UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS

TÍTULO:

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y los bienes nacionales en el Ecuador.

AUTOR: CHRISTIAN ANIBAL LOMAS CHUGÑAY

DIRECTOR: DR. PATRICIO GARCIA B.

Quito, 2016

AUTORIZACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Yo, Christian Aníbal Lomas Chugñay, con cédula de ciudadanía No. 1717921850, en calidad de autor del trabajo de investigación "El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y los bienes nacionales en el Ecuador" autorizo a la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), a hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen o de parte de los que contiene esta obra, con fines estrictamente académicos o de investigación.

Los derechos que como autor me corresponden, con excepción de la presente autorización, seguirán vigentes a mi favor, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, 6, 8, 19 y demás pertinentes de la Ley de Propiedad Intelectual y su Reglamento en Ecuador.

Quito, 2016

Christian Aníbal Lomas Chugñay

C.I. 1717921850

Correo: lomas.christian@yahoo.es

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y HONESTIDAD ACADÉMICA

Nombre: Christian Aníbal Lomas Chugñay

Cédula de ciudadanía: 1717921850

Facultad: Jurisprudencia Escuela: Derecho

DECLARO QUE:

El trabajo de investigación de fin de carrera titulado "El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y los bienes nacionales en el Ecuador" para optar por el título de Abogado de los Tribunales y Juzgados, es de mi autoría exclusiva y producto de mi esfuerzo personal; las ideas, enunciaciones, citas de todo tipo e ilustraciones diversas; obtenidas de cualquier documento, obra, artículo, memoria, entre otros (versión impresa o digital), están citadas de forma clara y estricta, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Estoy plenamente informado de las sanciones universitarias y/o de otro orden en caso de falsedad de lo aquí declarado, en todo o en parte.

Quito, 2016

Christian Aníbal Lomas Chugñay

C.I. 1717921850

Correo: lomas.christian@yahoo.es

DEDICATORIA

A Dios, por permitirme culminar mi sueño.

Y de manera especial a mis padres, quienes me han apoyado incondicionalmente en todo momento: en cada decisión, en cada tropiezo, en cada tristeza; espero que con este sueño realizado ellos puedan sentirse orgullosos de mí.

A mis hermanas y sobrinos, que siempre me impulsaron y estuvieron presentes en todo momento, y llenan de alegría mi corazón.

Christian Lomas Ch.

AGRADECIMIENTOS

Un agradecimiento infinito a mis padres que han estado allí para apoyarme en cada momento en que los necesitaba.

Agradezco también al doctor Patricio García, por su importante colaboración en el desarrollo de la presente tesis, ya que con su excepcional calidez humana demostró su excelencia académica en el ámbito profesional y ético y su apoyo para que la culminación de esta carrera sea una realidad, después de mucho tiempo, esfuerzo y sacrificio.

Gracias a mis queridos maestros que, con su paciencia y la dedicación demostrada en estos años, podrán al fin ver los frutos de sus enseñanzas.

Christian Lomas Ch.

ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

AUTORIZACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL ii

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y HONESTIDAD ACADÉMICA iii

DEDICATORIA iv

AGRADECIMIENTOS v

ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS vi

ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS Y FIGURAS viii

ÍNDICE DE GRÁFICOS ix

RESUMEN x

INTRODUCCIÓN 13

CAPÍTULO I 17

1. MARCO TEÓRICO 17

1.1. DE LAS VARIAS CLASES DE BIENES 17

1.1.1. LOS BIENES NACIONALES EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA 20

1.1.2. BIENES FISCALES 25

1.2. EL PATRIMONIO DEL ESTADO 26

1.2.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN 26

1.2.2. DEFINICIÓN 28

1.2.3. EL PATRIMONIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN EL CÓDIGO CIVIL 31

1.3 EL RÉGIMEN PATRIMONIAL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS Y DESCENTRALIZADOS EN EL COOTAD 33

1.3.1. ANTECEDENTES 33

1.3.2. LOS BIENES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, SU ADMINISTRACIÓN Y CONTROL 41

1.3.3. INSTITUCIONES Y NORMATIVA QUE REGULAN EL MANEJO DE BIENES PÚBLICOS 48

1.3.3.1. LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO Y SU LEY ORGÁNICA 48

1.3.3.2. REGLAMENTO GENERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN, UTILIZACIÓN Y CONTROL DE LOS BIENES Y EXISTENCIAS DEL SECTOR PÚBLICO 50

1.3.3.3. LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO 52

1.3.3.4. CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN 54

1.4. RESPONSABILIDADES DEL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO 56

1.4.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA 56

1.4.2. RESPONSABILIDAD CIVIL 58

1.4.3. RESPONSABILIDAD PENAL 59

CAPÍTULO II 62

2. MARCO METODOLÓGICO 62

2.1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN 62

2.2. TIPOS DE INVESTIGACIÓN 63

2.2.1. INVESTIGACIÓN BIBLIOGRÁFICA 63

2.2.2. INVESTIGACIÓN DE CAMPO 64

2.3. TÉCNICA PARA EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN 64

2.3.1 OBSERVACIÓN 64

2.3.2 ENCUESTA 64

2.4. POBLACIÓN O MUESTRA 64

2.5. DISCUSION DE RESULTADOS 67
2.5.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS 67
2.6. ENTREVISTA 75
2.6.1. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS 75
CAPÍTULO III 85
3. PROPUESTA 85
4. CONCLUSIONES 88
5. RECOMENDACIONES 92
6. BIBLIOGRAFÍA 94
Anexos

ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS Y FIGURAS

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1 : Clasificación y diferenciación de los bienes públicos de los GAD 47

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla No. 1: Pregunta 1 67
Tabla No. 2: Pregunta 2 68
Tabla No. 3: Pregunta 3 69
Tabla No. 4: Pregunta 4 70
Tabla No. 5: Pregunta 5 71
Tabla No. 6: Pregunta 6 72
Tabla No. 7: Pregunta 7 73
Tabla No. 8: Pregunta 8 74

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico No. 1: Pregunta 1 67
Gráfico No. 2: Pregunta 2 68
Gráfico No. 3: Pregunta 3 69
Gráfico No. 4: Pregunta 4 70
Gráfico No. 5: Pregunta 5 71
Gráfico No. 6: Pregunta 6 72
Gráfico No. 7: Pregunta 7 73
Gráfico No. 8: Pregunta 8 74

RESUMEN

El actual Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización es la normativa que se encarga de definir la organización territorial del Estado ecuatoriano, así como el régimen de los diferentes gobiernos autónomos descentralizados para garantizar su autonomía política, administrativa y financiera, con un modelo de descentralización a través del sistema nacional de competencias, para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

Algo importante en esta normativa es la organización territorial en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, donde se forman los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para la promoción del desarrollo y garantizar el buen vivir.

El cuidado de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados requiere estar debidamente regulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para el efecto resulta indispensable contar con normas claras –que sirven de fundamento al derecho a la seguridad jurídica conforme lo señala el artículo 82 de la Constitución de la República–, que establezcan procedimientos y sanciones en contra de quienes hacen un uso indebido, destruyen o se sustraen cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados sean estas personas particulares o servidores públicos.

Palabra Clave: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD–, Gobiernos Autónomos Descentralizados –GAD–, Bienes Nacionales, Bienes Fiscales, Patrimonio del Estado.

ABSTRACT

The current Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization is the legislation which is responsible for defining the territorial organization of Ecuador and the regime of the different autonomous governments to ensure their political, administrative and financial autonomy, with a model of decentralization through the national system of skills, to compensate imbalances in regional development.

Something important in this regulation is the territorial organization into regions, provinces, cantons and rural parishes where the Autonomous Government decentralized form, for promoting development and ensuring good living.

Care of national property owned by the autonomous governments need to be properly regulated in the Organic Code of Territorial Organization , Autonomy and Decentralization, to the effect it is essential to have clear rules which underlie the right to legal certainty as stated in article 82 of the Constitution of the Republic , to establish procedures and sanctions against those who are abusing , destroying or any kind of property owned by the decentralized autonomous governments are subtracted whether these individuals or public servants.

Keyword: Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization -COOTAD-, -GAD- Decentralized Autonomous Governments, National Property, Real Fiscales, Patrimonio.

INTRODUCCIÓN

Con este trabajo se pretende determinar la relación que existe entre el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y los bienes nacionales. El COOTAD constituye un instrumento normativo que en su parte pertinente regula el buen uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados. Dentro de sus objetivos generales encontramos la regulación de la actividad administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados, situación que permitió simplificar y unificar los distintos cuerpos normativos que en el pasado se encargaban de regular esta materia.

El COOTAD al tenor de lo que dispone el artículo 1:

> Establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva, a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y los mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial (COOTAD, 2010, Art.1).

El COOTAD, en concordancia con lo dispuesto por la Constitución de la República en el Título V que trata sobre la "Organización Territorial del Estado" establece el marco legal para la organización territorial y el funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. El COOTAD está conformado por nueve títulos, 598 artículos, nueve disposiciones generales, 31 disposiciones transitorias y dos disposiciones derogatorias y reformatorias. Reúne en un solo cuerpo normativo lo que antes se encontraba regulado por; la Ley de Régimen Municipal, la Ley de Régimen Provincial, la Ley de Juntas Parroquiales, la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social. (Mantilla, 2011, p.7)

Si comparamos al COOTAD con el anterior régimen normativo, podemos encontrar algunas innovaciones que merecen ser resaltadas:

> Introducción de nuevos principios […] Reconocimiento de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados. Creación de las regiones […]. Posibilidad de conformar distritos metropolitanos autónomos […]. El impulso de la autonomía […]. La afirmación del carácter plurinacional del Estado a través de la creación de circunscripciones territoriales étnico-culturales. […]. Reivindicación de los sectores rurales […]. El establecimiento del Consejo Nacional de Competencias […] La definición de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno y la posibilidad del ejercicio concurrente de las mismas en

> coordinación con los diferentes niveles de gobierno sub nacional. […] monto de participación de los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado (PGE) (Mantilla, 2011, p.11-4)

La estructura normativa del COOTAD tiene como base los principios determinados en su artículo 3 que son:

> a) Unidad.- Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano. […]
>
> b) Solidaridad.- Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. […]
>
> c) Coordinación y corresponsabilidad.- Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos.
>
> d) Subsidiariedad.- La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos. […]
>
> e) Complementariedad.- Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.
>
> f) Equidad interterritorial.- La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.
>
> g) Participación ciudadana.- La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. […]
>
> h) Sustentabilidad del desarrollo.- Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. […] (COOTAD, 2010, Art.3).

Con referencia a los bienes nacionales, se puede señalar que los mismos son bienes cuyo dominio pertenece a toda la nación (Código Civil, 2005, Art.604). Los bienes nacionales pueden ser de uso público o bienes públicos, definidos como aquellos cuyo uso pertenece a todos los habitantes de la nación (Código Civil, 2005, Art.604), dentro de los cuales se encuentran las calles, plazas, puentes, caminos, el mar adyacente y sus playas (Código Civil, 2005, Art.604). Los bienes del Estado o bienes fiscales, por

su parte, son aquellos bienes en que su uso se encuentra adscrito administrativamente a un servicio público, en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el COOTAD los denomina bienes afectados al servicio público. (COOTAD, 2010, Art.418)

La pregunta central de la cual parte el presente trabajo de investigación es: ¿El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización garantiza el buen uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados?

Las siguientes preguntas marcan las directrices de la formulación del problema, con el fin de abordar desde diferentes ángulos el problema de investigación:

¿Cuál es la relación jurídica del COOTAD con los bienes nacionales?

¿Qué sanciones o procedimientos establece el COOTAD que garanticen el buen uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados?

¿Es necesaria una propuesta jurídica que garantice el buen uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados?

El objetivo general del presente trabajo de investigación es determinar si el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización garantiza el buen uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados.

Tres son los objetivos específicos del presente trabajo de investigación:

1. Establecer la relación jurídica del COOTAD con los bienes nacionales.

2. Analizar si el COOTAD establece sanciones y procedimientos que garanticen el buen uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados.

3. Presentar una propuesta jurídica que garantice el buen uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados en el ámbito de aplicación del COOTAD.

En el ámbito social, se espera concientizar a la ciudadanía, a los gobiernos autónomos descentralizados y sus funcionarios respecto de la importancia que tienen los bienes nacionales y la responsabilidad sujeta a sanción que recae en los funcionarios de las entidades públicas en el marco del Código Orgánico de Organización Territorial y demás normativa pertinente.

Como hipótesis para el desarrollo del presente trabajo se plantea que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización es un instrumento legal que no garantiza el buen uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados a través de procedimientos y sanciones idóneas.

