesto a mis padres Carmen y Néstor, quienes han sido el pilar fundamental para continuar con mis estudios y mi formación profesional y personal. Gracias infinitas por su paciencia, empuje y amor incondicional.

A Juan David, mi inspiración diaria para seguir adelante a pesar de las adversidades. Es imposible rendirse si sabes que alguien sigue tus pasos.

A mis hermanos, cuyas distintas personalidades y ejemplos me han enseñado que los sueños se alcanzan con esfuerzo. Espero poder emular su dedicación y perseverancia en cada uno de mis actos.

RESUMEN

En la presente investigación se analiza la necesidad de modificar el régimen jurídico vigente respecto al cambio de uso de bienes de dominio público al dominio privado, para evitar las afectaciones que actualmente se producen al patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados. Para su desarrollo se estudió el régimen jurídico vigente y los aspectos teóricos de las instituciones jurídicas relacionadas, como son los bienes públicos, bienes de uso público, bienes de dominio privado y el derecho fundamental a la buena administración, lo que permitió alcanzar los objetivos planteados. Se realizó una investigación de enfoque mixto donde los datos teóricos y normativos fueron analizados desde un enfoque cualitativo, mientras los datos obtenidos de la encuesta fueron analizados bajo el enfoque cuantitativo. La investigación es de tipo documental, no experimental y de alcance explicativo. Se aplicaron los métodos histórico lógico, inductivo y analítico, y como técnica el análisis de documentos, la revisión de casos y la encuesta. El resultado es una caracterización de los bienes de dominio público y de dominio privado, y del proceso de transferencia de estos últimos a particulares. Se concluye que dicha transferencia afecta el patrimonio de los GADs, e indirectamente el derecho fundamental a la buena administración de que son titulares todas las personas, por lo que se realizan recomendaciones dirigidas al GAD del cantón Manta donde se revisaron los casos y se aplicó la encuesta.

Palabras clave. Bienes públicos, bienes de dominio privado, bienes privados, cambio de uso, venta, transferencia de bienes.

ABSTRACT

This research analyzes the need to modify the current legal regime regarding the change of use of assets from public domain to private about to avoid the effects that currently occur on the assets of decentralized autonomous governments. For its development, the current legal regime and the theoretical aspects of the related legal institutions were studied, such as public goods, goods for public use, goods of private domain and the fundamental right for good administration, which made it possible to achieve the stated objectives. A mixed approach research was carried out where the theoretical and normative data were analyzed from a qualitative approach, while the data obtained from the survey were analyzed under the quantitative approach. The research is documentary, non-experimental and explanatory in scope. Historical-logical, inductive and analytical methods were applied, and document analysis, case review and survey were applied as techniques. The result is a characterization of public domain and private domain assets, and the process of transfer that to individuals. It is concluded that said transfer affects the assets of the GADs, and indirectly the fundamental right for good administration of which all people are entitled, for which recommendations are made directed to the GAD of the Manta where the cases were reviewed Keywords. Public goods, private domain goods, private goods, change of use, sale, transfer of goods.



Elaborado y clasificado por:
**DORIS ALEXANDRA
CHUQUIMARCA ONCE**

Reviewed by: Mgs. Doris Chuquimarca

I.D. 060449038-3

ÍNDICE

PORTADA.....	i
CERTIFICADO	ii
DECLARATORIA DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS.....	iii
AGRADECIMIENTO	iv
DEDICATORIA	v
RESUMEN	vi
ABSTRACT	vii
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	x
ÍNDICE DE TABLAS	xi
CAPÍTULO I MARCO REFERENCIAL	1
INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Planteamiento del problema	3
1.2. Justificación	4
1.3. Objetivos	4
1.3.1. Objetivo general.....	4
1.3.2. Objetivos específicos.....	5
1.4. Línea de investigación	5
1.5. Relevancia y aplicabilidad de la propuesta	5
CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO.....	6
2.1. Estado del arte	6
2.2. El derecho fundamental a la buena administración pública.....	8
2.3. Naturaleza jurídica y características de los bienes públicos	14
2.4. Naturaleza jurídica y características de los bienes privados.....	17
2.5. Bienes propios del patrimonio de los GADs del Ecuador	18
CAPÍTULO III METODOLOGÍA	21
3.1. Unidad de análisis	21
3.2. Variables de la investigación	21
3.3. Métodos de investigación	21
3.4. Enfoque de la investigación	22
3.5. Tipo de investigación.....	22
3.6. Diseño de investigación.....	22
3.7. Población y muestra.....	23

3.8. Hipótesis.....	23
3.9. Técnicas e instrumentos.....	23
3.10. Consideraciones éticas.....	24
CAPÍTULO IV RESULTADOS.....	25
4.1. Procedimiento de cambio de uso de bienes de dominio privado a particulares en los GADs.....	25
4.2. Análisis de los resultados de encuesta aplicada en el Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta.....	26
CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	37
5.1. Conclusiones.....	37
5.2. Recomendaciones.....	39
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40
ANEXOS.....	43

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados	19
Gráfico 2. Área de desempeño profesional.....	27
Gráfico 3. Características de los bienes de dominio público.....	28
Gráfico 4. Circunstancias para el traspaso de bienes de dominio público a particulares	29
Gráfico 5. Consecuencias de la desafectación de un bien público que se transfiere al dominio privado.....	30
Gráfico 6. Desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta	32
Gráfico 7. Afectaciones que produce la desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta	33
Gráfico 8. Desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta sin cumplir las normas vigentes.....	34
Gráfico 9. Medidas para garantizar el derecho a la buena administración en el cantón Manta	35

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Área de desempeño profesional.....	27
Tabla 2. Características de los bienes de dominio público.....	28
Tabla 3. Requisitos para el traspaso de bienes de dominio público a particulares.....	29
Tabla 4. Consecuencias de la desafectación de un bien público que se transfiere al dominio privado.....	30
Tabla 5. Desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta.....	31
Tabla 6. Afectaciones que produce la desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta.....	32
Tabla 7. Desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta sin cumplir las normas vigentes.....	33
Tabla 8. Medidas para garantizar el derecho a la buena administración en el cantón Manta.....	34

CAPÍTULO I

MARCO REFERENCIAL

INTRODUCCIÓN

Con el desarrollo del tema se realiza un análisis del régimen jurídico aplicable a la realidad de la administración estatal de los bienes en el sector público, que a partir de la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD- (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010), partiendo del hecho de que muchos de los bienes inmuebles entregados a instituciones de carácter privado o público han quedado sin una solución administrativa.

Se debe tener en cuenta que muchos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en lo adelante GADs) mantienen mediante varios instrumentos administrativos entregada la posesión de los bienes que aún conservan el carácter de bienes de dominio público y que no han podido recuperar por completo, o no se han podido legalizar, a pesar de existir normas vigentes que lo permiten y le imponen la obligación de precautelar los bienes públicos.

En ese contexto, en el desarrollo del presente trabajo se realiza un estudio explicativo y analítico desde el punto de vista doctrinal y normativo, enfatizando que los bienes del Estado pertenecen a los ciudadanos, por ende, el Estado es un administrador de los mismos, por lo que se debe buscar una solución para garantizar que el Estado pueda utilizar esos bienes en función de satisfacer los derechos de las personas y que cumplan el fin inherente a su naturaleza.

En este sentido, se colige que existen bienes del Estado que tienen un régimen jurídico especial, denominados bienes de dominio público, los cuales para ingresar a dicho régimen deben ser previamente afectados por el Estado de acuerdo con las normas vigentes y con fundamento en el principio de legalidad. Los bienes de dominio público gozarán de elementos, requisitos, características y clasificaciones propias, considerando la naturaleza del régimen jurídico que regula a estos bienes.

Así mismo, se establece que existen bienes de dominio privado que, si bien el Estado puede ser propietario de los mismos, sin embargo, estos tendrán un régimen jurídico con características semejantes a los bienes que posee cualquier persona privada, aun cuando

el Estado conserva su propiedad pero se encuentran en el comercio y pueden ser traspasados en propiedad a personas naturales de Derecho privado.

De igual manera, existen mecanismos por los cuales el Estado tiene la potestad y competencia para transferir los bienes de dominio público a particulares, inclusive de forma gratuita, perdiendo así esos bienes todas sus características del régimen jurídico especial, pasando a ser propiedad de cualquier persona privada y estando consecuentemente en el comercio como el resto de los bienes muebles o inmuebles que no tienen prohibiciones de enajenar o gravar.

Por ende, para que un bien de dominio público pueda ser transferido, por cualquier título, a un particular, el Estado debe ejecutar previamente la desafectación de dicho bien, proceso que podrá ser realizado únicamente por el Estado mediante actos y hechos administrativos, cumpliendo los requisitos previstos en la ley y presentando en la respectiva resolución la motivación del acto y su necesidad, pertinencia y legalidad.

La desafectación de un bien implica que el Estado, a través de sus representantes, exprese su voluntad de que un bien determinado salga del régimen jurídico especial aplicable a los bienes de dominio público, para que ingrese en el régimen de dominio privado propio del Estado, o para que ingrese en el dominio privado de cualquier administrado de acuerdo con las normas vigentes en la materia.

En una transferencia de dominio de un bien a un particular, necesariamente se deberá considerar tanto el título y modo de adquirir el dominio de dicho bien por parte del particular. Si el Estado pretende desafectar un bien a título gratuito, deberá cumplir con los requisitos legales establecidos para el efecto, así como sobrellevar las limitaciones que dicho proceso involucre.

El trabajo de investigación tiene una estructura constituida por una introducción, tres capítulos en los que se desarrolla todo el contenido de lo general a lo particular partiendo de los aspectos doctrinales, constitucionales, legales y su aplicación a casos concretos. La parte final está integrada por las conclusiones y recomendaciones donde se resumen los resultados y se presentan las propuestas de solución al problema planteado. Las fuentes doctrinales, normativas y jurisprudenciales se incluyen en el apartado correspondiente a las referencias bibliográficas, y en el anexo constan los instrumentos de investigación utilizados.

1.1. Planteamiento del problema

Los GADs Municipales tienen como competencia la categorización de los bienes inmuebles con la finalidad de identificar el uso público o uso privado de estos y además de saber el valor de su patrimonio, lo que posibilita que se realice o no una afectación a favor de un privado que justifique su posesión, uso y dominio y como el COOTAD ha influido a partir de su aprobación.

Al revisar los varios procesos de regularización de los bienes catalogados como bienes de uso público de los GADs conforme a lo estipulado en el Reglamento General de Bienes y el COOTAD, se pudo constatar que sigue estando pendiente la actualización del catastro de bienes pertenecientes a dichas entidades del sector público, una vez realizada la verificación georreferenciada conforme lo solicita la Contraloría General del Estado con la finalidad de saber el total de activos de las Instituciones Públicas y además de dar seguimiento a cada bien inmueble que se encuentre en uso de éstas o de sujetos de Derecho privado, para constatar además la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales han sido afectados tales bienes, y definir su realidad conforme a establecido en las normas vigentes en el COOTAD.