CAPÍTULO I

1. MARCO TEÓRICO

1.1. DE LAS VARIAS CLASES DE BIENES

Dentro de la doctrina existen diversas formas de clasificación para los bienes entre las cuales destacan aquellas que consideran el bien en sí mismo, punto de partida que adopta el Código Civil en su artículo 583 al determina que "los bienes consisten en cosas corporales o incorporales", los corporales dice el Código Civil en su artículo 584 se dividen en "muebles e inmuebles", dentro de los inmuebles distingue el Código aquellos por su naturaleza –Art.586-, por su adherencia o incorporación –Art.586, 587- y aquellos por destinación-Art.588-. De las cosas muebles se puede distinguir aquellas por naturaleza –Art.585- y aquellas por anticipación –Art.589-, por su parte dice el artículo 593 que se dividen además estos en fungibles y no fungibles. Respecto de las cosas incorporales el artículo 594 determina que estas comprenden derechos reales "el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona" conforme lo estipula el artículo 595 y derecho personales o créditos "los que sólo pueden reclamarse de ciertas personas […]" dice el artículo 596 del Código Civil.

Si bien el Código Civil Ecuatoriano, en el libro II, De los bienes y de dominio, posesión, uso, goce y limitaciones, da una clara definición, antes de establecer el significado de bienes, se puede mencionar que existe una marcada distinción entre las cosas y los bienes, aunque la legislación ecuatoriana no establezca una clara diferencia y conceptualización de las cosas y bienes.

> Cosa.- Es, de modo general, todo lo que existe sin tener la calidad de persona. Son cosas el sol, el aire, el mar. Las cosas no interesan al jurista sino en cuanto puedan dar al hombre alguna utilidad y en cuanto sean aptas para integrar el acervo patrimonial de una persona. Ahora bien, cuando las cosas se encuentran en estas circunstancias, se denominan bienes. Las cosas componen el género; los bienes la especie. (Palomeque, 2012, p.19)

Se entiende, además, por cosas los objetos inanimados, aquello que tiene forma, ya sea natural o artificial, real o abstracta, corporal o espiritual; puede ser un objeto inanimado y nunca llega a tener la calidad de ser viviente. Es una realidad impersonal, material o inmaterial, que puede ser futura o actual, esencial y útil, que satisface las necesidades humanas y, lo más importante, que es susceptible de ser objeto de derecho.

A las cosas se las considera como entidades no susceptibles de apropiación o como entes extrajurídicos; en cambio, los bienes pueden recibir una clasificación jurídica de acuerdo con su necesidad de cumplir una determinada función tanto económica como social, en este sentido se sostiene que una cosa "alude a todo aquello que tiene existencia fuera del hombre; mientras que el concepto de bien lo refiere específicamente a aquellas cosas que representan una utilidad apropiable para el hombre […] susceptibles de incorporarse a su patrimonio" (Parraguez, 1999, p.13)

> Bienes son llamadas aquellas cosas de que los hombres se sirven o se ayudan. Sin embargo, la sola utilidad no basta para fijar el sentido jurídico del bien, debe acompañarle la apropiación actual o virtual. Por eso se ha dicho que, en buena lógica, no son bienes las cosas mismas, sino los derechos que podemos tener en ellas o por ellas. (Palomeque, 2012, p.19)

Todo lo que puede ser objeto de adjudicación se encuentra dentro del comercio y como resultado, tiene un valor económico y puede ser considerado un bien. El conjunto de bienes forma el patrimonio de las personas; los bienes pueden ser de consumo, equipos, etc., (Parraguez, 1999). El art. 583 establece que: "Los bienes consisten en cosas corporales o incorporales. Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa, un libro. Incorporales las que consisten en meros derechos, como los créditos, y las servidumbres activas" (Código Civil, 2009, Art.583)

Concurren disímiles juicios para catalogar a los bienes; en tal sentido, se pueden clasificar en bienes corporales y bienes incorporales; muebles e inmuebles; fungibles y no fungibles**.** Las cosas corporales se dividen en muebles e inmuebles y son aquellas que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa o un libro. Las cosas incorporales, en cambio, consisten en "meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas" (Código Civil, 2009, Art.583)

De manera más precisa, las cosas corporales son aquellas que pueden ser apreciadas por cualquiera de los sentidos. Las cosas incorporales, por el contrario, pertenecen al dominio de la inteligencia y consisten en simples derechos, es así que los bienes incorporales "son los derechos, entidades, carentes de materialidad, intangibles […] de existencia puramente intelectual" (Parraguez 1999, p.39)

Los muebles son aquellas cosas que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose por sí mismas, como los animales –que por eso se llaman semovientes– o

por una fuerza externa, como en el caso de las cosas inanimadas. Se exceptúan las que, siendo muebles por naturaleza, se reputan inmuebles por su destino. La diferencia que se observa en el derecho moderno entre los bienes muebles e inmuebles tiene gran importancia y marca una decisiva influencia en la ordenación de varios contratos e instituciones jurídicas. (Parraguez, 1999)

> En el derecho romano clásico no se desconoció la distinción de muebles e inmuebles, pero no le asignó importancia decisiva. En la época Justineana, debido a la evolución de la economía romana, se introdujo esta clasificación y fue notablemente elaborada. Pero fue en el derecho germánico que se acogió la distinción con tal fuerza que ideó ficciones para atribuir la calidad mueble a cosas que son inmuebles (Planiol, 2002, p.48).

Aplicables a las cosas corporales, el Código Civil extiende la distinción a los bienes incorporales al decir que los derechos y acciones se reputan bienes muebles o inmuebles, según lo sea la cosa en que han de ejercerse o que se debe. (Código Civil, 2005, Art.597)

Cuando una cosa no puede trasladarse de un lugar a otro se dice que es inmueble, por ejemplo, las construcciones que se encuentran fijas en el suelo, los caminos, las tierras, los árboles. En la normativa civil se establece que las cosas incorporales son derechos reales o personales; son reales cuando tenemos derecho sobre una cosa sin respecto a determinada persona; estos derechos reales pueden ser los de dominio, de herencia, de usufructo, uso o habitación, de servidumbres activas, de prenda y los de hipoteca, donde nacen las acciones reales. En cambio, los derechos personales o créditos son los que se pueden reclamar solo por ciertas personas que por un hecho propio o por la sola disposición de la ley han contraído obligaciones correlativas, como el prestamista contra su deudor por el dinero prestado o el hijo contra el padre por alimentos; estas dan lugar al nacimiento de las acciones personales (Código Civil, 2005, Art.594 al 596)

Las cosas no fungibles a diferencia de las fungibles como las especies monetarias son aquellas cuyas características individuales y específicas no pueden ser sustituidas ni subrogadas por otras, como sucede con los derechos de crédito, donde el objetivo principal de una obligación es una cosa no fungible y, por tanto, el acreedor puede exigir que se le pague con esa cosa. En los contratos, como el comodato, la obligación es la devolución de la misma cosa recibida, por ser contratos que versan sobre cosas no fungibles, cuya propiedad no puede ser transferida, así la “Clasificación

que nos ocupa adquiere gran interés en temas como el usufructo, el comodato y el mutuo entre otros" (Parraguez, 1999, p.59)

Dentro de las clasificaciones que hace la doctrina Luis Parraguez Ruiz (1999, p. 20) distingue también aquellas que "ordenan los bienes según sus relaciones con los demás" orden de clasificación al que haría referencia el artículo 589 del Código Civil al señalar que "Los productos de los inmuebles, y las cosas accesorias a ellos, como las hierbas de un campo, la madera y fruto de los árboles, los animales de un vivar, se reputan muebles, aún antes de su separación […]". Por último el citado autor señala que a los bienes se suele también clasificarlos en "relación con las personas, o su apropiabilidad y titularidad" (Parraguez, 1999, p.20), clasificación dentro de la cual se distinguen los bienes nacionales de uso público o bienes públicos y los bienes del Estado o bienes fiscales así como los bienes privados.

1.1.1. LOS BIENES NACIONALES EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA

Es la Constitución de 1845 que de forma expresa se refiere a los bienes nacionales señalando en el artículo 42 numerales 3 que es atribución del Congreso "decretar la enajenación, o aplicación a usos públicos de los bienes nacionales, y arreglar su administración", bajo este criterio se entiende que los bienes nacionales sin distinción alguna pueden ser objeto de enajenación, esto sucede hasta la Constitución de 1878 que en su artículo 47 numeral 7 señala que es atribución del Congreso "Decretar la enajenación y aplicación a usos públicos de los bienes del Estado o fiscales y arreglar su administración", criterio que permite hacer una distinción entre los bienes nacionales de uso público o bienes públicos y los bienes del Estado o bienes fiscales. Para 1906 la Constitución Política en su artículo 54 numeral 5 señala que es atribución del Congreso "arreglar la administración de los bienes nacionales; decretar su enajenación destinar el producto a objetos de utilidad pública" de esta forma la norma constitucional aborda el tema de los bienes nacionales sin hacer ninguna discriminación respecto de los mismos lo que es corregido en la Constitución Política de 1929 cuyo artículo 48 numeral 7 determina como atribución del legislativo "acordar la administración de los bienes del Estado y autorizar su enajenación" (Constitución Política del Ecuador, 1929, Art.48 Num.7)

Para 1946 la Constitución Política nuevamente en su artículo 53 numeral 8 vuelve a referirse a los bienes nacionales de forma indiscriminada, para 1967 la Constitución Política mantiene el trato indiscriminado respecto de los bienes nacionales al señalar en su artículo 131 numeral 5 que es atribución del legislativo "arreglar la administración de los bienes nacionales y autorizar la enajenación o gravamen de los inmuebles", sin embargo como un gran aporte en su artículo 225 inciso 3º determina que "a la Contraloría General del Estado le compete también velar por la debida conservación y utilización de los bienes fiscales, de las municipalidades y demás instituciones de derecho público" norma relevante para la sustentación del presente trabajo en cuanto se determina de forma clara el papel que cumple la Contraloría en relación a los bienes fiscales de las municipalidades, mismo que se mantiene hasta la presente fecha. Para 1978 la Constitución Política ya no se refiere de forma expresa a los bienes nacionales de uso público o públicos o a los bienes del Estado o fiscales. (Constitución Política del Ecuador, 1978)

En 1998 la Constitución Política se refiere a los bienes nacionales y del Estado de forma puntual es así que el último inciso del artículo 247 señala que "las aguas son bienes nacionales de uso público; su dominio será inalienable e imprescriptible; su uso y aprovechamiento corresponderá al Estado o a quienes obtengan estos derechos, de acuerdo con la ley" y el artículo 64 señala que "Los bienes del Estado que integran el patrimonio cultural serán inalienables, inembargables e imprescriptibles […]" (Constitución Política del Ecuador, 1998, Art.64)

La Constitución de 2008 sin referirse de forma expresa a los bienes nacionales en los artículos 83, 285, 315 y 335 se hace referencia a los bienes públicos (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Dentro de los deberes primordiales de los ecuatorianos conforme lo establece la Constitución de la República vigente en su artículo 83 numeral 13 y 8 respectivamente están los de "conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar y mantener los bienes públicos" así como el de "administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción", patrimonio público del cual forman parte los bienes nacionales que conforme los define el Código Civil en su artículo 604 comprenden todos "aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda", distinguiendo la norma dentro de tales bienes los de uso público o bienes públicos y los bienes del

Estado o bienes fiscales, cabe destacar que esta definición y distinción se mantiene desde el 21 de noviembre de 1857 fecha en que se aprobó el primer Código Civil del Ecuador que fue derogado por Codificación No.0, publicada en Registro Oficial Suplemento 352 de 20 de Junio de 1930, de cuyo texto se desprende:

> Art. 575.- 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.
>
> Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes del Estado o bienes fiscales. (Código Civil, 1860, Art.575)

Brenes Córdova (2001, p.352) señala que:

> Un bien público es, desde el punto de vista jurídico, aquél que pertenece o es provisto por el Estado a cualquier nivel: gobierno central, municipal o local a través de empresas estatales, municipales y, en general, a través de todos aquellos organismos que forman parte del sector público. Desde el punto de vista económico, es un bien que está disponible a todos y del cual el uso por una persona no substrae del uso por otros.

Cabanellas (1984, p.35) menciona que los bienes públicos son los que atañen "en cuanto a la propiedad, a un pueblo, provincia o nación; y, en cuanto al uso, a todos los individuos de su territorio. Son denominados también bienes del dominio público y de la nación"

Bienes públicos son, entonces, los que pertenecen al Estado o son provistos por él, es decir, por el Gobierno central, los gobiernos municipales y provinciales y, en general, por todos los organismos que forman parte del sector público. Estos son inalienables, imprescriptibles e inembargables; son de uso público y gratuitos; ejemplos de estos bienes son las calles, avenidas, puentes, pasajes, así como las vías de comunicación; las plazas, parques y espacios destinados a la recreación; las aceras, soportes y elementos accesorios de las vías de comunicación; las quebradas, los ríos; las fuentes de agua destinadas al ornato público; y demás bienes que por razones de su uso cumplen funciones similares a las nombradas anteriormente, dentro de la jurisdicción de cada territorio autónomo y descentralizado (COOTAD, 2010, Art.417)

Existen, además, bienes afectados al servicio público, adscritos administrativamente a un servicio público propio de un Gobierno municipal autónomo; entre estos se encuentran los edificios destinados a la administración de los gobiernos autónomos descentralizados, los edificios y bienes del activo fijo de las empresas de

estos gobiernos, de las empresas de agua potable, teléfono, alcantarillado, hospitales y de asistencia social (COOTAD, 2010, Art.418)

La normativa civil define los bienes nacionales como aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda (Código Civil, 2005, Art.604). Los bienes nacionales, cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes del Estado o bienes fiscales, distinción que ya en Roma se la hacía. Si, además, su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como sucede con las calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Asimismo, entran en esta categoría los nevados perpetuos y las zonas de territorio situadas a más de 4500 metros de altura sobre el nivel del mar. Es decir, los bienes de uso público están destinados a toda la población, y los bienes fiscales son los que no están disponibles para el uso libre y el aprovechamiento de sus habitantes, como los edificios de las instituciones públicas, maquinarias, etc. El Código Civil establece que son bienes del Estado las tierras que carecen de dueño, las minas y nuevas islas. (Código Civil, 2005, Arts.605, 607 y 613)

Los bienes nacionales, cuyo dominio pertenece a toda la nación, están comprendidos en dos categorías: los de uso público o bienes públicos, pertenecientes a toda la nación y que pueden ser utilizados por todos sus habitantes, como calles, plazas, puentes, etc., y los del Estado o fiscales, que pertenecen al dominio de la nación, pero que no son para uso de sus habitantes. En otras palabras, los bienes nacionales son de dos clases: los primeros pertenecen a todos sus habitantes, siendo imprescriptibles, inembargables e inalienables, como las plazas, calles, vías, etc., y los segundos en cambio, no pertenecen a sus habitantes, como las máquinas, vehículos, herramientas, dinero, documentos, etc.; a estos se les llama también bienes afectados al servicio público (Código Civil, 2005, Art.604) (COOTAD, 2010, Art.416 al 418)

El Código Civil de Ecuador determina que dentro de los bienes nacionales están las plataformas o zócalos submarinos, continentales e insulares adyacentes a las costas ecuatorianas, así como las riquezas que se encuentran en ellos; todo esto pertenece al Estado, que puede aprovecharlos y ejercerá la vigilancia necesaria para la conservación de dicho patrimonio y para la protección de las zonas pesqueras correspondientes (Código Civil, 2005, Art.606) En el artículo 607 del Código Civil se señala que el Estado es dueño de todas las minas y yacimientos determinados en las leyes especiales

respectivas (Código Civil, 2005, Art.607). La Ley de Minería establece que son inalienables, inembargables e irrenunciables todos los recursos naturales no renovables, es decir, todos los productos del subsuelo, como los minerales y sustancias que se encuentran en el suelo; no obstante, las corporaciones o personas particulares tienen dominio sobre la superficie de la tierra en cuyas entrañas están situados dichos bienes, con lo cual se concede a los particulares la facultad de catar y cavar en tierras de cualquier dominio para buscar las minas a que se refiere el presente inciso; la de labrar y beneficiar dichas minas, y la de disponer de ellas como dueños, con los requisitos y bajo las reglas que prescriben las leyes de minería (Ley de Minería, 2009, Art.16). Igualmente, se establece en el artículo 608 del Código Civil que los puentes y caminos construidos a expensas de personas particulares en tierras que les pertenecen no son bienes nacionales, aunque los dueños permitan su uso y goce a todos; este principio se extiende a cualquier otra construcción hecha a expensas de particulares y en sus tierras, aun cuando su uso sea público por permiso del dueño. (Código Civil, 2005, Art.608)

La Ley de Caminos establece que son bienes públicos todas las vías construidas por el servicio público y las declaradas de uso público, incluidos los caminos privados que han sido usados durante más de quince años por sus habitantes, estableciendo además que al Ministerio de Obras Públicas le corresponde declarar de uso público los caminos y senderos de uso particular (Ley de Caminos, 1964, Art.1). Se establece, además, algo similar para el mar adyacente, que es mar territorial y de dominio nacional hasta una distancia de doscientas millas marinas, medidas desde los puntos más salientes de la costa continental ecuatoriana y los de las islas más extremas de la provincia insular de Galápagos y desde los puntos de la marea más baja, según la línea de base que se señalará por decreto ejecutivo (Código Civil, 2005, Art.609). Si por tratados internacionales que versen sobre esta materia se determinaran, para la policía y protección marítima, zonas más amplias que las fijadas en los incisos anteriores, prevalecerán las disposiciones de esos tratados. Por decreto ejecutivo se definirán las zonas diversas del mar territorial, que estarán sujetas al régimen de libre navegación marítima o al de tránsito inocente para naves extranjeras. Son también bienes de dominio público el lecho y el subsuelo del mar adyacente (Código Civil, 2005, Art.609)

> Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales, así como los lagos naturales, son bienes nacionales de uso público. También son bienes nacionales de uso público las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad. No hay ni se reconoce derechos de dominio adquiridos sobre ellas y los preexistentes solo se

> limitan a su uso en cuanto sea eficiente y de acuerdo con la Ley de Aguas. En cuanto a la extensión del dominio de las riberas de dichos ríos, aguas y lagos, se estará a lo que dispongan las leyes especiales. Para los efectos determinados en el segundo inciso de este artículo, se entenderá que mueren en una heredad, no solo las aguas que no salen de la misma, sino aquellas que, dentro de la heredad, desembocan en otra corriente de agua, a la cual quedan incorporadas. (Código Civil, 2009, Art.612)

Los bienes públicos, desde otro punto de discusión, radican en la valoración de la naturaleza jurídica del derecho de uso que le den sus habitantes a esos bienes. Claro que este uso no es de carácter civil, porque su naturaleza impide a los particulares tener derecho de carácter patrimonial. Un claro ejemplo es el oxígeno, que se puede considerar como un bien útil para nuestra supervivencia, pero que desde el punto de vista jurídico, es imposible apropiárselo. Hipotéticamente hablando, los derechos públicos subjetivos, el derecho que las colectividades gozan de manejar los bienes públicos es un derecho de usanza de forma administrativa y su alineación incumbe al Derecho Público. Ninguna persona puede obtener derecho personal propio sobre los bienes nacionales. La afectación al uso público puede cesar, ya sea por causas naturales, como ocurre en los casos de aluvión y de mutación del álveo de un río, o por disposición expresa de la ley. (Palomeque, 2012)

1.1.2. BIENES FISCALES

Los bienes nacionales que generalmente no pertenecen a los habitantes se llaman bienes del Estado o fiscales, y en ellos no están comprendidos los bienes nacionales de uso público, sino los patrimoniales fiscales, municipales y de establecimientos públicos que forman parte de su activo contable, es así que "el Estado, en cuanto persona jurídica, dispone de un patrimonio que, de manera parecida al que tienen los particulares, le permite desempeñar las variadas funciones que le competen". (Parraguez, 1999, 102)

Podemos decir que estos bienes están en la misma situación que los particulares, es decir, son susceptibles de prescripción, de ser comerciables, de enajenarse, hipotecarse, embargarse. La comercialización de estos bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados, así como su arrendamiento o concesión, en lo pertinente, se rigen por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y demás leyes pertinentes, sobre estos bienes "el Estado ejerce verdaderas potestades dominicales […] asimilable a la propiedad civil" (Parraguez, 1999, p.103)

En la normativa civil los bienes nacionales, cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes del Estado o bienes fiscales y están sometidos en general a los principios del Derecho privado, salvo ciertas reglamentaciones especiales exigidas por el carácter público del titular de los derechos constituidos en ellos. Los bienes fiscales son los bienes de la nación en todo su conjunto y su uso no pertenece a ningún habitante del Estado, sino al mismo Estado, que tiene poder sobre ellos como si fueran de un propietario particular; por ejemplo, un hospital o un automóvil. Por otra parte, existen bienes fiscales adjudicables, que son inmuebles que pueden adjudicarse a cualquier persona que reúna los requisitos establecidos en la ley; estos son los bienes baldíos. (Corte Constitucional de Colombia, C-595/95, p.1)

Los bienes fiscales son patrimonio del Estado. Los bienes nacionales son imputados a los bienes públicos o de uso público, sometidos a un régimen especial que los sustrae del comercio normal; y los fiscales, los que se reservan para el patrimonio de un Estado, por lo cual los habitantes no tienen acceso a ellos libremente; estos pueden ser comerciables, embargables, hipotecables y enajenables, como la misma situación jurídica de los bienes particulares de conformidad con la ley, conformando parte de estos: las tierras baldías, los bienes de dominio privado municipal, los bienes de dominio público municipal afectados al servicio público, las minas, los hidrocarburos. (Parraguez, 1999, p.104)

Los bienes fiscales son aquellos que incumben a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y, por lo general, están destinados a la prestación de las funciones públicas o de los servicios públicos, de tal manera que a estos se les llama también bienes afectados al servicio público siendo parte del patrimonio del Estado. (Parraguez 1999, p.104)

1.2. EL PATRIMONIO DEL ESTADO

1.2.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Los bienes del Estado son todos los bienes patrimoniales o fiscales.

Los de uso público son aquellos cuya titularidad siempre corresponderá a la persona jurídica de derecho público estatal y seccional; estos son medios necesarios para la prestación de servicios públicos, estos bienes se encuentran determinados en la

normativa constitucional y legal; además están destinados al uso y goce de todos sus habitantes; sosteniendo la Corte Suprema respecto de tales bienes que "están sometidos a un régimen especial que los sustrae del comercio normal, con sus consecuencias de inalienabilidad y con el carácter de imprescriptibles" (Parraguez, 1999, p.75).

En cuanto a la etimología del término patrimonio, este:

> […] viene del latín *patri* = padre y *onium*= recibido, que significa lo recibido por línea paterna. El concepto de patrimonio se remonta al derecho romano temprano (durante la República romana), periodo en el cual significaba algo así como la propiedad familiar y heredable de los patricios (de *pater*: padre) que se transmitía de generación a generación y a la cual todos los miembros de una gens o familia amplia tenían derecho (Palomeque, 2012, p.34)

Los bienes patrimoniales en el Derecho Romano eran todos los que tenía el emperador o le correspondían a él, es decir, el patrimonio estaba constituido por la totalidad de las propiedades que tenía el emperador bajo el control de Roma o de su pueblo. Claro que existen, con esta conceptualización, una serie de comentarios que han dado origen a la teoría del patrimonio; las diferentes disciplinas sociales consideran la propiedad como un conjunto de derechos y, por ende, se piensa en el patrimonio como en un conjunto de derechos y obligaciones de una persona jurídica. (Palomeque, 2012)

Desde la concepción más simple, tomada por muchas legislaciones del Código Napoleónico, el patrimonio es considerado como la herencia de un individuo y abarca los elementos que son capaces de evaluarse monetariamente o por la apreciación pecuniaria, entendiéndose que los bienes nacionales son aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda, se puede distinguir "los que forman el patrimonio público del Estado, llamados bienes nacionales de uso público" y aquellos que "integran el patrimonio privado del Estado también llamados bienes fiscales" (Parraquez, 1999, p.73 y 74)

> […] existen derechos extra-patrimoniales, como lo son el derecho a la vida, a la libertad, al voto, etc., que, a pesar de ser ejercidos individualmente, no son de propiedad individual propiamente tal, razón por la cual el sujeto no puede disponer de ellos como sí lo puede hacer con los bienes de su patrimonio. Es a partir de esta concepción que en algunos países se aplica el llamado impuesto sobre el Patrimonio. Desde este punto de vista el patrimonio se compone de un activo y un pasivo (Palomeque, 2012, p.35)

Algo importante es que la legislación civil hace una distinción entre los bienes públicos y los estatales o fiscales: los primeros son todos aquellos cuyo uso pertenece a

todos sus habitantes, como los parques, puentes, caminos, etc.; en cambio, el uso de los estatales o fiscales no pertenecen generalmente a los particulares. En otras legislaciones, como la española, los bienes patrimoniales son aquellos cuyo dominio es privado de la administración pública y equivalen a los bienes del Estado o fiscales (Código Civil de España, 1889, Art.343 al 345).