El problema, en ese contexto, radica en que determinados bienes que integran el patrimonio público han sido objeto de cambio de uso para trasladarlos a patrimonios de particulares, sin que en todos los casos se cumpla con la normativa vigente y se justifique ese cambio, por lo que se producen afectaciones a las entidades del sector público que proceden de esa manera, y sobre todo a los derechos de los administrados, y en particular al derecho a la buena administración, puesto que los GADs en este caso disponen de menos recursos materiales para cumplir sus obligaciones.

Si bien el cambio de uso de bienes públicos a privados está contemplado en el COOTAD, deben tenerse en cuenta una serie de requisitos y condiciones que no siempre se cumplen, lo que puede estar relacionado con actos de corrupción o con desconocimiento de las normas y procedimientos vigentes para esos casos, cuando se trate de afectar bienes de carácter público, destinados a satisfacer el interés general, y traspasarlos a particulares.

La investigación permitió identificar las dificultades e incumplimientos que se dan en esos casos y proponer reformas de orden legal y procedimental que permitan un mejor control de los bienes públicos, así como la verificación de la legalidad de su traspaso a particulares en los GADs, especialmente en el Cantón Manta.

1.2. Justificación

El derecho a la buena administración de que son titulares todas las personas se puede ver afectado cuando se realiza el cambio de uso de bienes de los GADs a particulares, como actualmente lo autoriza el COOTAD y lo realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, por lo que una investigación como la presente se justifica en la medida en que se centra en la necesidad de que se realicen cambios en la normativa vigente para garantizar la debida protección de los bienes públicos.

En la investigación preliminar se pudo identificar varios casos en los cuales el uso de un bien catalogado de uso público se encuentra bajo el dominio de particulares sin considerar la afectación que se realiza al patrimonio del Estado, y sin que se cumplan las normas y procedimientos vigentes al efecto, por lo que los resultados que se obtengan pueden contribuir a mejorar esa situación que no se corresponde con el destino que deben tener los bienes públicos.

En los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales al realizar la actualización del catastro previo a la regularización de un bien debe revisar la historia de cada bien con la finalidad de catalogarlo o no como un bien de uso público toda vez que a raíz de la expedición del COOTAD estos bienes tienen ciertas restricciones y además de trabajar en conjunto entre varias dependencias con la finalidad de dar solución a los diferentes problemas de los administrados.

En tal sentido, puede decirse que los principales beneficiarios de los resultados de la investigación son las autoridades de los GADs, y en particular del Cantón Manta donde se realizará el estudio de casos, pues contarán con una herramienta que sistematiza las normas y procedimientos que deben aplicar en el cambio de uso de bienes, y con una sistematización de las principales afectaciones que se ocasionan a los administrados con ese cambio.

Estos últimos también serán beneficiarios del resultado de la investigación, pues en la medida en que los bienes de uso público se mantengan en el patrimonio estatal el GAD estará en mejores condiciones de satisfacer el interés público que es su razón de ser.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo general

Fundamentar la necesidad de modificar el régimen jurídico vigente respecto al cambio de uso de bienes públicos al dominio privado, para evitar las afectaciones que actualmente

se producen al patrimonio del estado en los gobiernos autónomos descentralizados desde la vigencia del COOTAD.

1.3.2. Objetivos específicos

1. Identificar las afectaciones que se producen al patrimonio de los GADs cuando se realiza un cambio de uso de bienes mediante un acto administrativo a favor de particulares.
2. Determinar las ventajas y desventajas de afectar un bien inmueble de uso público a particulares en relación con los derechos de los administrados.
3. Sistematizar los argumentos teóricos y normativos que fundamentan la necesidad de una reforma en las normas del COOTAD que autorizan el cambio de uso de bienes de los GADs para traspasarlos a personas particulares.

1.4. Línea de investigación

La línea de investigación con que se corresponde la presente investigación es: Derechos, normativa y cumplimiento a la normativa.

1.5. Relevancia y aplicabilidad de la propuesta

Mediante la investigación realizada en el presente proyecto se busca determinar los elementos que concluyen en el conflicto normativo que se produce en el cambio de uso de bienes públicos a particulares, con base en lo cual se propondrá una reforma a las normas y procedimientos vigentes para dar una protección más rigurosa a los bienes públicos y al derecho de las personas a la buena administración.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Estado del arte

Sobre el tema se han realizado en el Ecuador varios trabajos de titulación a nivel de maestría, entre los que cabe citar los siguientes: Andrade, J. (2010). *La Titularidad del derecho de dominio sobre aquellos bienes inmuebles que no se encuentran inscritos en el Registro de la Propiedad*. Cuenca: tesis de grado, Universidad de Cuenca. Su objetivo fue sentar una base para dar una solución concreta y definitiva al problema de incertidumbre existente alrededor de los propietarios, legítimos poseedores, y detentadores de las tierras que no se encuentren inscritas en las dependencias del Conservador.

De su análisis concluyó que la burocracia corrupta que existente en las instituciones estatales han provocado que muchos procesos de adjudicación que se han iniciado ante el ya extinto Instituto Nacional de Desarrollo Agrario se queden estancados para eternas memorias, hasta que como no pudo ser de otra forma otra institución estatal asume las competencias del INDA para de esa forma intentar depurar la adjudicación inmobiliaria que sin duda ha sido uno de los procesos más engorrosos que existieron.

Morán (2018), en su estudio titulado *Bienes de uso público de los habitantes: asiento de derechos privados* se planteó como objetivo responder a la siguiente interrogante: ¿Existe en Colombia fenómenos jurídicos por los cuales bienes que ostentan la calidad de uso público dejan de serlo, porque cambian su calidad de dominio público a la de bien patrimonial, o continúan siendo, pero como posibilidad de explotación de los particulares? En su análisis concluyó en lo principal que los bienes de uso público poseen una protección legal, para impedir que de ellos se apropien los particulares, cumplen fines de utilidad pública, ya que están a disposición de los habitantes. Los bienes de uso público que ostentan esta calidad deben permanecer como públicos, salvo que por desafectación la pierdan. Su afectación está dirigida a la finalidad pública, ya que su uso y goce pertenecen a la comunidad, para que los disfruten sin discriminación alguna, de manera directa, libre, individual o colectivamente y de forma gratuita (p. 151).

Espín (2019) analizó el tema *Desafectación a través de una transferencia de dominio a título gratuito de un bien del Estado por actos o hechos administrativos*, teniendo como objetivo analizar los dos regímenes que ostentan los bienes del Estado, los de dominio público y de dominio privado. Analizó la naturaleza que tienen los bienes de dominio

público, y su relación con el proceso de afectación. De igual manera analizó los elementos indispensables del dominio público, así como las diferentes clasificaciones y características que se pueden presentar, considerando el régimen especial al cual se encuentran sometidos los bienes de dominio público.

Concluyó que en legislación nacional ecuatoriana no existen requisitos para desafectar cualquier bien del Estado, ya que a figura de la desafectación como tal no existe en la normativa que regula nuestro país. Si bien existen fallos de la Ex Corte Suprema de Justicia, en los cuales se analizan las características de los bienes de dominio público y de dominio privado, sin embargo, no existe mayor desarrollo legislativo en dicha temática. Lo mismo genera que existan una dispersión normativa respecto de las regulaciones de la administración de bienes públicos, ya sea de dominio privado o público (p. 90).

En el año 2019, el Abg. Carlos Chilinguina Ramírez, previo a la obtención del título de Magister en Derecho Mención en Contratación Pública y Modernización del Estado de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador elaboro la Tesis de Mecanismos que viabilizan la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público en que expreso “se enfoca y analiza los medios previstos en el régimen jurídico ecuatoriano vigente, que viabilizan las transferencias de dominio de bienes inmuebles entre instituciones públicas.

En su trabajo estudió los mecanismos que plantea la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública -LOSNC- (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008) para la adquisición por parte de una institución pública de bienes inmuebles de propiedad de otra institución de igual carácter. Como resultado presentó una distinción de las dos vías que enuncia tal normativa: la una referida a la transferencia de dominio por acuerdo, instrumentada a través de distintos actos jurídicos que la misma ley prevé; y, la otra, que hace mención a la expropiación como transferencia de dominio forzosa, vía que se encuentra reconocida constitucionalmente (Chilinguina, 2016).

Finalmente, Vargas (2019), estudió el tema *Límites a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Estudio de los GAD parroquiales rurales*, con el objetivo de analizar los límites constitucionales y legales a la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados (GADs) de las parroquiales rurales. Los objetivos son estudiar la organización y la estructura de las juntas parroquiales rurales y analizar el marco

normativo de la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquias rurales.

Concluyó que, después de haber realizado esta investigación, que las juntas parroquiales rurales, a pesar de su denominación de gobiernos autónomos descentralizados, no disfrutaban de autonomía financiera y administrativa, al estar supeditadas sus necesidades bajo otros niveles de gobierno, razón por la que se propone la modificación de algunos artículos de la normativa existente para que puedan ejercer una auténtica autonomía como GAD y hacer una gestión más eficiente.

2.2. El derecho fundamental a la buena administración pública

El Estado moderno, para el ejercicio de sus competencias se ha dividido tradicionalmente en diferentes funciones o poderes, entre los que son recurrentes los poderes y judicial, legislativo y ejecutivo; a este último le corresponde la ejecución de las leyes en la clásica doctrina de la tripartición de poderes, y se caracteriza y diferencia de los demás por tener a su cargo la administración pública que debe actuar para satisfacer el interés general.

Desde esa perspectiva, dicha administración aparece como una función del Estado delimitada por sus competencias y atribuciones que debe ejercer dentro del marco constitucional y legal vigente, tal como lo exige el principio de legalidad o de juridicidad. Respecto a la administración pública en sus inicios solo imponía deberes u obligaciones al administrado, ya fuera como contraprestación de los servicios públicos que recibía directamente o como diferentes impuestos destinados a cubrir sus gastos.

Sin embargo, con la sucesiva ampliación del contenido y alcance de los derechos fundamentales, en el constitucionalismo actual, si bien el administrado sigue teniendo obligaciones que cumplir para garantizar el adecuado funcionamiento de la administración pública, también es titular de derechos que aquella debe satisfacer, pero que van más allá de los tradicionales derechos de prestación para dar lugar al llamado derecho fundamental a la buena administración pública.

Se trata de un derecho de reciente configuración que paulatinamente se ha ido desarrollando en la doctrina e incorporando a la legislación, así como en diferentes instrumentos y declaraciones de alcance regional que han ido reconociendo ese derecho como una facultad que permite a las personas plantear exigencias y reivindicaciones a la administración pública, pero no ya como una concesión que debe hacer ésta sino como

una exigencia que debe cumplir para hacer efectivo ese derecho y otros que dependen o se relacionan con el mismo.

La administración pública se presenta así, como la parte más visible del Estado, precisamente aquella que tiene un contacto más directo con la persona, pues es la encargada de prestar los servicios públicos que le llegan directamente, como son los trámites de cualquier naturaleza, administración de justicia, servicios penitenciarios, transporte público, servicios de alumbrado público, gas, electricidad, seguridad pública, infraestructura, salud pública y en general todo aquello que debe hacerse para satisfacer el interés general.

Para asegurar su eficiencia, además del gobierno nacional, la administración pública se realiza por de las autoridades locales, quienes tiene a su cargo la prestación de los servicios más inmediatos, por ser la más cercana al administrado, como son agua potable y alcantarillado, alumbrado público y recolección de desechos sólidos, entre otros.

En todos esos ámbitos donde prima el interés general, debe hacerse efectivo el derecho fundamental a la buena administración pública, que se manifiesta en la prestación de servicios públicos de calidad, calidez, eficacia, eficiencia y transparencia, entre otros principios reconocidos en la Constitución de la República de 2008 (Constitución de la República del Ecuador, 2008) donde se establecen los derechos fundamentales de la persona y las obligaciones del Estado respecto a las condiciones que debe crear para satisfacerlos.

Lo estudios teóricos sobre el derecho fundamental a la buena administración pública remiten directamente a la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (CIJE, 2013) adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Ciudad de Panamá, donde se plantea que la buena administración pública es una obligación inherente a los poderes públicos, que les exige promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.

Su antecedente inmediato, y el documento que realmente dio fecha de nacimiento a ese derecho fue la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UE, 2000), donde se delimitó el contenido de dicho derecho y las exigencias que plantea a los poderes públicos, que incluye la obligación de que las instituciones y órganos públicos traten los

asuntos de las personas de manera imparcial, equitativamente y dentro de un plazo razonable, como prestación de un derecho general que incluye derechos específicos.

Entre esos derechos de la persona que se deben materializar en la buena administración pública está el de a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, y el derecho a que las resoluciones sean motivadas.

Como puede apreciarse, en ese documento se hace referencia derechos de índole procesal que deben regir la actuación de la administración pública respecto a los eventuales reclamos de las personas; sin embargo, en su contenido sustantivo ese derecho debe materializarse en la satisfacción de aquellos derechos fundamentales donde es precisa su intervención en beneficio del interés general, como es el caso de los derechos sociales, económicos y culturales, donde el administrado depende de la administración pública para ejercerlos de manera efectiva.

A partir de esos antecedentes se han ido avanzando en el estudio del derecho fundamental a la buena administración pública, donde se han aportado diferentes definiciones que permitan delimitar su contenido y alcance, así como las exigencias que plantea a la administración pública y las facultades que concede a su titular. Por ejemplo, Magiera (2011) indica que:

Una primera definición de buena administración, se puede obtener diferenciando esta de una deficiente administración. Una administración deficiente se caracteriza por una violación de las reglas o principios que son vinculantes para la administración. Una buena administración incluye por lo tanto el cumplimiento de todos los requisitos legales y otros mandamientos tanto en el área interna como externa, de las relaciones con los ciudadanos y otras partes interesadas (Magiera, 2077, pp. 2-3)

Esa definición inicial no dice mucho sobre el contenido del derecho objeto de análisis, ya que solo se refiere a la actuación de la administración pública con apego a las reglas y principios vigentes en las relaciones con los administrados; si tal fuera el contenido del derecho fundamental a la buena administración, su formulación sería innecesaria, por cuanto lo que señala el autor se puede suplir perfectamente con la vigencia del principio de legalidad, que exige lo mismo que el derecho formulado en los términos que lo define el autor.

Por su parte Matilla (2020) realizó una sistematización de diferentes definiciones de este derecho fundamental, donde se pone de manifiesto su complejidad y concluye que “la buena administración pública ha de ser el estado que resulta del buen hacer administrativo, y ese buen hacer deriva de una buena proyección y del ajuste y cumplimiento...de ciertos parámetros jurídicamente trascendentes, que son los que marcan sus modos de proceder y el alcance de sus finalidades” (p. 18).

Dicho en otros términos, el derecho fundamental a la buena administración pública del que son titulares las personas, le exige a los órganos y entidades del Estado prestar servicios públicos de calidad y ajustados a los requerimientos y necesidades que demanda el cumplimiento del resto de los derechos fundamentales, pues evidentemente sobre la función pública recae satisfacer la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales, y crear las condiciones para que para persona pueda acceder a su goce o ejercicio en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Como se indicó en la introducción, la Constitución ecuatoriana de 2008 no incluye en su amplio catálogo de derechos el derecho fundamental a la buena administración pública; sin embargo, su contenido se puede derivar de varios principios y normas constitucionales que se analizan a continuación. Desde el mismo artículo 1 se define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, lo que supone su obligación de establecer las condiciones materiales, legales e institucionales para que las personas puedan alcanzar la justicia social que se manifiesta en el disfrute de los derechos fundamentales sin discriminación.

Lo que es declarativo en el artículo 1 se convierte en un deber primordial en el artículo 3, donde se exige al Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. Tanto los derechos mencionados como los que se incluyen en el Buen Vivir, son derechos prestacionales que exigen una intervención activa del Estado para asegurar que cada uno de sus titulares pueda ejercer, y para ello se requiere de una administración pública eficiente y eficaz que debe hacer efectivo el derecho fundamental a la buena administración pública.

Para ello el artículo 85 de la Constitución obliga al Estado a que oriente las políticas públicas políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos hacia la efectivización de los derechos fundamentales reconocidos a todas las personas tanto en el

propio texto constitucional como en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, para que la administración pública sea realmente un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, como lo prescribe el artículo 227.

Con base en el análisis de la Constitución de 2008 en cuanto a los derechos fundamentales y las obligaciones del Estado, Arguello (2018) concluye que el derecho fundamental a la buena administración pública, que no está expresamente reconocido, cumple una triple funcionalidad: como principio (debe orientar la actuación de los órganos de la administración pública), como derecho (faculta a la persona para exigir un buen servicio, con calidad y calidez) y como obligación de la administración pública (que debe satisfacer las demandas sociales para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales (p. 84).

El derecho a la buena administración pública que se deduce de los principios y normas constitucionales comentadas se expresa en el artículo 31 del Código Orgánico Administrativo, según el cual ese derecho se concreta en la aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y el propio Código. Sus titulares son todas las personas que reciben los servicios públicos de cualquier naturaleza. ¿Cuál es el contenido y alcance de ese derecho fundamental? Pues todos los derechos fundamentales que debe satisfacer el Estado mediante la legislación y las políticas públicas, pero además en la actuación cotidiana de los servidores públicos.

La falta de precisión en cuanto a su contenido y alcance, así como las exigencias concretas que puede plantear la persona titular de ese derecho a la administración pública, se debe en parte al carácter circular del derecho fundamental a la buena administración pública que consta en el artículo 31 del Código Orgánico Administrativo, que en lugar de determinar qué requisitos deben cumplirse para considerar efectivo ese derecho, utiliza una técnica legislativa inadecuada para hacer una remisión externa a la Constitución y las leyes, sin una identificación concreta de su objeto.

Según Arguello (2018), ante una presunta violación del derecho a la buena administración pública se puede recurrir a la vía judicial, y presentar una demanda amparada en el artículo 303 del Código Orgánico General de Procesos (Código Orgánico General de Procesos, 2015), que establece la vía contencioso administrativa para presentar una acción subjetiva cuando el Estado, a través de sus servidores públicos, vulnere su derecho

a la buena administración pública reconocido en el artículo 31 del Código Orgánico Administrativo.

El objeto de la acción subjetiva es pedir al órgano jurisdiccional la anulación del acto administrativo impugnado y el reconocimiento del derecho que ha sido presuntamente negado, desconocido o no reconocido en el acto administrativo. Por tanto, si se vulnera el derecho a la buena administración pública se estaría configurando la inobservancia de un derecho administrativo que está contenido en una norma administrativa como lo es el Código Orgánico Administrativo.

En resumen, se puede afirmar que el derecho fundamental a la buena administración pública en sus formulaciones actuales, tiene su origen en instrumentos internacionales y en elaboraciones doctrinales, siendo incorporado luego de manera paulatina a la legislación. Su esencia consiste en que ya la administración pública no es solo un poder externo que impone deberes a las personas, sino además un ente que debe actuar para satisfacer las exigencias que se derivan de los derechos fundamentales que dependen de su actuación, como es en el caso del Ecuador los derechos de Buen Vivir.

Asimismo, la Constitución ecuatoriana de 2008 no contiene una formulación expresa del derecho fundamental a la buena administración pública, pero su contenido se deriva de las obligaciones que debe cumplir la administración pública y los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación; así como de su carácter de servicio público a la colectividad.

En cuanto al ámbito legislativo, el Código Orgánico Administrativo se reconoce expresamente el derecho fundamental a la buena administración pública del que son titulares todas las personas, pero no se define su contenido o las exigencias que plantea a la administración pública, sino que remite de manera circular a la aplicación de la Constitución y las leyes, lo que no permite dimensionar adecuadamente su carácter de derecho fundamental.

Es por ello que ante una presunta violación de ese derecho, las personas pueden demandar a la administración pública en la vía administrativa, ejerciendo las acciones legales previstas en el Código Orgánico General de Procesos sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, para procurar la reparación del derecho violado y en su caso la indemnización correspondiente.

2.3. Naturaleza jurídica y características de los bienes públicos

En las sociedades actuales el Estado tiene la obligación de satisfacer las necesidades de sus habitantes a través de la prestación de servicios públicos; para ello, requiere tener a su disposición bienes materiales y recursos financieros, así como en general todos aquellos recursos que le permiten cumplir sus funciones. Los bienes destinados a la prestación de servicios públicos no son necesariamente propiedad de las instituciones públicas, pues los mismos pueden ser arrendados a particulares, o utilizados bajo cualquier otra figura jurídica que no implique transferencia de propiedad.

Por su parte, aquellos bienes o recursos sobre los cuales las instituciones pública tienen el carácter de propietarias, son bienes públicos tanto por la finalidad que cumplen como por su carácter de ser propios de dichas instituciones. Cabe hacer notar que no todos los bienes públicos son de uso público, pues algunos están destinados únicamente al uso de las instituciones que los tienen en propiedad, pero son de acceso público por diversas razones; por ejemplo, los edificios públicos que albergan instituciones de seguridad no son de acceso público, pero sí tienen esa naturaleza.

Lo mismo las instituciones públicas que los particulares pueden ser propietarios de diversos bienes, aunque algunos sencillamente no pueden traspasarse del sector público al privado por ninguna razón, como sería el caso de los bienes que integran los sectores estratégicos definidos como tales en el artículo 313. Entre ellos se encuentran “la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Esos bienes solo admiten de manera excepcional su delegación a empresas mixtas en las que el Estado tenga la mayoría accionaria, empresas privadas o de la economía popular y solidaria, pero no pueden ser transmitidos en propiedad sino únicamente para su gestión y explotación a cambio del pago correspondiente al Estado, a través de contratos de concesión que garantizan aquel sus derechos exclusivos de propiedad, explotación, dominio y cesión temporal para su explotación en las condiciones mencionadas.