1.2.2. DEFINICIÓN

La palabra patrimonio proviene del latín *"patrimonium",* que hace mención al conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica; además se la suele utilizar como algo susceptible de una estimación económica o simbólica. Económicamente hablando, el patrimonio de una empresa está formado por todas las propiedades, maquinarias y dinero en efectivo. El patrimonio está legalmente vinculado a la herencia y a los derechos que se adquieren como integrantes de un grupo social o comunidad. En cuanto a la herencia, el patrimonio se adquiere por pertenecer a una familia o nación (Palomeque, 2012, p.34)

Por otra parte, Guillermo Cabanellas sostiene que patrimonio es "el conjunto de bienes, créditos y derechos de una persona y su pasivo, deudas u obligaciones de índole económico" (Cabanellas, 1984, p.236)

El patrimonio podemos hablar además que es uno de los conceptos básicos que nuestra normativa civil contiene, desde el punto de vista teórico como práctico, por la relación que tienen que ver con muchas instrucciones del derecho privado. Al patrimonio se lo puede considerar desde diversas acepciones desde la concepción jurídica, contable, económica llegando a las acepciones culturales, colectivos, corporativos y de la humanidad, además en el patrimonio del Estado podemos hablar que entran los bienes patrimoniales inmuebles, los bienes muebles como todo tipo de maquinaria, equipos, y semovientes (Palomeque, 2012, p.35)

> Tomando en consideración tanto aspectos que envuelven a este concepto he considerado tomar una definición bastante completa que explica muy claramente lo que es el patrimonio, puntualizándolo de esta manera, como el conjunto de relaciones jurídicas pertenecientes a una persona, que tienen una utilidad económica y por ello son susceptibles de estimación pecuniaria, y cuya relaciones jurídicas están constituidas por deberes y derechos (activos y pasivos). (Palomeque, 2012, p.36)

El patrimonio del Estado se puede considerar necesario para atender a las necesidades de carácter general; para ello, debe contar con bienes y recursos financieros que integran el patrimonio, es decir, el conjunto de todos los bienes representa en valor económico apreciable en dinero. De la conservación y tenencia de los bienes patrimoniales son responsables los servidores caucionados o aquellos a quienes se les hayan entregado los bienes inventariados. Es obligación de la máxima autoridad velar por la conservación de los bienes de dominio público o privado, que han sido adquiridos o asignados para el uso, cuidado o administración del respectivo organismo o entidad. La máxima autoridad velará por el uso de los bienes para los fines a que estén destinados. (Sánchez, 2007, p.1)

> Los organismos del Estado están en la obligación de llevar un registro contable de bienes que les pertenecen, para conocer con precisión con qué patrimonio cuentan, y detectar oportunamente la pérdida, el hurto, el robo o la destrucción de alguno de ellos. […] Cuando no se comprobare infracción alguna, los bienes desaparecidos se darán de baja. Al efecto, el Art. 77 del Reglamento de Bienes, dice: "El auditor interno estudiará, a través de la auditoria respectiva o examen especial los documentos para el establecimiento de responsabilidades que correspondan y presentará un informe a la máxima autoridad, recomendando que ordene eliminar de los registros contables los bienes desaparecidos, debiendo en este caso, cargar su valor, a una cuenta de valores por cobrar a cargo del servidor inmediatamente encargado de la custodia de los bienes desaparecidos, hasta que la Contraloría General resuelva definitivamente sobre el caso a través de la correspondiente auditoría o examen especial, o a base de la solicitud que documentadamente podrá presentar dicho servidor". (Sánchez, 2007, p.2)

En el artículo 414 del COOTAD se establece lo relacionado con el patrimonio y se sostiene que constituyen patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados los bienes muebles e inmuebles que se determinan en la ley de creación; los que se adquieran en el futuro a cualquier título, las herencias, legados y donaciones realizadas a su favor, así como los recursos que provengan de los ingresos propios y de las asignaciones del presupuesto general del Estado. Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos y municipales transferirán, previo acuerdo con los respectivos gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, los bienes inmuebles necesarios para su funcionamiento, así como los de uso público, existentes en la circunscripción territorial de la respectiva parroquia rural (COOTAD, 2013, Art.414)

Paul Jiménez, al hablar sobre el patrimonio público, cita a Hernán Olano García, quien lo define como el conjunto de bienes, impuestos, valores, rentas y derechos que son del Estado y están destinados a la satisfacción de las necesidades sociales. Recalca

lo que Carlos Pachón Lucas indica sobre el patrimonio público, estableciendo que son todos los bienes y derechos económicos que pertenecen a las "entidades del Estado". Para Ernesto Peña Quiñones y Gabriel Ernesto Peña Rodríguez, el patrimonio público siempre le corresponde a la persona jurídica de derecho público, de carácter nacional, departamental, o municipal, que sirven como medios para la prestación de todas las funciones y servicios públicos. (Jiménez, 2011)

En definitiva, los bienes patrimoniales o fiscales son aquellos cuya titularidad pertenece al Estado y al municipio, que tienen libre disposición de estos bienes, tales como los bienes que lo conforman. Su fin es la prestación de servicios públicos, y están regidos por el derecho administrativo. "El Estado ejerce todas las potestades correspondiente a un derecho real, es decir, le corresponde el *"iusutendi"*, *"iusfruendi"* e *"ius"*, es decir el uso, fruto y la libre disposición; el Estado puede defenderlos como cualquier persona particular; además puede gravarlos, reivindicarlos, adjudicarlos o concesionarlos a cualquier particular" (Jiménez, 2011, p.6)

> El derecho clásico francés, dio origen a la teoría del patrimonio privado como un atributo de la personalidad, que poco a poco ha venido adquiriendo nuevos contornos y aplicación en el derecho público, en cuanto al estado no solo es una persona jurídica con todas sus prerrogativas, sino también con todas sus obligaciones funcionales y patrimoniales (Palomeque, 2012, p.37)

El patrimonio público para Carlos Pachón citado por Jiménez "es el conjunto de bienes y derechos económicos que pertenecen a las entidades públicas; los bienes fiscales forman parte de los denominados bienes públicos" (Jiménez, 2011, p.2). Ernesto Peña citado por Jiménez manifiesta, en cambio, que es el conjunto de obligaciones y derechos susceptibles, con una valoración pecuniaria que es constitutiva de una universalidad de hechos, cuyo titular es una persona jurídica (Jiménez, 2011, p.2). Jorge Olivera citado por Jiménez afirma que es el conjunto de bienes, recursos e inversiones destinados o afectados de manera permanente a la prestación, de forma directa e indirecta, de los servicios públicos, así como la realización de objetivos o finalidades de políticas socio-económicas (Jiménez, 2011, p.2).

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización nos da una clara definición de lo que se entiende por patrimonio en su artículo 414:

> Constituyen patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados los bienes muebles e inmuebles que se determinen en la ley de creación, los que adquieran

> en el futuro a cualquier título, las herencias, legados y donaciones realizadas a su favor, así como, los recursos que provengan de los ingresos propios y de las asignaciones del presupuesto general del Estado. (COOTAD, 2010, Art.414)

El patrimonio público, en definitiva, está regido por los principios básicos del patrimonio jurídico.

La Ley de Patrimonio Cultural y de la Propiedad sobre los bienes de la cultura nacional señala que los bienes que les pertenecen son los monumentos arqueológicos, los templos, conventos, capillas, manuscritos, etc. Lo importante es que a los dueños de este tipo de bienes no se les quita el patrimonio, aunque sí se les limita las facultades de su uso y disposición.

1.2.3. EL PATRIMONIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN EL CÓDIGO CIVIL

Nuestra normativa constitucional establece la inalienabilidad de los bienes del sector público, lo cual está dirigido al cuidado y protección de la naturaleza y su ecosistema, sosteniendo que todos los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado, priorizando dentro de su gestión la responsabilidad inter-generacional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participación empresarial. Igualmente, al mencionar el derecho del hábitat y vivienda, la norma constitucional manifiesta que todas las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad y justicia social, dentro de las diferentes culturas urbanas con equilibrio entre lo urbano y lo rural. (Constitución de la República, 2008, p.143)

En la normativa constitucional no se puede determinar con precisión el patrimonio público; sin embargo, para la administración establece las precautelas y cautelas necesarias en beneficio del Estado, lo cual es favorable para la economía estatal y el entorno natural.

La normativa constitucional, al hablar sobre el patrimonio, señala:

> Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, substancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar

> territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución. El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota. (Constitución de la República, 2008, Art.408)

Igualmente, se puede mencionar que lo dicho tiene relación con el territorio, que es el espacio o lugar donde una nación ejerce su poder, y que está limitado por las fronteras que han sido establecidas por cada Estado, nación o tratados internacionales; están incluidas, además, las fronteras marítimas y aéreas. Por otra parte, se puede solicitar la transferencia obligatoria de los bienes de los particulares, con la simple finalidad de cumplir con servicios hacia la sociedad, esto es, la expropiación, que es una de las instituciones que antepone los intereses públicos a los privados o particulares, convirtiéndose en una excepción porque reconoce y respeta el derecho a la propiedad, según reza en la normativa constitucional en su artículo 66 numeral 26, por su parte el Código Civil en los artículos 604 y siguientes determinan cuales son los bienes nacionales y del Estado, mismos que forman parte de su patrimonio. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art.66 Num.26) (Código Civil, 2005, Arts.604 y siguientes)

La finalidad de esta institución es la construcción de infraestructura al servicio de la sociedad, como la salud, educación, proyectos de vivienda con interés social, redes viales y transporte, etc., también están incluidas las sedes administrativas de las entidades del sector público, propiedades destinadas a la preservación del patrimonio cultural y natural, zonas de reserva para la protección del ecosistema, para la construcción de proyectos urbanísticos y zonas de protección cuando existan catástrofes naturales. (Parraguez, 1999)

Dentro del patrimonio del Estado cabe destacar los sectores estratégicos que buscan impulsar el desarrollo del país a través del cambio de la matriz productiva, es así que en su parte pertinente la Constitución, respecto de estos dice:

> Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos 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, p.141)

1.3 EL RÉGIMEN PATRIMONIAL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS Y DESCENTRALIZADOS EN EL COOTAD

1.3.1. ANTECEDENTES

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado por la Asamblea Nacional, determina la estabilización de las diferentes desigualdades en el desarrollo territorial, impulsando y estableciendo una reorganización territorial para garantizar la plena autonomía efectiva y la descentralización y democratización de los diferentes gobiernos autónomos. La normativa en su artículo primero tiene la finalidad de estructurar los principios de unidad, solidaridad, equidad territorial, participación ciudadana, coordinación, corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad y sustentabilidad del desarrollo, plasmados en la organización territorial en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; establece además los distritos metropolitanos, las circunscripciones territoriales indígenas, afro-ecuatorianas y montubias y las de régimen especial, como la de Galápagos. Lo más importante de la norma es que integra la población y las etnias culturales a la conservación ambiental, regulando un sistema nacional de competencias de forma obligatoria, cuya necesidad surge de las diferentes desigualdades en el desarrollo territorial y tiene la finalidad de garantizar la autonomía efectiva, para promover la descentralización y democratización de los diferentes niveles de gobierno. (COOTAD, 2010, p.5)

El COOTAD tiene como objetivo el ejercicio de los derechos y la descentralización de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, fortaleciendo a los más débiles, lo cual se viabiliza a través del Consejo Nacional de Competencias de Transferencias de Recursos, de acuerdo con el modelo de gestión que deberá estar acorde a los principios de universalidad, equidad y solidaridad:

El COOTAD esencialmente se encarga de determinar la organización política y administrativa del Estado dentro del territorio ecuatoriano, estableciendo el régimen de los diferentes gobiernos autónomos descentralizados, así como los regímenes administrativos para garantizar su autonomía política, administrativa y financiera.