También so bienes públicos y por ende propiedad del Estado, los definidos en el artículo 317 de la Constitución, que son los recursos naturales no renovables, de los que se dispone que pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. Aun siendo propietario el Estado, en su gestión debe observar principios específicos como

“responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La discusión sobre la naturaleza y características de los bienes públicos se encuentra a medio camino entre la Economía, en cuanto a los costes de su provisión, y el Derecho en cuanto a su titularidad y facultades del propietario. Desde la primera ciencia se define a los bienes públicos como “aquellos que el mercado por sí solo es incapaz de proporcionar, pero que son fundamentales en la sociedad y que, por lo tanto, el Estado debe intervenir para velar porque sean proveídos adecuadamente” (Raposo et al., 2017, p. 4).

Aquí se refiere a la relación entre los bienes públicos y el mercado: aquellos que no generan rentabilidad o ganancias directas no son objeto de prestación por el sector privado, pues su finalidad es obtener ingresos como se verá más adelante; por esa razón, corresponde al Estado proveerlos, pues no tienen finalidad lucrativa, y su financiamiento se produce a través del presupuesto público, que a su vez proviene de los impuestos que se cobran a las personas para cubrir los gastos del Estado.

También desde la Economía se habla de dos características definitorias de los bienes públicos, que son su condición de no rivalidad y no exclusión. La primera supone que “el consumo de un bien por parte de una persona no significa que otro usuario no lo pueda utilizar, es decir el consumo por parte de un individuo no conlleva una disminución en la disponibilidad de este para otros usuarios” (Raposo et al., 2017, p. 4). Se trata de bienes abiertos a todos cuyo uso por cada vez más personas no implica la disminución o exclusión de algunas de ellas, como sería el caso de la defensa nacional o una vía pública que no cobre peajes.

La segunda característica se refiere a la no exclusión. Esta se “manifiesta en el hecho que es prácticamente imposible excluir a cualquier individuo del consumo de un bien o servicio, independientemente de su predisposición o no a pagar por el mismo” (Raposo et al., 2017, p. 4). Para seguir con el ejemplo anterior, no es posible excluir a ninguna persona de los servicios de defensa nacional, o del uso de carreteras sin peajes. O obstante, cuando determinado servicio tiene un costo sí procede la exclusión de quienes no pagan, por ejemplo, en una vía pública con peaje quien no paga queda excluido de su uso.

Ahora bien, desde el punto de vista del Derecho, lo que interesa respecto de los bienes públicos es su titularidad; es decir, la propiedad de los mismos, con independencia del

uso público o privado que se haga de ellos, o si están sometidos a algún régimen de exclusión o rivalidad. En tal sentido, como señala Espín (2019), “el término bienes no se restringe a una determina clase de cosas, por el contrario, el mismo abarca todas las cosas que pueden ser adquiridas dentro del marco jurídico, ya sean bienes muebles, inmuebles, semovientes, derechos reales, derechos personales” (p. 13).

Esa definición amplia incluye tanto a los propietarios públicos como privados, tanto a las instituciones públicas como a las personas que pueden ser propietarios de todos los bienes permitidos en Derecho, con las limitaciones en cuanto al uso, disfrute o disposición que eventualmente disponga la ley, aunque por principio el propietario puede ejercer de manera soberana todas las facultades inherentes a sus derechos de dominio sobre los bienes (Moreau, 2023).

En el caso del Ecuador la titularidad o propiedad de los bienes se rige por lo dispuesto en el artículo 321 de la Constitución de la República de 2008, en el cual se “reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En el Código Civil (Código Civil, 2015) se hace una distinción entre los bienes nacionales y los bienes del Estado, en los siguientes términos:

Artículo. 604. Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Asimismo, los nevados perpetuos y las zonas de territorio situadas a más de 4.500 metros de altura sobre el nivel del mar. Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales.

Por su parte los bienes del Estado se identifican en los artículos 605, 606 y 607. En el primer artículo se definen como bienes del Estado “todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.” En el artículo 606 se declara de propiedad “las plataformas o zócalos submarinos, continental e insular, adyacentes a las costas ecuatorianas, y las riquezas que se encuentran en aquéllos”; sobre esos bienes el Estado tiene el aprovechamiento y el deber de vigilancia necesaria para su conservación. El artículo 607 establece que el Estado es “dueño de todas las minas y yacimientos que

determinan las leyes especiales respectivas”, y sobre ellas puede establecer concesiones a particulares.

Para esta investigación únicamente interesa la propiedad pública y privada, y las formas, mecanismos y condiciones en que bienes de la primera pueden transferirse a la segunda. Importa señalar en todo caso, que la diferencia entre propiedad pública y propiedad estatal no es relevante a los fines de la investigación, toda vez que tanto una como otra pueden ser trasferidas a un particular en concepto de propiedad, por lo que la distinción que sí conviene precisar es aquella que existe entre los bienes públicos ya explicados, y los bienes privados que se analizan a continuación.

2.4. Naturaleza jurídica y características de los bienes privados

En una primera aproximación, puede decirse que los bienes privados son aquello que no tienen naturaleza pública; es decir, que pueden ser utilizados solo por sus propietarios con exclusión de cualquier otra persona, por lo cual se daría la cualidad de exclusión mencionada en el caso de algunos bienes públicos, y de manera plena la cualidad de rivalidad, pues el hecho de ser bienes privados supone que pueden entrar en rivalidad con cualquier pretensión que se pretenda ejercer sobre ellos.

En todo caso, a distinción entre bienes públicos y privados se puede establecer de mejor manera a través del contraste. Siendo así, son bienes privados todos los que no son públicos o estatales, entendiendo por los primeros aquellos destinados al servicio público, y por los segundos los que son también públicos, pero destinados al uso del Estado y no de los ciudadanos, como pueden ser las oficinas institucionales, los espacios cerrados al públicos y los medios que se utilizan para que las entidades estatales cumplan su funciones.

Ese es el procedimiento que siguen Raposo y coautores (2017):

Un bien público es un bien o servicio que está disponible para todos. Los bienes públicos puros son aquellos fabricados por el Estado y no por el mercado. Los bienes privados puros son aquellos que se consumen por elección y sólo quienes pagan por ellos tienen acceso a su consumo” (p. 4).

Dicho esto, cabe señalar que los bienes privados, en cuanto a su régimen jurídico, se distinguen porque su titularidad está en manos de sujetos que pueden ser personas naturales o jurídicas, que tienen respecto de dichos bienes, las facultades inherentes a todo propietario, como son el uso, disfrute y disposición sin más limitaciones que las

establecidas en la ley. Otra característica es que se rigen por las disposiciones del Derecho privado, concretamente del Derecho civil y el Derecho Mercantil según el caso.

El Código Civil enfático al disponer en su artículo 599, que “El dominio, que se llama también propiedad, es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social” (Código Civil, 2015). Es decir, que los bienes privados, cualquiera que sea su naturaleza, están destinados al uso exclusivo de sus propietarios, quienes tienen facultades de uso, disfrute y disposición, y consecuentemente excluyen a terceras personas de su uso.

Evidentemente, los bienes privados pueden ser usados por terceras personas, pero a cambio de una remuneración, pues su función social es la de generar ganancias a sus propietarios por el uso que puedan hacer terceros, mientras los bienes públicos pueden ser utilizados por cualquiera, en muchos casos sin exclusión y sin que su uso se sature en algún momento, o sea preciso establecer una rivalidad entre potenciales usuarios. Un ejemplo de esto último es la propiedad sobre un establecimiento de salud, que si es público es accesible para todos, y si es privado solo para quienes paguen por el servicio.

2.5. Bienes propios del patrimonio de los GADs del Ecuador

En la doctrina se habla de tres tipos de bienes públicos. Por un lado están los bienes públicos locales, por otro los bienes públicos centrales y, en los últimos años, se ha vuelto frecuente el concepto de bienes públicos globales (Raposo et al., 2017). En esta parte de la investigación se hace referencia únicamente a los bienes públicos locales, aquellos que forman el patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, de acuerdo a su régimen jurídico que consta en el COOTAD.

El artículo 414 de dicho cuerpo legal identifica cuáles son los bienes que integran el patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados, que son como tales los bienes muebles e inmuebles que se determinen en la ley de su creación, los que adquieran en el futuro a cualquier título, las herencias, legados y donaciones realizadas a su favor, así como, los recursos que provengan de los ingresos propios y de las asignaciones del presupuesto general del Estado (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

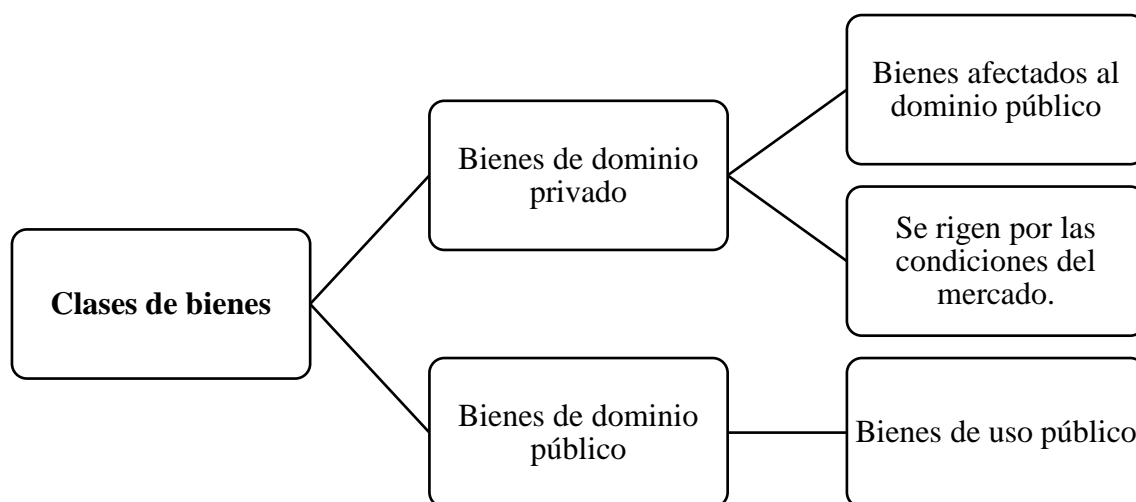
El artículo 415 establece las siguientes clases de bienes de los gobiernos autónomos descentralizados: “bienes del dominio privado y bienes del dominio público. Estos

últimos se subdividen, a su vez, en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010). El artículo 16 define como bienes de dominio público “aquellos cuya función es la prestación servicios públicos de competencia de cada gobierno autónomo descentralizado a los que están directamente destinados.”

Por su parte los bienes de uso público son aquellos “cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía” (artículo 417). Se trata de bienes que están fuera del mercado, no figuran contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado, pero sí se lleva un registro de ellos para fines de administración.

También los gobiernos autónomos descentralizados tienen en propiedad los denominados bienes de dominio privado, que son aquellos no “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” (Ecuador, Asamblea Nacional, 2010, artículo 419). Se trata de bienes sometidos a un régimen económico de mercado similares los bienes privados, y como tales pueden ser objetos de transacciones mercantiles, arrendamiento, contratos de derechos reales o transferencia a particulares.

Gráfico 1. Patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados



Fuente: elaboración de la autora a partir de los artículos citados el COOTAD.

De entre todos los bienes que conforman el patrimonio de los GADs solo los que ostentan la categoría de bienes de dominio privado pueden ser trasferidos a particulares, pues están sometidos a las circunstancias y condiciones del mercado y su posesión debe ser rentable para el ente público; en caso contrario pueden ser transferidos al sector privado por cualquier título como se analizará en el Capítulo III de la presente investigación.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

En este acápite se debe describir exhaustivamente cómo se desarrollará el proyecto de titulación seleccionado y como se alcanzarán los objetivos del proyecto, la forma y calidad en la ejecución y obtención de los resultados que garanticen que nuestra propuesta de titulación pueda ser replicada. Incluye:

3.1. Unidad de análisis

La unidad de análisis son los bienes que constituyen el patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados, en relación con su cambio de uso cuando se transfieren a particulares, de acuerdo con las normas previstas en el COOTAD.

3.2. Variables de la investigación

Variable independiente: cambio de uso de un bien público a privado.

Variable dependiente: afectación al patrimonio de los GADs.

3.3. Métodos de investigación

Histórico lógico. Ramírez (2018) define este método como “un proceso empleado para reunir evidencias de hechos ocurridos en el pasado y su posterior formulación de ideas o teorías sobre la historia” (p. 3). La presente investigación partirá desde este método porque se hará un recorrido de casos y normativa dentro los procesos de regularización de los bienes a nombre de los GADs.

Inductivo. Este método para Calduch (2012) consiste en observar, estudiar y conocer las características generales o regulares que se aprecian en una diversidad de hechos o realidades para formular, a partir de ellas, una proposición o ley científica de carácter general. Este método se relaciona con el tema porque se realizará una observación y registro de procedimientos, para así poder llegar a conclusiones generales partiendo desde particularidades.

Analítico. Se empleó este método porque se analizaron los casos donde los bienes catalogados como de uso público están en posesión de personas jurídicas o particulares y como el COOTAD en su aprobación a incidido en la no regularización de estos predios y de los derechos obtenidos por estos al mantener años de posesión.

3.4. Enfoque de la investigación

La investigación tiene un enfoque mixto, pues los aspectos teóricos y normativos se analizan mediante un enfoque cualitativo, mientras que la opinión de los expertos consultados se analiza a través del enfoque cuantitativo, lo que permite la representación gráfica y porcentual de las respuestas que dieron al cuestionario que se sometió a su consideración.

3.5. Tipo de investigación

Jurídica descriptiva. Este tipo de estudio se orienta al conocimiento de la realidad tal y como se presenta en una situación espacio-temporal dada. Según (Calduch, 2012) consiste en “realizar una exposición narrativa, numérica y/o gráfica, lo más detallada y exhaustiva posible de la realidad que se investiga” (p. 24).

Cualitativa. Este tipo de investigación tiene como finalidad explicar y obtener conocimiento profundo de un fenómeno a través de la obtención de datos extensos narrativos (Hernández et al., 2010). Esta investigación se evidenciará al analizar la investigación cualitativa es de índole descriptiva por cuanto identifica los elementos que conforman un caso, hecho o fenómeno de relevancia jurídica, determinando sus conexiones entre sí, permitiendo describir procesos, contextos, instituciones, sistemas y personas.

Investigación documental. Se basa en el estudio y análisis de documentos teóricos y disposiciones jurídicas que regulan el tema de investigación, con la finalidad de establecer el marco regulatorio vigente y las doctrinas que han elaborado los estudiosos sobre las instituciones jurídicas relevantes.

3.6. Diseño de investigación

La investigación tiene un diseño no experimental, pues el estudio de la unidad de análisis se realiza en las condiciones y circunstancias naturales de su existencia y manifestaciones, sin introducir elementos adicionales para manipular el comportamiento habitual de las variables o los procesos analizados.

2.4. Técnicas e instrumentos

Revisión documental. Esta técnica de investigación permite identificar las investigaciones elaboradas con anterioridad, las autorías y sus discusiones; delinear el

objeto de estudio; construir premisas de partida; consolidar autores para elaborar una base teórica; hacer relaciones entre trabajos; rastrear preguntas y objetivos de investigación. La aplicación de esta técnica permitió revisar documentos, textos (libros, revistas, artículos científicos, tesis doctorales, tesis de maestría, entre otros) de autores correspondientes para el desarrollo de la investigación.

Análisis de contenido. Para la presente investigación se utilizó la técnica desde la perspectiva cualitativa. Se conoce al análisis de contenido como una forma particular de análisis de documentos, no es el estilo del texto lo que se pretende analizar, sino las ideas expresadas en él, siendo el significado de las palabras, temas o frases lo que intenta cuantificarse (López y Facheelli, 2015).

Encuesta. Se empleó este tipo de instrumento de recolección de datos para obtener de los profesionales conocimientos relacionados al Derecho Administrativo en respecto al Derecho Constitucional dentro de la Coordinación Zonal 3 de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA).

3.7. Población y muestra

La población estará dedicada a la muestra representativa de la población y a las instituciones que mantienen en posesión un bien inmueble catalogado como uso público del GAD Municipal del Cantón Manta. En el caso de la presente investigación se aplicó una encuesta a 11 servidores públicos del precitado GAD vinculados a los temas de los bienes públicos o de uso público y los procesos de traspaso al sector privado.

3.8. Hipótesis

El cambio de uso de bienes públicos de los GADs cuando se transfieren a particulares puede afectar el derecho a la buena administración de que son titulares todas las personas.

3.9. Técnicas e instrumentos

Matriz de revisión documental. La investigación documental es la base metódica tradicional de la investigación jurídica. Teniendo en cuenta su importancia para el mundo académico se reflexiona sobre la noción de documento, archivo, libro, leyes, relacionados al tema planteado.

Guía de encuesta estructurada. Se presentó un listado de preguntas que se les hizo a los encuestados, que en este caso fueron empleados de procuraduría y Avalúos y Catastros

del GADM del Cantón Manta en donde se realizó el estudio de casos de cambio de uso de bienes públicos a particulares. La encuesta se realizó a través de la aplicación informática Google Forms, la cual permite la tabulación y representación de los datos de manera automática.

Tanto el cuestionario como las respuestas pueden verse en el siguiente link: <https://docs.google.com/forms/d/1AqQtIXlgIjZn2Uk8nbhLG-fvzFa4VIGDCzw4Z4-rt-8/edit#responses>

3.10. Consideraciones éticas

Las consideraciones éticas a tener en cuenta para el desarrollo de este trabajo se refieren a dos aspectos diferentes, En primer lugar al manejo de las fuentes consultadas en cuanto a las citas y referencias pertinentes de los autores como forma de reconocimiento de sus derechos, los cuales son citados y referenciados de acuerdo con las Normas APA 7ª edición.

En segundo lugar, los aspectos éticos se refieren a la obtención del consentimiento de las personas a quienes se aplicarán los instrumentos de investigación en forma de cuestionario, pues se trata de su opinión personal que debe ser respetada, y para incorporarla al trabajo de investigación que es de carácter público se requiere su autorización expresa.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS

4.1. Procedimiento de cambio de uso de bienes de dominio privado a particulares en los GADs

Como quedó explicado en el Capítulo II, los bienes de uso público están desinados a satisfacer el interés público; es decir, las necesidades básicas de todas las personas, mientras los bienes privados son de exclusivo uso de su titular y pueden transferidos por cualquier tipo de contratos, sujetos únicamente a las limitaciones que impone la ley. No obstante, es un hecho que los bienes privados pueden pasar a ser bienes públicos, por ejemplo a través de una permuta o una expropiación, y también los bienes públicos pueden transferirse al dominio privado, a través de compraventa o permuta.

Tal como lo prevé el COOTAD en su artículo 423, los bienes que pertenecen a una categoría “pueden pasar a otra de las mismas, previa resolución del órgano de legislación del gobierno autónomo descentralizado con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.” Es decir, que los bienes de dominio público pueden pasar a bienes de dominio privado, y por esa vía pueden enajenarse, según las reglas y circunstancia del mercado.

El propio artículo dispone que los bienes de dominio público de uso público podrán pasar a la categoría de adscrito al servicio público; y solo de manera excepcional a la categoría de bienes de dominio privado, “salvo las quebradas con sus taludes y franjas de protección, los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección; parques, canchas, zonas de reserva e instalaciones que se encuentren al servicio directo de la comunidad” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Es decir, que a tenor de este artículo determinados bienes pueden pasar a la categoría de bienes de dominio privado, y por ese conducto pasar a propiedad de particulares. Los bienes de dominio privado están definidos en el artículo 419 del COOTAD, y son los siguientes:

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; d) Las inversiones financieras directas del gobierno

autónomo descentralizado que no estén formando parte de una empresa de servicio público, como acciones, cédulas, bonos y otros títulos financieros.

Para que esos bienes sean traspasados a manos privadas deben seguirse el procedimiento previsto en el COOTAD. Ese cuerpo legal establece las Reglas Especiales Relativas a los Bienes de Dominio Privado a partir de su artículo 435. Esos bienes deben administrarse como si fueran bienes privados, basados en los criterios de eficiencia y rentabilidad, con la finalidad de obtener de su uso o explotación el máximo rendimiento financiero, hasta el punto en que ello sea compatible con el carácter público de los gobiernos autónomos descentralizados y con sus fines.

Cuando no se cumplen esos criterios los bienes pueden ser vendidos o permutados. Para venderlos el artículo 436 dispone que se requiere la autorización de venta aprobada por el respectivo consejo, ya sea cantonal o parroquial que lo tenga en propiedad, el cual puede autorizar la venta, permuta o hipoteca de los bienes inmuebles de uso privado, así como su trueque o prenda, con el voto de los dos tercios de los integrantes. Un requisito para autorizar la venta es que el inmueble cuente con el respectivo avalúo comercial real, considerando los precios de mercado (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Previa a la autorización de venta deben constatarse los requisitos previstos en el artículo 437 del COOTAD: que el inmueble en cuestión no reporte provecho alguno a las finanzas de los gobiernos autónomos descentralizados, o que el provecho sea inferior al que podría obtenerse con otro destino. En tal caso procederá la venta si se constata que el bien no tendrá un distinto uso en el futuro, y por ello merezca conservarse.