Además, desarrolla un modelo descentralizado, obligatorio, progresivo y definitivo de competencias, talento humano y recursos financieros, desde el Gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados. Creó el Consejo Nacional de Competencias que se encarga del financiamiento, definición de políticas y mecanismos para compensar el desequilibrio en el desarrollo territorial. (COOTAD, 2010, p.15)

Lo importante de la normativa es que combate las desigualdades en el desarrollo para llegar a la legitimidad territorial, lo que garantiza la equidad y justicia de los gobiernos autónomos y permite que los gobiernos autónomos descentralizados puedan planificar su población dentro de sus jurisdicciones, razón por la cual al Estado le corresponde la entrega de recursos de forma oportuna, predecible y automática. Esta normativa prioriza la obtención de los recursos económicos, considerando las necesidades básicas insatisfechas para reducir las desigualdades; su ponderable o medición en la fórmula de las designaciones de recursos se revisa cada dos años, de acuerdo con los cambios de la realidad nacional y local. (COOTAD, 2010, p.15)

La normativa tiene como principio, dentro de sus objetivos de autonomía y descentralización, la igualdad y la solidaridad, atendiendo a las demandas y reivindicaciones de los territorios con menor capacidad, estableciendo competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, en cuestiones de viabilidad, tránsito y transporte, gestión de cooperación internacional, cuencas hidrográficas, riego, fomento de la seguridad alimenticia y de las actividades productivas, entre otras. Fortalece las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados con recursos provenientes del presupuesto general del Estado, determinando con claridad las competencias exclusivas y compartidas para garantizar el pleno ejercicio de las gestiones de los gobiernos autónomos descentralizados, a fin de que no existan superposiciones de funciones. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art.260) (COOTAD, 2010, Art.3 lit.c)

En definitiva, lo que determina en sí la normativa es la organización política y administrativa del Estado en el territorio, el régimen de los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y de los especiales, para garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. El objetivo primordial de la normativa es la autonomía, eje principal de la descentralización y uno de los niveles de la estructura del Estado de los gobiernos autónomos descentralizados. La autonomía para Guillermo Cabanellas se

define como el "Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él" (Cabanellas, 1984, p.12)

Augusto Hernández también presenta una clara definición de la autonomía en el contexto de la descentralización y manifiesta que es atributo de los gobiernos locales, que les permite adoptar e implementar ciertas decisiones propias sin injerencias del Gobierno central. El autor manifiesta que, de acuerdo con los estudios tanto teóricos como empíricos, existen grandes tropiezos por tratarse de una expresión polisémica; sostiene, además, que en las teorías constitucionales o administrativas, aplicadas a la organización territorial del Estado, no se encuentra una noción universal de autonomía de gobiernos locales, pero las municipalidades sí suelen proclamarse autónomas en la constitución y las leyes modernas. (Hernández, 2005, p.176)

> Se llama autonomía la sociedad o entidad que se rige por su propia Ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía, sin embargo, no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero están sometidos a la soberanía estatal (Enciclopedia de la política, 1997, p.22)

Mario Machado sostiene que la autonomía local se entiende como el derecho y la capacidad efectiva de la colectividad local para regular y administrar según su propia responsabilidad y para provecho de su población, la cual es ejercida por asambleas o consejos, donde sus miembros son elegidos por sufragio, pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos. También afirma que con la última Constitución se crea un nuevo nivel de gobierno como región autónoma, modificando la estructura de los anteriores gobiernos territoriales y la organización institucionalidad del país (Machado, 2014, p.68)

Guillermo Ramírez sostiene que la autonomía es la situación en la cual una parte dentro de un todo disfruta de una cierta libertad para tomar aquellas decisiones que no afectan al conjunto, potestad de la cual, dentro del Estado, pueden gozar los municipios, las provincias, las regiones u otras entidades, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. (Ramírez, 1997, p.425) Además, de acuerdo con el COOTAD:

> "La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones

> territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes […] (COOTAD, 2010, p.7)

Otros de los principios primordiales de la normativa es la descentralización, término utilizado y aplicado por los gobiernos autónomos descentralizados, para fortalecer la democracia, las transferencias de competencias administrativas, las funciones y recursos del gobierno central a los gobiernos locales, lo que permite que la autonomía se proteja, para que puedan resolverse las necesidades de sus habitantes de una manera flexible para beneficio de la población, por lo que se puede decir que la descentralización administrativa y fiscal está enfocada en el ámbito de la autonomía administrativa y fiscal. (Machado, 2014, p.72)

> Cuando se habla de descentralización se pone énfasis en la transferencia tanto de competencias (descentralización administrativa) como de recursos (descentralización fiscal), donde se evidencia que el contenido se concentra en la descentralización administrativa y donde la descentralización fiscal contribuye a la concreción de la primera, en tanto provee de los recursos para el ejercicio de las competencias en el territorio. Más, cuando se habla de descentralización política, ya entra en discusión otro elemento, el tema de la capacidad de autogobierno en el territorio (Derecho Municipal y Legislación Ambiental, 2009, p.402)

Guillermo Cabanellas aclara que la descentralización permite transferir a "diversas corporaciones o personas parte de la autoridad antes ejercida por el gobierno supremo del Estado". En definitiva, la descentralización es un sistema administrativo que deja a las corporaciones municipales o provinciales la gestión de los servicios públicos y actividades que están dentro de la esfera de su jurisdicción territorial. (Cabanellas, 1984, p.25)

La normativa plantea un nuevo modelo en beneficio de los gobiernos autónomos descentralizados para el desarrollo del país; su competencia es fundamental para determinar lo que hace el Gobierno central, provincial y regional, creando mecanismos para que las municipalidades puedan regular incluso los barrios irregulares.

El COOTAD en su artículo cuatro establece que este modelo de descentralización tiene como finalidad, dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, el desarrollo equitativo y solidario, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y la descentralización; la garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos

contemplados en los instrumentos internacionales, además del fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad, la recuperación y conservación de la naturaleza y la conservación del medio ambiente sostenible y sustentable, así como la protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural; la obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias; el desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza y alcanzar el buen vivir; la generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, a través de la creación y el funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes; y los demás establecidos en la Constitución y la ley. (COOTAD, 2010, p.9)

Las municipalidades ejercen su competencia en el control del uso y ocupación de su territorio, es decir, a ellas les competen las áreas urbanas y rurales; además, por ser de carácter administrativo, pueden llegar a las localidades más apartadas y son las entidades que tienen mayor contacto con la comunidad. Adicionalmente, la normativa, al regular la descentralización territorial en los distintos niveles del gobierno, ha incorporado el procedimiento para el cálculo de los fondos del presupuesto general del Estado, que reciben los gobiernos autónomos descentralizados. (COOTAD, 2013, Art.192)

El artículo 53 del COOTAD establece que:

> Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón (COOTAD, 2010, p.27)

La descentralización busca la transferencia de competencias y atribuciones de forma planificada desde el gobierno central a los autónomos descentralizados. Fernando Carrión sostiene que:

> La descentralización es un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (la centralidad) existentes al interior del Estado, con la finalidad de

> profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población (Carrión, 2007, p.365)

Mario Machado dice que la normativa integra en un solo cuerpo el contenido de la Ley de Régimen Municipal y Provincial, la Ley de Juntas Parroquiales y la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, que incluye el reconocimiento de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales tienen tres funciones integradas: a) las de legislación, normatividad y fiscalización; b) las ejecutivas y administrativas; c) las de participación ciudadana y control social, que tienen como facultades la ejecutiva y la normativa. (Machado, 2014, p.96)

La función de legislación, normatividad y fiscalización resultan de transcendental relevancia en los gobiernos autónomos descentralizados entendiéndose que a través de tales funciones:

> […] los gobiernos autónomos descentralizados tienen plena competencia para establecer sanciones administrativas mediante acto normativo, para su juzgamiento y para hacer cumplir la resolución dictada en ejercicio de la potestad sancionadora, siempre en el ámbito de sus competencias y respetando las garantías del debido proceso contempladas en la Constitución de la República. […]
>
> La potestad sancionatoria y los procedimientos administrativos sancionatorios se regirán por los principios de legalidad, proporcionalidad, tipicidad, responsabilidad, irretroactividad y prescripción. […]
>
> Para tal efecto, se considerarán infracciones objeto de las sanciones establecidas por los gobiernos autónomos descentralizados, todo incumplimiento por acción u omisión a las normativas expedidas por éstos. (COOTAD, 2010, Art.395 inc.2º)

La facultad ejecutiva está definida en el art. 9 del COOTAD, donde se establece "el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de gobernadores o gobernadoras regionales, prefectos o prefectas, alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales". Es decir que los gobiernos autónomos descentralizados tienen potestad administrativa en beneficio de la población para su cumplimiento, mientras en lo relacionado con la facultad normativa para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades, que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial. (COOTAD, 2010, p.10)

Sebastián Mantilla Baca da una clara explicación del COOTAD frente a las normativas anteriores y derogadas; entre estas resalta la introducción de nuevos principios, como los de solidaridad, subsidiaridad, equidad territorial, integración y participación ciudadana.

> El reconocimiento de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, la creación de regiones para el proceso de integración, con un desarrollo equitativo y equilibrado entre provincias; la posibilidad de conformar distritos metropolitanos de acuerdo a los términos de tamaño y población; impulsara la autonomía dentro de un Estado unitario y solidario a través de estatutos de autonomía de regiones, distritos metropolitanos y regiones especiales. La creación plurinacional de un Estado con suscripciones territoriales étnico-culturales a través de un marco de organización política administrativa con competencias propias de los gobiernos correspondientes (Mantilla, 2011, p.2)

Mantilla manifiesta que en el COOTAD se produce la reivindicación de los sectores rurales, a través de asignaciones de competencias específicas para el buen desarrollo de las juntas parroquiales rurales, con representantes del interior de los consejos regionales, provinciales y cantonales, Algo digno de mencionarse son las competencias exclusivas para cada uno de los gobiernos, con la posibilidad de su ejercicio concurrente y con la coordinación de los diferentes niveles de gobierno sub-nacionales. Además, en esta normativa se ratificará la no transferencia de competencias sin recursos; estas transferencias de recursos económicos del Gobierno central a los gobiernos autónomos serán predecibles, directas, oportunas y automáticas. (Mantilla, 2011, p.2)

Gustavo Ortiz señala la relevancia de la implementación de esta normativa, de acuerdo con el cumplimiento del actual mandato constitucional, donde se obliga al Poder Legislativo a expedir las respectivas normas que regulen los gobiernos autónomos descentralizados. Con la implementación del COOTAD se derogaron algunos ordenamientos jurídicos que regían los consejos provinciales, municipales y juntas parroquiales; entre ellos, la Ley Orgánica de Régimen Provincial, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, así como las demás legislaciones conexas. Menciona Ortiz que con el COOTAD, y de acuerdo con los recientes direccionamientos de la normativa constitucional, que establecen una nueva organización territorial, existen competencias exclusivas y concurrentes para los gobiernos autónomos descentralizados, con un sistema nacional

de competencias y mecanismos de financiamiento con entidades responsables para administrar estos procesos en el ámbito nacional. (Ortiz, 2010, p.1)

En el artículo 240 de la normativa constitucional se establece que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Dentro de estas competencias están las exclusivas de los gobiernos municipales, provinciales y regionales, que establecen que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p.82)

En la normativa constitucional se determina con claridad el otorgamiento de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados. Así lo menciona el COOTAD en sus artículos 114 y 115, donde establece las competencias de los gobiernos municipales, provinciales y regionales descentralizados. Las competencias no son otra cosa que las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector; se ejercen a través de facultades. Las competencias están establecidas en la Constitución y en la ley, además de las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias, cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno. Entre las competencias tenemos las exclusivas, cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno, de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente en diferentes niveles de gobierno; y las competencias concurrentes, cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno, en razón del sector o materia y que, por lo tanto, deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los diferentes niveles de gobierno. Para el efecto, se observará el interés y la naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad. (COOTAD, 2010, p.49)

De esta forma se puede establecer con claridad que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización es un cuerpo legal que fusiona la normativa que se encontraba dispersa en un solo cuerpo legal que procura darle un nuevo rumbo al Ecuador en materia de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para el efecto se determinan claramente dentro de sus facultades la legislativa que permite a los Gobiernos Autónomos y Descentralizados normas de carácter obligatorio dentro de la suscripción territorial a través de las cuales puede regularse la administración y uso de los bienes de su propiedad, esto sin apartarse de lo dispuesto por la Constitución y demás leyes de la república.

1.3.2. LOS BIENES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, SU ADMINISTRACIÓN Y CONTROL

Es importante comenzar señalando que por mandato legal los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación, no la facultad, de "velar por la conservación de los bienes de propiedad de cada gobierno y por su más provechosa aplicación a los objetos a que están destinados" (COOTAD, 2010, Art.425), bienes que forman parte de su patrimonio de conformidad con lo que dispone el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD–:

> Patrimonio.- Constituyen patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados los bienes muebles e inmuebles que se determinen en la ley de creación, los que adquieran en el futuro a cualquier título, las herencias, legados y donaciones realizadas a su favor, así como, los recursos que provengan de los ingresos propios y de las asignaciones del presupuesto general del Estado. (COOTAD, 2010, Art.414)

Es así que el patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados lo comprenden aquellos bienes afectados al servicio público mismos que forman parte del activo del balance como los son:

> a) Los edificios destinados a la administración de los gobiernos autónomos descentralizados; b) Los edificios y demás elementos del activo destinados a establecimientos educacionales, bibliotecas, museos y demás funciones de carácter cultural; c) Los edificios y demás bienes del activo fijo o del circulante de las empresas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados de carácter público como las empresas de agua potable, teléfonos, rastro, alcantarillado y otras de análoga naturaleza; d) Los edificios y demás elementos de los activos fijo y circulante destinados a hospitales y demás organismos de salud y asistencia social; e) Los activos destinados a

> servicios públicos como el de recolección, procesamiento y disposición final de desechos sólidos; f) Las obras de infraestructura realizadas bajo el suelo tales como canaletas, duetos subterráneos, sistemas de alcantarillado entre otros; g) Otros bienes de activo fijo o circulante, destinados al cumplimiento de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados, según lo establecido por este Código, no mencionados en este artículo; y, h) Otros bienes que, aun cuando no tengan valor contable, se hallen al servicio inmediato y general de los particulares tales como cementerios y casas comunales. (COOTAD, 2010, Art.418)

El COOTAD es el instrumento legal que actualmente remplaza a la Ley de Régimen Municipal y Provincial; se creó con una nueva estructura basada en la forma del territorio ecuatoriano, a fin de definir una correcta organización territorial en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, estableciendo además regímenes especiales, como los distritos metropolitanos y las circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, etc., la normativa regula cuales son los bienes que corresponden a dichos gobiernos autónomos descentralizados, así como el uso y utilización de bienes inmuebles y muebles (COOTAD, 2013).

La normativa determina que los bienes de los gobiernos descentralizados se encuentran especificados como bienes de los gobiernos autónomos descentralizados y de aquellos sobre los cuales ejercen dominio; estos se dividen en bienes de dominio privado y bienes de dominio público. Estos últimos se subdividen, a su vez, en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público (COOTAD, 2013, Art.415)

Los bienes de dominio público según el artículo 416 del COOTAD, son aquellos cuya función es la prestación de servicios públicos de competencia de cada gobierno autónomo descentralizado a los que están directamente destinados, y son inalienables, inembargables e imprescriptibles; en consecuencia, no tendrán valor alguno los actos, pactos o sentencias, hechos concertados o dictados en contravención a esta disposición. Sin embargo, los bienes a los que se refiere el inciso anterior podrán ser entregados como aporte de capital del gobierno autónomo descentralizado para la constitución de empresas públicas o mixtas o para aumentos de capital en estas, siempre que el objetivo sea la prestación de servicios públicos, dentro del ámbito de sus competencias. (COOTAD, 2010, p.120)

La Administración del Gobierno Autónomo Descentralizado por las prerrogativas asignadas a ella debe comprometerse con el proceso de construcción de un modelo de ética que los lleva a explicitar los principios, valores y políticas éticas que

deben regir la actividad de todos sus servidores, lo cual redundará en una mayor transparencia y eficiencia en la gestión de la entidad. Los gobiernos autónomos descentralizados, como modelo institucional, tienen entre sus objetivos fundamentales y primordiales la instauración de una cultura organizacional, dirigida a ambientes donde impere la cooperación, la solidaridad y la transparencia en el manejo de los recursos públicos y las relaciones interpersonales. Se consideran bienes de dominio público las franjas correspondientes a las torres y redes de tendido eléctrico, de oleoductos, poliductos y similares. (COOTAD, 2010, p.122)

Además, los bienes de uso público son aquellos cuyo uso por parte de personas particulares es directo, general y gratuito. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía. Claro que estos pueden hallarse fuera del mercado, y en ese caso no figurarán contablemente en el activo del balance del Gobierno autónomo descentralizado, pero se llevará un registro general de dichos bienes para fines de administración, siendo bienes de uso público aquellos que determina el artículo 417 del COOTAD. Por otra parte, el artículo 418, determina cuales son los bienes afectados al servicio público (COOTAD, 2013, Art.418)

Los bienes de dominio privado, en cambio, no están destinados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios de los gobiernos autónomos descentralizados. Estos serán administrados en condiciones económicas de mercado, conforme a los principios de derecho privado. Siendo bienes de dominio privado aquellos que determina el artículo 419 del COOTAD (COOTAD, 2013, Art.419).

En el COOTAD, además de los bienes privados, se hace referencia a los bienes mancomunados, que son aquellos que entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados concurren a realizar de común acuerdo; su conservación y reparación se hará a expensas comunes. En caso de disolución de la mancomunidad, se actuará conforme lo establezca el respectivo convenio. Igualmente, entre los bienes de los gobiernos autónomos descentralizados se encuentran los nacionales, que son de uso público y que se destinaren al tránsito, pesca y otros objetos lícitos, de conformidad con lo que dispone el Código Civil; se reputarán como municipales con el objeto de la respectiva reglamentación, exceptuándose los recursos hídricos, que constituyen

patrimonio nacional de uso público y que están regulados por la ley de la materia (COOTAD, 2013, Art.420 y 421).

En la normativa los conflictos de dominio entre los gobiernos autónomos descentralizados y las entidades del Gobierno, que tengan a su cargo la administración y adjudicación de bienes mostrencos, prevalecerá la posesión de los gobiernos autónomos descentralizados; de existir controversias, estas deberán ser resueltas por el juez de lo contencioso-administrativo dentro de su jurisdicción. Existen, además, en la normativa los cambios de categoría de los bienes, que pueden pasar a otras clases, previa resolución del órgano de legislación del Gobierno autónomo, siempre y cuando exista el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. Cuando se trata de bienes de dominio y de uso público, podrán pasar a la categoría de adscritos al servicio público y solo excepcionalmente a la categoría 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, los parques, las canchas, las zonas de reserva y las instalaciones que se encuentran al servicio directo de la comunidad (COOTAD, 2013, Art.422 y 423).

Algo digno de mencionarse es la obligatoriedad de la conservación de los bienes de los gobiernos autónomos descentralizados, pues se debe velar por su conservación y por su más provechosa aplicación a los objetos a que están destinados, de conformidad con la ley, al igual que el inventario de todos los bienes valorizados del dominio privado y de los afectados al servicio público, susceptibles de valorización. Y lo más importante, la ley establece que se deben imponer sanciones que se aplicarán a terceros por destrucción, uso indebido o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del Gobierno autónomo descentralizado aun cuando el artículo 427 que trata sobre el tema no se muestra claro al no señalar que funcionario ejerce la faculta sancionadora y cuál es la normativa que ha de aplicarse, lo que se presta a malas interpretaciones que coadyuvan a que no se denuncie y que las denuncias simplemente no establezcan responsabilidades (COOTAD, 2013, Arts.425 al 427).

Todas las personas naturales o jurídicas tienen la libertad de hacer uso de los bienes de uso público sin otras restricciones que las impuestas por la Constitución, la ley y las ordenanzas. Además, es obligación de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados formular ordenanzas para delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, de conformidad

con la ley, así como establecer normas para la gestión integral del ambiente y los desechos contaminantes para la prevención, control y sanción de actividades que afecten al ambiente; la ley establece los correctivos y sanciones para los infractores que la infrinjan, sin perjuicios de responsabilidades civiles y penales (COOTAD, 2013, Arts.429 al 431).

> Art. 434.- Destino de los bienes afectados al servicio público.- Los bienes afectados al servicio público sólo se emplearán para esta finalidad; de su guarda y conservación responderán los organismos o funcionarios que tengan a su cargo esos servicios. Se prohíbe el uso de esos bienes para fines de lucro. Si por excepción tuviere que autorizarse este uso, se decidirá, previo compromiso garantizado, las condiciones de uso y entrega, el pago de una tasa o prestación patrimonial equivalente al menos al cincuenta por ciento (50%) de las utilidades líquidas que percibiere el usuario. Estos bienes ocasionalmente podrán ser usados para otros objetos de interés de los gobiernos autónomos descentralizados, siempre que no se afecte el servicio público que prestan de forma permanente (COOTAD, 2010, p.124)

En lo relacionado a los bienes de dominio privado, estos se deberán administrar con eficiencia y rentabilidad para obtener el máximo rendimiento financiero, compatible con el de carácter público de los gobiernos autónomos descentralizados y sus fines; en lo relacionado a su venta, los consejos, concejos municipales o juntas podrán acordar y autorizar la venta por permuta o hipoteca de los bienes inmuebles de uso privado, o la venta, trueque o prenda de los bienes muebles, siempre y cuando se cuente con el voto de las dos terceras partes de los integrantes (COOTAD, 2013, Art.435 y 436).

Para toda autorización de venta se requiere el avalúo comercial real, considerando los precios del mercado. Cuando se proceda a la venta, se acordará tomarán en cuenta los siguientes casos:

a) Si no reportan provecho alguno para las finanzas de los gobiernos autónomos descentralizados o si el provecho es inferior al que podría obtenerse con otro destino. No se procederá a la venta cuando se prevea que el bien deberá utilizarse en el futuro para satisfacer una necesidad concreta del gobierno autónomo descentralizado (COOTAD, 2013, Art.437); y,

b) Si con el precio de la venta del bien puede obtenerse inmediatamente otro semejante, capaz de ser aplicado a objetos más convenientes para ejecutar o desarrollar proyectos de interés de la comunidad se procederá a la venta (COOTAD, 2013, Art.437)

El COOTAD establece en su art. 438 que "para la permuta de bienes de los gobiernos autónomos descentralizados se observarán las mismas solemnidades que para la venta de bienes inmuebles, en lo que fueren aplicables, a excepción del requisito de subasta" (COOTAD, 2010, p.125)

Por otra parte, el Código Civil, en su art. 1837, manifiesta que "permuta o cambio es un contrato en que las partes se obligan mutuamente a dar una especie o cuerpo cierto por otro (…)" (Código Civil, 2009, p.302)

En la normativa se permite la permuta de los bienes del dominio privado

> Art. 419 […] a) Cuando con una operación de esta clase el patrimonio del gobierno autónomo descentralizado aumente de valor o pueda ser aplicado con mejor provecho en favor de los intereses institucionales; y, b) Cuando deba tomarse todo o parte del inmueble ajeno para aumentar las áreas de predios destinados a servicios públicos, para la construcción, ensanche o prolongación de plazas, avenidas, calles, entre otros; o, para proyectos de interés social y contemplado en el plan de desarrollo, de acuerdo al ámbito de competencia de cada gobierno autónomo descentralizado (COOTAD, 2010, p.122)

En cuanto a las hipotecas, de conformidad con el art. 440 del COOTAD: "solo se procederá a la hipoteca de los bienes del dominio privado cuando sea necesario garantizar obligaciones propias de los gobiernos autónomos descentralizados contraídas de acuerdo con este Código" (COOTAD, 2010, p.125)

En la normativa civil se establece, de conformidad con el art. 2309 que: "es un derecho de prenda, constituido sobre inmuebles que no dejan por eso de permanecer en poder del deudor" (Código Civil, 2009, p.370).

El COOTAD establece el comodato y manifiesta que:

> Para el comodato de bienes de los gobiernos autónomos descentralizados se observarán, en lo que fuere aplicable, las reglas relativas al comodato establecidas en el Libro IV del Código Civil, con excepción de aquellas que prevén indemnizaciones a favor del comodatario por la mala condición o calidad del bien prestado.(COOTAD, 2010, p.125)

En el art 2077 del Código Civil se establece que "Comodato o préstamo de uso es un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie, mueble o raíz, para que haga uso de ella, con cargo de restituir la misma especie después de terminado el uso" (Código Civil, 2009, p.340)

Para una mejor explicación sobre la diferenciación de los bienes públicos que se hace en el COOTAD y en el Código Civil, se mostrará esta gráficamente.

Cuadro No. 1 : Clasificación y diferenciación de los bienes públicos de los GAD

Tipos de Bienes	Código Civil	COOTAD
Bines de dominio público	Son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño. Las plataformas o zócalos submarinos, continental e insular, adyacentes a las costas ecuatorianas, y las riquezas que se encuentran en aquéllos, pertenecen al Estado. El Estado es dueño de todas las minas y yacimientos…El mar adyacente…es de dominio nacional… Son también bienes de dominio público el lecho y el subsuelo del mar adyacente. Es igualmente de dominio nacional el espacio aéreo…	Aquellos cuya función es la prestación servicios públicos de competencia de cada gobierno autónomo descentralizado a los que están directamente destinados, son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Sin embargo, los bienes a los que se refiere el inciso anterior podrán ser entregados como aporte de capital del gobierno autónomo descentralizado para la constitución de empresas públicas o mixtas o para aumentos de capital en las mismas, siempre que el objetivo sea la prestación de servicios públicos, dentro del ámbito de sus competencias.
Bienes de uso público	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.	Su uso es directo para los particulares y gratuitos. No figura contablemente en el activo del balance de los gobiernos autónomos descentralizados. Constituyen bienes de uso público las calles, avenidas, puentes, pasajes y demás vías de comunicación y circulación, etc.
Bienes fiscales o afectados al servicio público	Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes.	Son los que se han adscrito a un servicio público del gobierno autónomo. Son susceptibles de avalúo en el activo del balance.
Bienes de dominio privado	No existe esta categoría.	Los que no están destinados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios de los gobiernos autónomos descentralizados. Estos bienes serán administrados en condiciones económicas de mercado, conforme a los principios de derecho privado.
Bienes mancomunados	No existe esta categoría	Si dos o más gobiernos autónomos descentralizados concurrieran a realizar de común acuerdo, y a expensas de sus haciendas, una obra, ésta se considerará bien mancomunado y su conservación y reparación se hará a expensas comunes.