El segundo requisito es que pueda obtenerse, con el precio de la venta del bien inmueble, puede obtenerse inmediatamente otro semejante, capaz de ser aplicado a objetos más convenientes para ejecutar o desarrollar proyectos de interés de la comunidad (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010). De acuerdo con lo prescrito en el artículo 438, los mismos criterios para la venta aplican en el caso de la permuta del bien inmueble.

4.2. Análisis de los resultados de encuesta aplicada en el Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta

Para contrastar los resultados del estudio teórico y normativo se aplicó una encuesta a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo, con el objetivo de conocer su opinión sobre las ventajas y desventajas de afectar un bien inmueble de uso público a particulares, en relación con los derechos de los administrados. Los resultados de ese cuestionario se presentan a continuación de manera gráfica y porcentual, seguido del respectivo análisis e interpretación.

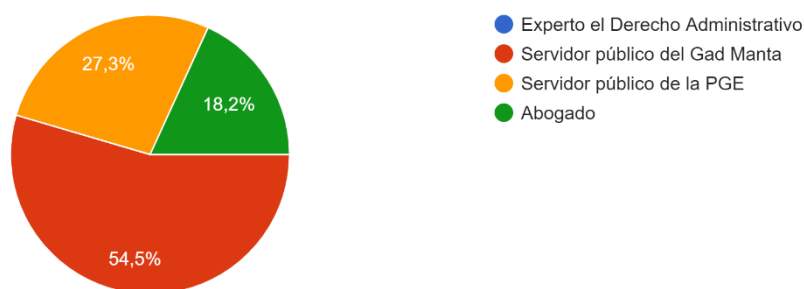
Tabla 1. Área de desempeño profesional

Criterio	Frecuencia	Porcentaje
Experto en Derecho Administrativo	2	18,2%
Servidor público del Gad Manta	6	54,4%
Servidor público de la PGE	3	27,30%
Total	11	100%

Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Gráfico 2. Área de desempeño profesional

Pregunta 1. Indique su área de desempeño profesional en la actualidad
11 respuestas



Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Análisis de resultados. Esta pregunta es de acreditación, y permite constatar que los encuestados tienen conocimiento para responder de manera objetiva cada una de las preguntas, pues en su mayoría son servidores públicos y abogados vinculados a los temas

de Derecho administrativo y patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados. En tal sentido, se trata de expertos acreditados en la materia cuya opinión es relevante para tener un panorama general del tema de investigación.

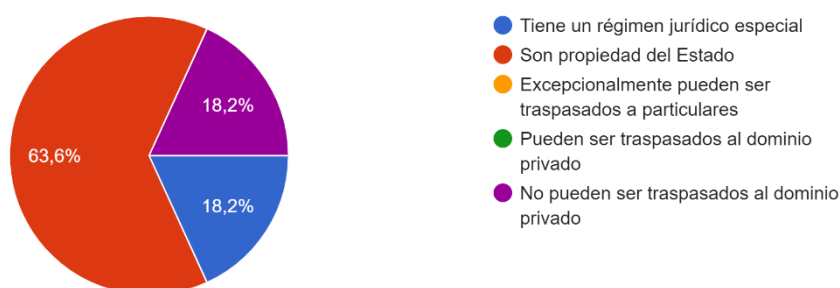
Tabla 2. Características de los bienes de dominio público

Criterio	Frecuencia	Porcentaje
Tiene un régimen jurídico especial	2	18,2%
Son propiedad del Estado	7	63,6%
Excepcionalmente pueden ser traspasados a particulares	0	0%
Pueden ser traspasados al dominio privado	2	18,2%
Total	11	100%

Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Gráfico 3. Características de los bienes de dominio público

Pregunta 2. En su opinión, los bienes de dominio público
11 respuestas



Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Análisis de resultados. Los encuestados seleccionaron de entre diversas opciones aquellas que en su opinión caracterizan a los bienes de dominio público. En su mayoría indicaron que son propiedad del Estado en su sentido general; es decir del Estado central como de los gobiernos autónomos descentralizados; asimismo, señalaron que están sometidos a un régimen especial y que no pueden ser traspasados directamente al dominio de los particulares, pero sí al dominio privado de la administración, y por ese conducto a

particulares. Ese es precisamente el procedimiento que utilizan actualmente los GADs para traspasar bienes de dominio público a particulares, utilizando el mecanismo de desafectación para pasarlos antes a la categoría de bienes de dominio privado, con la consecuente disminución del patrimonio del GAD.

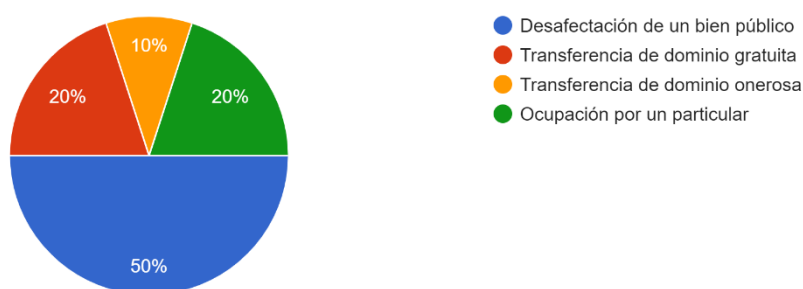
Tabla 3. Circunstancias para el traspaso de bienes de dominio público a particulares

Criterio	Frecuencia	Porcentaje
Desafectación de un bien público	5	50%
Transferencia de dominio gratuita	2	20%
Transferencia de dominio onerosa	1	10%
Ocupación por un particular	2	20%
Total	10	100%

Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Gráfico 4. Circunstancias para el traspaso de bienes de dominio público a particulares

Pregunta 3. El traspaso de bienes de dominio público a particulares procede en las siguientes circunstancias
10 respuestas



Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Análisis de resultados. En cuanto a las circunstancias para que proceda el traspaso de bienes de dominio público a particulares, mediante su previa afectación al dominio privado de los GADs, los expertos consultados en su mayoría manifestaron que procede

previa a la desafectación del bien público, o por casos de transferencia de dominio onerosa o gratuita, o por ocupación, cada una de las opciones en los porcentajes que reflejan el gráfico y la tabla precedentes. No obstante, el mecanismo vigente en el COOTAD es la desafectación primero, y luego la transferencia por cualquier título previstos en Derecho, siempre que se cumplan los requisitos de los artículos 423 y 435 de aquel cuerpo legal.

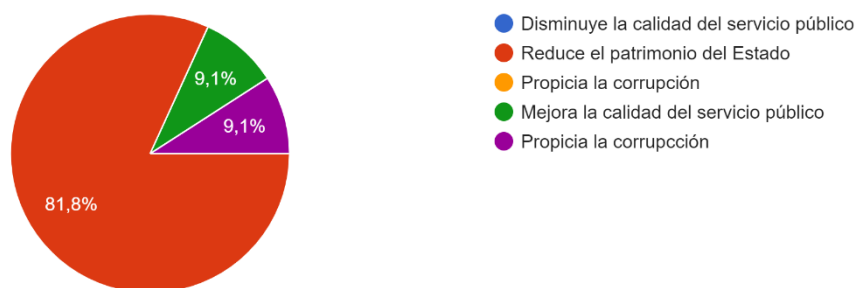
Tabla 4. Consecuencias de la desafectación de un bien público que se transfiere al dominio privado

Criterio	Frecuencia	Porcentaje
Disminuye la calidad del servicio público	0	0%
Reduce el patrimonio del Estado	9	81,8%
Propicia la corrupción	1	9,1%
Mejora la calidad del servicio público	1	9,1%
Total	11	100%

Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Gráfico 5. Consecuencias de la desafectación de un bien público que se transfiere al dominio privado

Pregunta 4. Las consecuencias de la desafectación de un bien público que se transfiere al dominio privado son:
11 respuestas



Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Análisis de resultados. Respecto a las consecuencias de la desafectación de un bien público que se transfiere al dominio privado, los encuestados en su mayoría señalaron que se reduce el patrimonio público de los GADs, seguido de que propicia la corrupción y que mejora la calidad del servicio público. Efectivamente, si bien el COOTAD establece los requisitos que deben observarse para la transferencia de un bien de dominio privado a un particular, ello no deja de constituir una disminución del patrimonio de la entidad, pues deja de tener en su inventario bienes que pueden o podrían ser utilizados para mejorar el servicio público a partir de los ingresos que se obtengan por su uso o explotación.

Tabla 5. Desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta

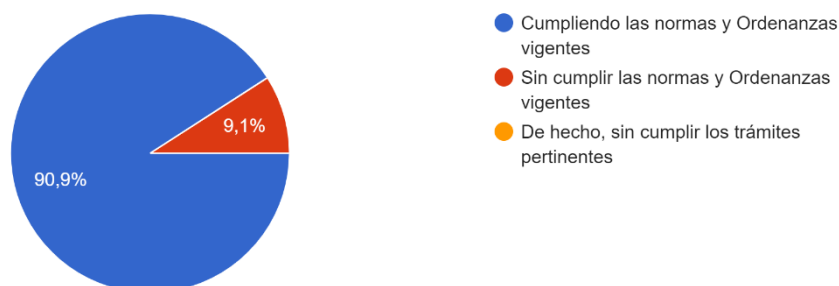
Criterio	Frecuencia	Porcentaje
Cumpliendo las normas y Ordenanzas vigentes	10	90,9%
Sin cumplir las normas y Ordenanzas vigentes	1	9,1%
De hecho, sin cumplir los trámites pertinentes	0	0%
Total	11	100%

Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Gráfico 6. Desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta

Pregunta 5. La desafectación de bienes públicos y su transferencia al dominio privado en el Gad Manta se realiza:

11 respuestas



Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Análisis de resultados. En cuanto a la forma en que se realiza la desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta, los encuestados en su mayoría manifestaron que se realiza cumpliendo las normas y ordenanzas locales vigentes, aunque uno de ellos manifestó que dichas normas no se cumplen. De los resultados porcentuales que constan en la tabla y el gráfico precedente se puede constatar que en general se cumplen los requisitos legales para el traspaso de bienes de dominio privado a particulares, lo cual no deja ser causa de afectaciones al patrimonio del GAD porque disminuye los bienes inmuebles de que puede disponer para generar ingresos que permitan mejorar el servicio público.