Autor: Christian Lomas

Sujeta la administración y control de los bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados a la aplicación de diversos cuerpos legales entre los cuales destacan la Constitución de la República del Ecuador, el Código Civil y el Código Orgánico de Organización Territorial no se puede desconocer la aplicación de una normativa específica encargada de la regular el correcto uso y conservación de dichos bienes.

1.3.3. INSTITUCIONES Y NORMATIVA QUE REGULAN EL MANEJO DE BIENES PÚBLICOS

1.3.3.1. LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO Y SU LEY ORGÁNICA

El artículo 211 de la Constitución de la República define a la Contraloría General del Estado como "un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales", es así que el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado contempla dentro del objeto de la ley de control de recursos estatales a la "administración y custodia de bienes públicos" que lleva a efecto bajo la dirección de la Contraloría General del Estado cuyas funciones por mandato constitucional son entre otras el "determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos sujetos a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado" así como el "expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones" (Constitución de la República, 2008, Art.212 Num.2 y 3) atribución esta última consignada en el artículo 31 numeral 22 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que para sus efecto entiende por recursos públicos:

> […] todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier título realicen a favor del estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos internacionales o internaciones (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art.3)

Comprendiendo el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado a los gobiernos autónomos descentralizados de conformidad con lo que dispone su artículo 2 en concordancia con lo dispuesto por el artículo 225 de la Constitución de la República, la responsabilidad civil culposa nace dice el artículo 52 inciso 1º de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de "una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precautelas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos"

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el artículo 46 se refiere a la sanción por faltas administrativas sujeta a las causales dispuestas en el artículo 45

en relación a la responsabilidad administrativa culposa sin ser dichas causales taxativas las mismas no comprende el uso indebido o destrucción de los bienes por parte del funcionario o servidor público, es así que el numeral 14 del señalado artículo 45 admite como causales de responsabilidad administrativa culposa "las demás previstas en otras normas y disposiciones legales vigentes". Por otra parte es clara la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado al señalar en su artículo 39 inciso 1º que "la Contraloría General del Estado, tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidad administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal" (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Arts.46 y 39)

El artículo 48 en relación a la responsabilidad administrativa culposa determina que:

> Las sanciones de destitución o de multa, o ambas conjuntamente, las ejecutará la correspondiente autoridad nominadora de la institución del Estado, de la que dependa el servidor, a requerimiento y por resolución ejecutoriada de la Contraloría General del Estado. Dicha autoridad informará mensualmente a la Contraloría General del Estado sobre la ejecución de las sanciones y, en su caso, de la recaudación de las multas.
>
> Las sanciones serán impuestas y ejecutadas por la Contraloría General del Estado cuando la indicada autoridad haya dejado de hacerlo o cuando se hubieren constituido en sujetos pasivos de la sanción, o cuando deba imponérselas a personas de derecho privado o a terceros (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art.48).

De esta forma se puede establecer claramente que la Ley Orgánica de la Contraloría General de Estado discrimina su texto entre servidor público y tercero, es así que el artículo 53 ibídem señala que "Se entenderá por tercero, la persona natural o jurídica privadas, que por su acción u omisión, ocasionare perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de su vinculación con los actos administrativos de los servidores públicos" (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art.53)

La regulación en cuanto al uso de los bienes públicos se encuentra consignada dentro de las normas de control interno dictadas por la Contraloría General del Estado para los organismos del sector público que en su parte pertinente dicen:

> En cada entidad pública los bienes de larga duración se utilizarán únicamente en las labores institucionales y por ningún motivo para fines personales, políticos, electorales, religiosos u otras actividades particulares.
>
> Solamente el personal autorizado debe tener acceso a los bienes de la institución, debiendo asumir la responsabilidad por su buen uso y conservación. […] (Contraloría General del Estado, 2009, Norma de control interno 406-08)

La Contraloría tendrá facultades para fiscalizar ingresos, egresos, inversión, uso de patrimonios, gobierno y amparo de patrimonios gubernamentales; acometerá auditorías de gestión a las entidades y organismos de la esfera pública y sus servidores, y se proferirá sobre la legitimidad, claridad y validez de las deducciones institucionales. Su ejercicio se ampliará a las entidades de derecho privado, únicamente respecto de los patrimonios, rentas y demás subvenciones de carácter gubernamental de que dispongan. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Arts.1 al 4)

El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado, en general, se realizará a través de tres funciones integradas: a) de legislación, normatividad y fiscalización; b) de ejecución y administración; y, c) de participación ciudadana y control social, determinando la normativa constitucional en su artículo 238 que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de, autonomía política, administrativa y financiera y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional; entre estos gobiernos autónomos descentralizados están las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

1.3.3.2. REGLAMENTO GENERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN, UTILIZACIÓN Y CONTROL DE LOS BIENES Y EXISTENCIAS DEL SECTOR PÚBLICO

Mediante Acuerdo No.27 publicado en el Registro Oficial Suplemento No.585 de 11 de septiembre de 2015, el señor Contralor General del Estado expide el Reglamento General para la Administración, Utilización y Control de los Bienes y Existencias del Sector Público, normativa a la cual deben sujetarse los gobiernos autónomos descentralizados regulados por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es así que el citado reglamento determina en su artículo 2 inciso 2º que “no habrá servidora y servidor que por razón de su cargo,

función o jerarquía se encuentre exenta o exento" de su cumplimiento, esto en concordancia con lo que dispone la Constitución de la República que dice "ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos"(Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art.233), correspondiendo a cada entidad "implementar su propia reglamentación relativa a la administración, uso y control de los bienes del Estado", reglamentación que ha de sujetarse a lo dispuesto por el Reglamento General y demás leyes de la república. (Reglamento General para la Administración, Utilización y Control de los Bienes y Existencias del Sector Público, 2015, Art.4)

Si bien la normativa legal vigente para control del buen uso y conservación de los bienes que son propiedad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados determina la obligatoriedad de registros, inventarios, constatación física etc., sin embargo es importante destacar lo que dice el artículo 81 del Reglamento en relación a la reposición de bienes, restitución de su valor, o reemplazo del bien:

> Los bienes de propiedad de entidades u organismos del sector público, que hubieren desaparecido, por robo, hurto, abigeato o semejantes; o, hubieren sufrido daños parciales o totales, y quedaren inutilizados; o, no hubieren sido presentados por el Usuario Final al momento de la constatación física o, en el momento de entrega recepción por cambio de Usuario Final o cesación de funciones; o, en caso de pérdida por negligencia o mal uso, deberán ser restituidos, o reemplazados por otros de acuerdo con las necesidades institucionales, por parte de los Usuarios Finales o Custodios Responsables de los bienes. […]
>
> En ningún caso la entidad obtendrá doble reposición, por parte de la compañía aseguradora y del custodio, en todo caso se preferirá la indemnización de la aseguradora (Reglamento General para la Administración, Utilización y Control de los bienes y existencias del sector público, 2015, Art.81)

Por otra parte es importante destacar que de conformidad con lo que dispone el artículo 1 y 2 del Reglamento el mismo rige para los gobiernos autónomos descentralizados y las "servidoras y servidores, obreras y obreros del sector público, a cuyo cargo se encuentra la custodia, uso y control de bienes del Estado" (Reglamento General para la Administración, Utilización y Control de los bienes y existencias del sector público, 2015, Art.81) y no de terceros.

1.3.3.3. LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO

Por su parte la Ley Orgánica de Servicio Público en su artículo 22 literal d) determina como un deber del servidor público y no de terceros el "velar por la economía y recursos del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización de conformidad con la ley y las normas secundarias", señalando que es una falta leve el uso inadecuado de bienes, equipos o materiales" (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, Art.41 lit.a), esto sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal además el artículo 49 de dicho cuerpo legal sanciona con la inhabilidad para el desempeño de un puesto público cuando el servidor público "hubiere sido destituido luego del correspondiente sumario administrativo por asuntos relacionados con una indebida administración, manejo, custodia o depósito de recursos públicos, bienes públicos o por delitos relacionados con estos asuntos" (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, Art.49)

El 6 de octubre del 2010 con Registro Oficial 294, segundo suplemento, se promulgo la Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP; buscando el cumplimiento de la Constitución de la República del Ecuador, que en el Capítulo Séptimo del Título IV, que dispone que la administración pública constituye un servicio a la colectividad.

La Ley Orgánica del Servicio Público es la ley que regula como su nombre lo dice el servicio público, y establece las normas que regulan el recurso humano que labora en las instituciones y organismos del sector público.

Las disposiciones de ésta ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, y se sustenta en los principios de: calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación. (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, Art.1)

También la Ley establece el objetivo tanto del servicio público como de la carrera administrativa (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, Art.2)

Las disposiciones que comprenden la Ley Orgánica del Servicio Público son de aplicación obligatoria, en toda la administración pública, que comprende: Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional; Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales; Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, Art.3), considerándose servidora o servidor público a toda persona que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, preste servicio o ejerza un cargo, función o dignidad dentro del sector público (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, Art.4)

Dentro del esquema que se desarrolla a través de la Ley Orgánica del Servicio Público se defina al servicio público, quiénes lo conforman, cómo se ingresa al mismo, cuáles son los requisitos, prohibiciones e inhabilidades, para dar paso a la regulación del ejercicio del cargo público así como la regulación del régimen interno de administración del talento humano que a más de establecer deberes, derechos y prohibiciones, regula el régimen disciplinario definiendo a la responsabilidad administrativa en los siguientes términos:

> La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniere las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexa, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.
>
> La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, Art.41)

Dentro del régimen disciplinario la Ley Orgánica del Servicio Público define las faltas disciplinarias que las clasifica en: leves, que darán lugar a la imposición de sanciones de amonesta verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa; y, graves, que darán lugar a la imposición de sanciones de suspensión o destitución, previo el correspondiente sumario administrativo (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, Arts.42). Además el Reglamento General a la Ley Orgánica del

Servicio Público en su artículo 85 determina que "la reincidencia en el Cometimiento de faltas leves que hayan recibido sanción pecuniaria administrativa dentro del período de un año calendario, será considerada falta grave […]" con las consiguientes consecuencias.

Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad son: 1) amonestación verbal; 2) amonestación escrita; 3) sanción pecuniaria administrativa; 4) suspensión temporal sin goce de remuneración; y, 5) destitución, mismas que se aplicarán de acuerdo a la gravedad de las faltas, el sumario administrativo previsto para los casos de imposición de suspensión o destitución se llevará a efecto de conformidad con lo que establece la Ley Orgánica del Servicio Público y su reglamento general que regula el procedimiento del sumario administrativo en la Sección 3ª del Capítulo V del Régimen Disciplinario, pudiendo el servidor público de ser suspendido o destituido demandar o recurrir ante la jurisdicción contencioso administrativa (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, Arts.43 al 46).

1.3.3.4. CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

A todo lo anteriormente señalado se suma el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial que trata sobre las sanciones por "el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados por parte de terceros" por tanto el servidor público quedaría exento de las responsabilidades a las que se refiere dicho artículo que no determina procedimiento o sanción alguna y tan solo hace referencia a un funcionario y una normativa que no queda clara, entendiéndose que los gobiernos autónomos descentralizados tienen además facultad legislativa que les permite por ejemplo dictar ordenanzas que regulen la administración de los bienes de propiedad del gobierno autónomo descentralizado, es así que el artículo 395 inciso 2º del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, dice:

> Los gobiernos autónomos descentralizados tienen plena competencia para establecer sanciones administrativas mediante acto normativo, para su juzgamiento y para hacer cumplir la resolución dictada en ejercicio de la potestad sancionadora, siempre en el ámbito de sus competencias y respetando las garantías del debido proceso contempladas en la Constitución de la República.