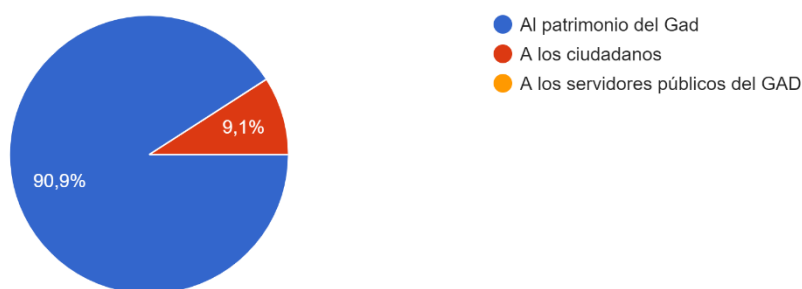
Tabla 6. Afectaciones que produce la desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta

Criterio	Frecuencia	Porcentaje
Al patrimonio del Gad	10	90,9%
A los ciudadanos	1	9,1%
A los servidores públicos del GAD	0	0%
Total	11	100%

Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Gráfico 7. Afectaciones que produce la desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta

Pregunta 6. La desafectación de bienes públicos y su transferencia al dominio privado en el Gad Manta afecta:
11 respuestas



Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Análisis de resultados. Precisamente sobre las afectaciones que produce la desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta, se preguntó a los encuestados, para lo cual se le dieron diferentes alternativas de respuestas. En su mayoría manifestaron que se producen afectaciones al patrimonio del GAD, seguido de afectaciones que se producen a los ciudadanos. Cabe destacar que las primeras se producen por cuanto el bien en cuestión es cedido a un particular por cualquier título autorizado en el COOTAD, pero no siempre se adquiere otro de similar valor o utilidad, por lo que la merma del patrimonio que ocasiona la transferencia del bien es cubierta por el nuevo que se debería adquirir según las normas vigentes.

Tabla 7. Desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta sin cumplir las normas vigentes

criterio	Frecuencia	Porcentaje
Permite la corrupción	4	36,4%
Fomenta la ilegalidad	5	45,5%
Permite a particulares usar y disponer de bienes públicos como propios	2	18,2%

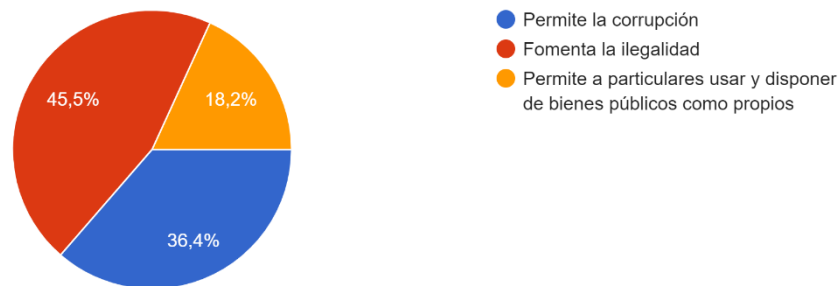
Total	11	100%
--------------	----	------

Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Gráfico 8. Desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta sin cumplir las normas vigentes

Pregunta 7. La desafectación de bienes públicos y su transferencia al dominio privado en el Gad Manta sin cumplir las normas vigentes:

11 respuestas



Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Análisis de resultados. En cuanto al procedimiento de desafectación de bienes públicos y transferencia al dominio privado en el cantón Manta, en los casos en que se realiza sin cumplir las normas vigentes, los encuestados en su mayoría indicaron que tiene como una de sus consecuencias el hecho de que fomenta la ilegalidad, al realizarse actos que no se apegan a las normas vigentes. Seguido de ello indicaron que permite la corrupción, entendiendo por tal el hecho de que los decisores aceptan, solicitan o permiten que se ofrezcan o entreguen dádivas o beneficios a cambio de una decisión favorable. Si embargo, no indicaron un caso concreto donde se hubiera realizado la transferencia de un bien de dominio privado a un particular sin cumplir las normas vigentes, o que se hubiera realizado algún procedimiento sancionatorio.

Tabla 8. Medidas para garantizar el derecho a la buena administración en el cantón Manta

Criterio	Frecuencia	Porcentaje
Prohibir la desafectación de bienes públicos	2	18,2%
Actualizar el catastro de bienes públicos	3	27,3%

Revisar las ordenanzas sobre transferencias de bienes públicos a particulares	3	27,3%
Revisar el historial de cada bien y determinar su categoría de público o privado	3	27,3%
Total	11	100%

Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Gráfico 9. Medidas para garantizar el derecho a la buena administración en el cantón Manta

Pregunta 8. Para garantizar el derecho a la buena administración con respecto a la desafectación de bienes en el Gad manta se debe:

11 respuestas



Fuente: Encuesta aplicada a servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, servidores públicos de la Contraloría General del Estado y expertos en Derecho administrativo.

Análisis de resultados. En esta última pregunta se solicitó a los expertos que indicaran las medidas que a su juicio deberían aplicarse para garantizar el derecho a la buena administración en el cantón Manta. En su mayoría señalaron la necesidad de actualizar el catastro de bienes públicos; revisar las ordenanzas sobre transferencias de bienes públicos a particulares; y revisar el historial de cada bien y determinar su categoría de público o privado, todas las opciones en el mismo porcentaje. Algunos de los encuestados sugirieron la prohibición de desafectación de bienes públicos, pues ello es precisamente el paso previo para que bienes de dominio privado del GAD pasen a particulares por cualquiera de los títulos de transferencia permitidos en el COOTAD.

4.3. Confirmación de la hipótesis

Cabe señalar en este punto que con el análisis de los datos de la encuesta aplicada en el Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta se confirmó la hipótesis planteada inicialmente, pues se determinó que el cambio de uso de bienes públicos de los GADs, cuando se transfieren a particulares, puede afectar el derecho a la buena administración de que son titulares todas las personas. Esa afectación se produce porque al producirse el traspaso el GAD se despoja de dichos bienes, con los cuales hubiera podido prestar un mejor servicio, o incrementar sus ingresos por concepto de arrendamiento, por ejemplo, en lugar de proceder directamente a su venta.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

La presente investigación tuvo como objetivo general fundamentar la necesidad de modificar el régimen jurídico vigente respecto al cambio de uso de bienes públicos al dominio privado y posteriormente a particulares, para evitar las afectaciones que actualmente se producen al patrimonio del Estado en los Gobiernos Autónomos Descentralizados desde la vigencia del COOTAD. Una vez realizado el estudio en su totalidad procede formular las siguientes conclusiones.

1. El COOTAD les reconoce a los GADs como parte de su patrimonio determinados bienes de dominio privado o de dominio público; entre estos últimos se encuentran los bienes afectados al servicio público. Los bienes de dominio privado tienen como característica que se rigen por las condiciones del mercado, y por tanto pueden ser objeto de transferencia a particulares por cualquier título como la venta, permuta, donación, trueque o prenda, con la consecuente salida del patrimonio del GAD de que se trate. De lo dicho se desprende que los bienes de dominio público no pueden ser transferidos a particulares, por lo cual su cambio de uso a dominio privado se utiliza de manera recurrente como paso previo a su enajenación.
2. El procedimiento de transferencia de bienes de dominio privado a particulares está regulado en el COOTAD, y procede sobre bienes inmuebles que no sean de dominio público, bienes y activos de las empresas de los GADs que no prestan los servicios de su competencia, los bienes mostrencos que se encuentren dentro de su jurisdicción, y las inversiones directas que realicen los GADs que formen parte de una empresa pública. La transferencia de esos bienes a particulares se rige por las reglas del mercado, con base en su precio real, y puede ser autorizada su venta o cesión por cualquier título por los votos favorables de las dos terceras partes de los miembros del cuerpo colegiado de que se trate.
3. Para contrastar los resultados del estudio normativo y doctrinal con la práctica administrativa vigente, se aplicó una encuesta a expertos en Derecho administrativo, servidores públicos del Departamento de Avalúos y Catastros del GADM del Cantón Manta, y a servidores público de la Contraloría General del Estado, los cuales permitieron confirmar que la desafectación de bienes del

dominio público y su cambio de uso a bienes de dominio privado afecta el patrimonio de los GADs, el derecho a la buena administración de que son titulares todas las personas, y la adecuada gestión del patrimonio público que debe estar al servicio de la ciudadanía para satisfacer el interés público.

5.2. Recomendaciones

1. A la Asamblea Nacional, que en una eventual reforma del COOTAD se revise el procedimiento de cambio de uso de bienes de dominio público a bienes de dominio privado pues, con ese mecanismo con frecuencia se utiliza para desafectar bienes que posteriormente se traspasan a particulares alegando falta de rentabilidad o cualquier otra circunstancia que justifique la transferencia de dominio.
2. A los estudiosos del Derecho administrativo, que en futuros estudios profundicen en el análisis comparado de la aplicación del procedimiento de cambio de uso de bienes de dominio público al dominio privado y su posterior transferencia a particulares, para determinar si se cumplen todos los requisitos constitucionales y legales del caso.
3. A GAD del cantón Manta, que antes de desafectar un bien de dominio público al dominio privado, se realice un proceso de actualización del catastro, se revisen las ordenanzas que regulan las transferencias de bienes de dominio privado a particulares, y se revise el historial de cada bien para verificar que el cambio de uso de dominio público a dominio privado no se utilice con fines de transferencia a particulares.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, J. (2010). *La Titularidad del derecho de dominio sobre aquellos bienes inmuebles que no se encuentran inscritos en el Registro de la Propiedad*. Cuenca: tesis de grado, Universidad de Cuenca. Retrieved 27 de marzo de 2022, from <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/852>
- Arguello, L. (2018). *La configuración jurídica del derecho a la buena administración pública*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Balseca, C. (2014). *El título de propiedad como objeto de legalización de la tenencia de la tierra en los asentamientos de hecho con lato grado de consolidación de vivienda en el sector marginal urbano de Quito*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Belalcázar, E. (2011). *Defensa constitucional del derecho al espacio público*. Universidad Nacional de Colombia.
- Benalcázar, J. (2013). La autonomía financiera municipal en el Ecuador, con especial referencia a los ingresos tributarios y a la potestad tributaria de los municipios. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*(32), 27-40.
- Bonilla, J., & Torres, J. (2014). *El régimen aplicable a los antejardines como elemento constitutivo de espacio público*. Universidad Javeriana de Colombia.
- Braña, F. (2011). *Los bienes públicos*. Universidad de Salamanca. <https://doi.org/http://e-publica.unizar.es/wp-content/uploads/2021/02/HP1-Tema-6-oct2010.pdf>
- Cabanellas, G. (2010). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta.
- Calduch, R. (2012). *Métodos y Técnicas de Investigación en Relaciones Internacionales Curso de Doctorado*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Cantarero, D., Fernández, N., Pascual, M., y Lanza, P. (2022). *Teoría de bienes públicos y externalidades*. Universidad de Cantabria. <https://doi.org/https://ocw.unican.es/pluginfile.php/1147/course/section/764/Tema%202.2.pdf>
- Chilinquinga, J. (2016). *Mecanismos que viabilizan la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Retrieved marzo 26, 2022, from <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4881>
- CIJE. (2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. Panamá: CIJE.
- Código Civil. (2015). Quito: Registro Oficial de 24 de junio.
- Código Orgánico Administrativo. (2017). Quito: Registro Oficial de 31 de julio.

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). Quito: Registro Oficial de 19 de octubre.
- Código Orgánico General de Procesos. (2015). Quito: Registro Oficial de 22 de mayo.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Montecristi: Registro Oficial de 20 de octubre.
- Contraloría General del Estado. (2018). *Reglamento Administración y Control de Bienes del Sector Público*. Registro Oficial de 14 de diciembre.
<https://doi.org/https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/REGLAMENTO-ADMINISTRACION-Y-CONTROL-DE-BIENES.pdf>
- Dromi, R. (1996). *Manual de Derecho administrativo*. Ediciones Ciudad.
- Espín, J. (2019). *Desafectación a través de una transferencia de dominio a título gratuito de un bien del Estado por actos o hechos administrativos*. Quito: Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Retrieved marzo 25, 2022, from <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6697>
- García de Enterría, E. (1954). Sobre la imprescriptibilidad del dominio público. *Revista de Administración Pública*, 11-52. Retrieved 26 de marzo de 2022, from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2111928>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill.
- Jaramillo, H. (2005). *Manual de Derecho Administrativo*. Universidad Nacional de Loja.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. (2008). Quito: Registro Oficial de 4 de agosto.
- López, P., y Fachecli, S. (2015). *Metodología de la investigación social cuantitativa*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Madrigal, J., & Navarro, L. (2015). *Medidas cautelares de embargo de Bienes Estatales en Procesos Ejecutivos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Universidad de Medellín.
- Magiera, S. (2077). El derecho a una buena administración en la Unión Europea. En J. Meyer, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (pp. 518-528). Baden-Baden: NomosKommentar. Retrieved 28 de abril de 2021, from http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_materials/26_les_administracions_en_perspectiva_europea/8_magiera/08-magiera_tradcast.pdf
- Marienhoff, M. (1988). *Tratado de Derecho administrativo, tomo V* (2da ed.). Abeledo-Perrot.

- Matilla, A. (2020). Buena administración como noción jurídica y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la administración pública. *Revista Iberoamericana de Gobierno*, 1-50.
- Morán, M. (2018). *Bienes de uso público de los habitantes: asiento de derechos privados*. Bogotá: tesis de maestría, Universidad Santo Tomás. Retrieved febrero 12, 2022, from <https://repository.usta.edu.co/jspui/bitstream/11634/21204/1/2020mariamorán.pdf>
- Moreau, E. (2023). *Manual de Derecho administrativo*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. <https://doi.org/https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/article/view/1633/2022>
- Novoa, E. (1980). La evolución del derecho de propiedad en los actuales textos constitucionales latinoamericanos. En H. Cuadra, *Estudios de Derecho Económico* (pp. 41-71). México D.F: UNAM. Retrieved 12 de marzo de 2022, from <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/373/4.pdf>
- Parejo, L. (2010). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Raposo, I., Liendo, M., y Aguirre, C. (2017). *Los bienes públicos en la sociedad. una institucionalidad renovada en el caso del puerto público de Rosario*. Unuversida de Rosario. <https://doi.org/https://rehip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/ebfe7c48-65cc-45af-95e2-99d23bb6842b/content>
- Sainz, F. (1999). El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la "Revista de Administración Pública". *Revista de Administración Pública*(150), 477-514. Retrieved 26 de marzo de 2022, from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17456>
- Taylor, S., y Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos en investigación. La búsqueda de los significados*. Barcelona: Paidós.
- UE. (2000). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Niza: UE.
- Vargas, L. (2019). *Límites a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Estudio de los GAD parroquiales rurales*. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.
- Vázquez, W. (2008). Acerca del dominio público y el dominio privado del Estado. A propósito de sus definiciones en la nueva Ley General de del sistema nacional de Bienes Estatales y su Reglamento. *Revista Derecho & Sociedad*(30), 272-283.

ANEXOS

Cuestionario aplicado a los expertos en el tema

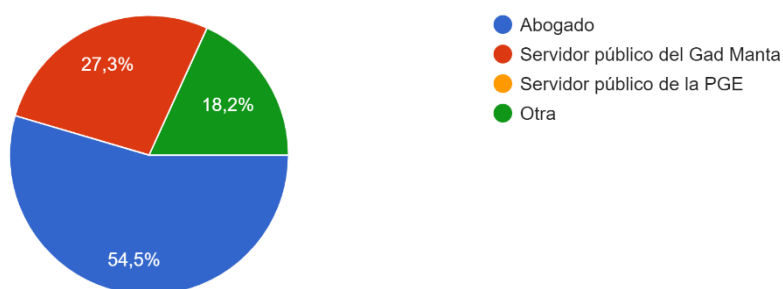
EL CAMBIO DE USO DE BIEN PÚBLICO A UN PRIVADO Y LA AFECTACIÓN AL PATRIMONIO DEL ESTADO EN LOS GADS A PARTIR DE LA VIGENCIA DEL COOTAD.

Con el desarrollo del tema se realiza un análisis del régimen jurídico aplicable a la realidad de la administración estatal de los bienes en el sector público, que a partir de la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, partiendo del hecho de que muchos de los bienes inmuebles entregados a instituciones de carácter privado o público han quedado sin una solución administrativa. La investigación se aplica específicamente al Gad del cantón Manta

Disponible en <https://docs.google.com/forms/d/1AqQtIXlgIjZn2Uk8nbhLG-fvzFa4VIGDCzw4Z4-rt-8/edit#responses>

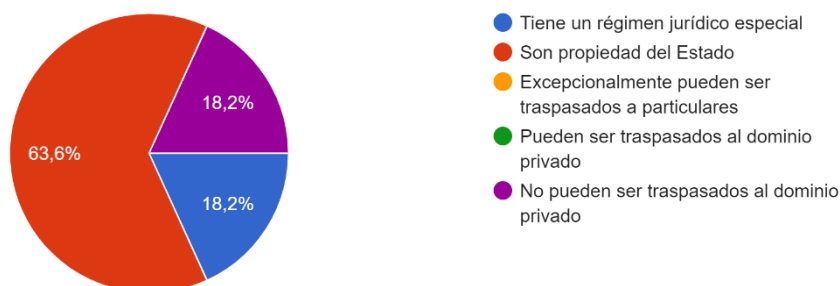
Pregunta 1. Indique su área de desempeño profesional en la actualidad

11 respuestas



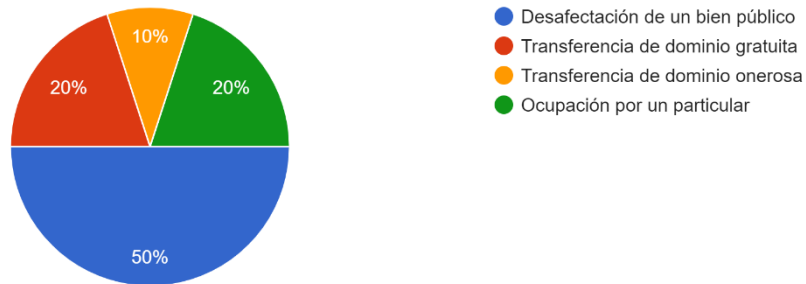
Pregunta 2. En su opinión, los bienes de dominio público

11 respuestas



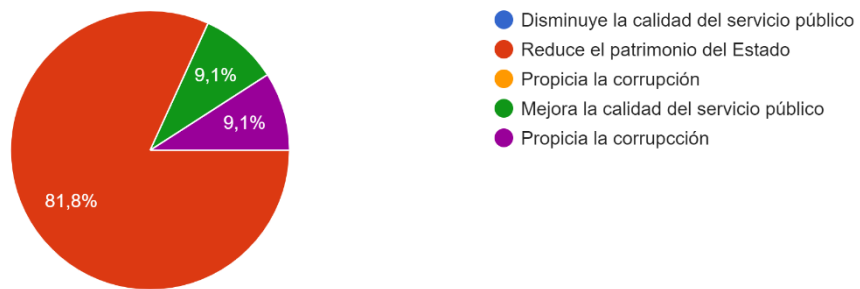
Pregunta 3. El traspaso de bienes de dominio público a particulares procede en las siguientes circunstancias

10 respuestas



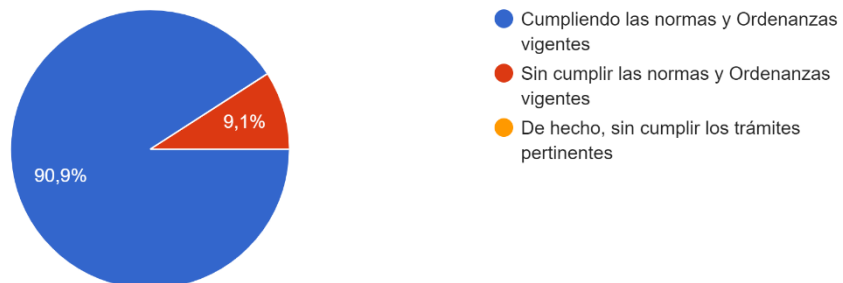
Pregunta 4. Las consecuencias de la desafectación de un bien público que se trasfiere al dominio privado son:

11 respuestas



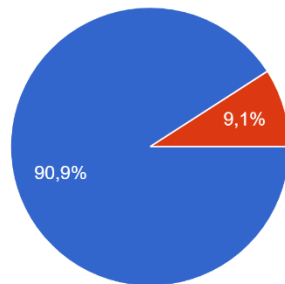
Pregunta 5. La desafectación de bienes públicos y su transferencia al dominio privado en el Gad Manta se realiza:

11 respuestas



Pregunta 6. La desafectación de bienes públicos y su transferencia al dominio privado en el Gad Manta afecta:

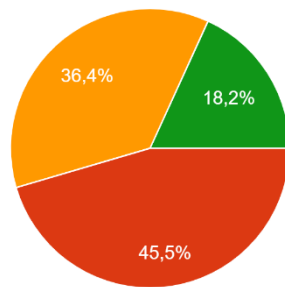
11 respuestas



- Al patrimonio del Gad
- A los ciudadanos
- A los servidores públicos del GAD

Pregunta 7. La desafectación de bienes públicos y su transferencia al dominio privado en el Gad Manta sin cumplir las normas vigentes:

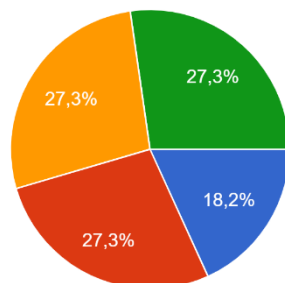
11 respuestas



- Permite a particulares usar y disponer de bienes públicos como propios
- Permite a particulares usar y disponer de bienes públicos como propios
- Fomenta la ilegalidad
- Permite la corrupción

Pregunta 8. Para garantizar el derecho a la buena administración con respecto a la desafectación de bienes en el Gad manta se debe:

11 respuestas



- Prohibir la desafectación de bienes públicos
- Actualizar el catastro de bienes públicos
- Revisar las ordenanzas sobre transferencias de bienes públicos a particulares
- Revisar el historial de cada bien y determinar su categoría de público o privado