Lo único que establece el artículo 427 antes señalado es una remisión que no aporta en nada a sancionar de forma efectiva y clara "el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados" sin vincular la responsabilidad del servidor público no se determina o esclarece a qué tipo de sanción se refiere, en base a qué tipo de responsabilidad, que suponemos es la administrativa por tratarse de un cuerpo legal que contempla este carácter y dejar a salvo en su parte final el artículo a la responsabilidad civil y penal, resulta también confusa su remisión a la "normativa respectiva" que comprende en la materia normativa de diversa índole que van desde la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado hasta la Ley Orgánica de Servicio Público sin dejar de lado el Código Civil y el Código Orgánico Integral Penal pues tales sanciones "no obstan el pago de los daños y perjuicio o la acción penal correspondiente" a dichos cuerpos legales se suman aquellas sanciones administrativas que los gobiernos autónomos descentralizados pueden establecer mediante acto normativo aunque de la investigación realizada no se lo hace conforme consta por dar un ejemplo, en la Ordenanza No.124-2014-SG-GADMLC que regula la administración de bienes municipales del cantón La Concordia cuyo artículo 55 es una copia casi textual del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por otra parte el funcionario que ejerce la potestad sancionadora también queda en un limbo jurídico sin definición, sujeto a cualquier interpretación dentro de lo que disponga la "normativa respectiva", es decir, el artículo 427 no sancionada nada, ni establece procedimiento alguno para el efecto, lo que se dice ahí simplemente resulta innecesario en la medida que como la propia norma lo refiere, ya constaría en la "normativa respectiva", lo que implica de su parte ningún aporte. El artículo en mención debería establecer al menos un procedimiento sancionatorio de carácter administrativo que vincule al servidor público pues están facultados los gobiernos autónomos descentralizado por el propio Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en ese sentido y simplemente no lo hacen (COOTAD, 2010, Art.395).

Existiendo la normativa respectiva que regula, controla y sanciona el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados estos comprenden leyes y procedimientos mediatos y a la largo plazo, requiriéndose en el ámbito administrativo soluciones rápidas y de amplio espectro que reprendan cierto tipo de actuaciones cuestionables del

servidor público en el ejercicio de sus funciones sin perjuicio de que se sigan las acciones legales pertinentes de ser el caso, para el autor en este sentido debe ser concebido el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización más aún cuando los gobiernos autónomos descentralizados gozan de la potestad legislativa que les permite sancionar en el ámbito administrativo ciertos actos cometidos por el servidor público que bien pueden mostrarse recurrentes, guardando dichas sanciones concordancia con lo dispuesto en otras leyes, para muestra un ejemplo, el artículo 27 del Reglamento Interno de Administración de Talento Humano de las Servidoras y Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba, Regidos por la Ley Orgánica del Servicio Público, establece que

> Las o los servidores que requieran ausentarse de su lugar de trabajo durante la jornada laboral por necesidades personales o apremiantes, deberán solicitar la autorización de su superior inmediato, quien a su vez comunicará a la Dirección de Gestión de Talento Humano en el término de 24 horas; abandonar el lugar de trabajo sin autorización previa será sancionada como falta leve.

Norma que establece de forma clara y efectiva una sanción que no es contraria a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Servicio Público, en igual sentido los gobiernos autónomos descentralizados a través del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización así como de los actos normativos que están facultados para dictar podrían establecer sanciones respecto del uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de su propiedad sin contrariar los preceptos legales existentes.

1.4. RESPONSABILIDADES DEL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO

Refiriéndose Manuel María Diez (1975, p.120) a la responsabilidad dentro de las funciones del servidor público señala que estas se definen con el acatamiento de norma jurídica con rectitud, honestidad y diligencia, siendo la responsabilidad consecuencia directa de las obligaciones y requerimientos que tiene que cumplir el servidor público en el ejercicio de sus funciones.

1.4.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Cuando los servidores públicos no observan la normativa jurídica que rige a las instituciones donde laboran incurren en este tipo de responsabilidad que dada su

finalidad se muestra como la menos drástica en comparación con la responsabilidad civil y la penal, cuya finalidad y efectos son diferentes (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, Art.41)

Estas inobservancias se dan generalmente por el incumplimiento de los deberes y atribuciones que comete el servidor público en razón de sus funciones, previstas en la normativa dispuesta para el efecto (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, Art.41) (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art.45).

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el capítulo 5 que trata sobre la determinación de responsabilidades, en la sección 2 se refiere a la responsabilidad administrativa culposa señalando el artículo 45 que la misma se establecerá respecto del funcionario o servidor público "a base del análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, y sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo […]", determinando además las causales mismas que no se muestran taxativas, a las sanciones por faltas administrativas se refiere el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señalando que las mismas son objeto de multa y que establecerán "sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar, de acuerdo con la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la ley", respecto de la ejecución e imposición de las sanciones la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es clara al señalar en su artículo 48 que "las ejecutará la correspondiente autoridad nominadora de la institución del Estado, de la que dependa el servidor" o en su defecto tal atribución corresponderá a la propia Contraloría (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art.45 al 48).

Por su parte la Ley Orgánica de Servicio Público en su artículo 41 determina que incurren en responsabilidad administrativa el servidor público "que incumpliere sus obligaciones o contraviniere las disposiciones de esta Ley, sus reglamento, así como las leyes y normativa conexa" determinando además dicho artículo que el servidor público "será sancionado disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho". Debiéndose aplicar la sanción administrativa conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso, los artículos 42 al 44 de la Ley Orgánica de Servicio Público tipifican el tipo de faltas y de sanciones que acarrea

este tipo de responsabilidad al funcionario o servidor público Ley Orgánica del Servicio Público (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, Arts.41 al 44)

1.4.2. RESPONSABILIDAD CIVIL

La responsabilidad civil, es producto de los hechos, acciones u omisiones, cometidos por los funcionarios y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, conductas que involucran un perjuicio para la institución donde labora y por ende para el Estado, entendiéndose que por efecto de las mismas el funcionario o servidor público ha causado un daño en el patrimonio del Estado y se ha lucrado indebidamente. (Moreira de la Paz, 2010)

Por efecto de este tipo de responsabilidad el funcionario o servidor público ve comprometido su propio patrimonio con el cual deberá responder al Estado por los daños y perjuicio ocasionados. (Moreira de la Paz, 2010)

El fundamento jurídico de la responsabilidad civil del Estado y de los servidores públicos, tiene los mismos efectos de las obligaciones entre particulares establecidas en el Código Civil que contiene algunas disposiciones relativas a los derechos del Estado y las instituciones del sector público, por lo que el principio de la autonomía del Derecho Público sobre todo del derecho Administrativo, no excluye la posibilidad de aplicación de ciertas normas que constan en los artículos 2220 primer inciso, 2374 numerales 4,7 y 8 y,2397 del Código Civil que rigen para el Estado así como también la de los artículos 217, numerales 1,4, 7, 8, 9 y 14 del Código Orgánico de la Función Judicial, por lo que su claridad no deja la menor duda.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el capítulo 5 que trata sobre la determinación de responsabilidades, en la sección 3 se refiere a la responsabilidad civil culposa señalando el artículo 52 ibídem que esta:

> […] nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario […] genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado, calculado a la fecha en que éste se produjo, que nace sin convención, proveniente de un acto o hecho culpable del servidor público, o de un tercero, cometido sin intención de dañar, que se regula por las normas del cuasidelito del Código Civil (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art.52)

Este tipo de responsabilidad lo determinara:

> […] en forma privativa la Contraloría cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos, o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado.[…] Se entenderá por tercero, la persona natural o jurídica privadas, que, por su acción u omisión, ocasionare perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de su vinculación con los actos administrativos de los servidores públicos(Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art.53)

Para terminar se dirá que conforme lo manda la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en su artículo 54, el perjuicio causado se establecerá de dos formas: "1. Mediante la predeterminación o glosa de responsabilidad civil culposa […]; y, 2. Mediante órdenes de reintegro, en el caso de pago indebido […]"

1.4.3. RESPONSABILIDAD PENAL

El artículo 233 inciso 1º de la Constitución de la República, manifiesta que "Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo, administración de fondos, bienes y recursos públicos" (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art.233)

Este es el tipo más grave de responsabilidad en la que pueden incurrir los funcionarios o servidores públicos en ejercicio de su cargo cuando en el ejercicio de sus funciones realizan actos u omisiones que constituyen, delito previsto y penado por las leyes penales (Paredes, 2007-2009)

La norma sustantiva penal prevé, califica y castiga los hechos delictuosos imputables a los servidores públicos, sea por su participación activa en los mismos o por la mera pasividad ante el deber de intervenir, cuyas sanciones afectan a los derechos personales del funcionario o servidor público, en primer término el de la libertad (Paredes, 2007-2009)

De acuerdo a Jaramillo (1999) citado por Paredes (2007-2009) los delitos que comprenden de forma específica a la administración pública y sus instituciones son el "peculado, la malversación de fondos públicos, el cohecho, la concusión, el enriquecimiento ilícito y la adjudicación ilícita." (Paredes, 2007-2009, p.25)

Es competencia de la justicia penal sancionar este tipo de responsabilidad, el artículo 212 de la Constitución de la República, señala de forma clara que es la

Contraloría General del Estado el único organismo facultado para determinar "indicios de responsabilidad penal", esto sin perjuicio con la labor que en la materia corresponden y le son propias de la Fiscalía General del Estado, es así que cuando la Contraloría al realizar una auditoria gubernamental y en los resultados los auditores evidenciaren indicios de responsabilidad penal respecto de los delitos contra la administración pública y otros que afecten a los intereses del Estado, de sus instituciones, tales resultados se presentarán a la Fiscalía para que inicie la acción penal correspondiente, de conformidad con lo que dispone el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Constitución de la República del Ecuador, 2008) (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002).

Los jueces penales son los únicos competentes para establecer este tipo de responsabilidad, la Contraloría tienen potestad exclusiva que se limita al tenor de lo dispuesto en el artículo 39 de su ley orgánica al establecimiento de indicios de responsabilidad que son puestos en consideración del órgano competente que es la "Fiscalía General del Estado" para el ejercicio de la acción penal correspondiente, indicios que se obtienen "a base de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes", siendo la Fiscalía General del Estado a través del fiscal correspondiente quien dará inicio a la instrucción fiscal de ser procedente solicitando al juez "las medidas cautelares que considere pertinentes, en defensa de los intereses del Estado" (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Arts.38 y 65)

Si los indicios de responsabilidad penal son evidenciados por la unidad de auditoría interna de la entidad "el jefe de la misma comunicará inmediatamente el particular a la Contraloría General del Estado" debiéndose en lo demás observar el procedimiento antes indicado. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Arts.66)

Por último el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se refiere a la liquidación de daños y perjuicios que lleva implícita la infracción penal mismos que deberá determinar el juez correspondiente "de igual manera que en los casos en los cuales se hubiere deducido acusación particular" así mismo dice la norma se observará lo dispuesto en el artículo 57 ibídem que trata sobre la ejecución coactiva de las resoluciones confirmatorias ejecutoriadas.

Para terminar con el tema de las responsabilidades del funcionario o servidor público previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es importante señalar que en materia de responsabilidades administrativas y civiles culposas, los imputados tienen opción de impugnar las resoluciones de la Contraloría ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo de conformidad con lo que dispone el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, impugnación que se tramitarán en lo principal de conformidad con lo dispuesto por la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Arts.69 y 70)

Es importante destacar que la afectación de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados por hurto o robo puede ser regulada a través de actos normativos como son las ordenanzas, esto siempre y cuando se guarde concordancia con lo dispuesto por la sección IV de Reglamento General para la Administración, Utilización y Control de los bienes y existencias del sector público, artículos del 87 al 90, por lo que sería relevante cualquier aporte del cuerpo legislativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en este sentido, situación que en la práctica no sucede pues la normativa es plasmada de forma textual teniendo como resultado una serie de normas innecesarias de diversas jerarquía que dicen lo mismo y nada más.

Es importante señalar que el artículo 89 del Reglamento General para la Administración, Utilización y Control de los bienes y existencias del sector público determina que "en el caso de pérdida o desaparición de bienes por hurto, robo o abigeato, las responsabilidades serán establecidas por los órganos judiciales correspondientes", es decir, las instancias penales correspondientes. (Reglamento General para la Administración, Utilización y Control de los bienes y existencias del sector público, 2015, Art.89)

CAPÍTULO II

2. MARCO METODOLÓGICO

2.1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El uso de los métodos en la investigación, obedece a la necesidad de abordar y comprender todo elemento que esté vinculado con el tema de investigación planteado "El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y los bienes nacionales en el Ecuador" desarrollado en el capítulo I, con el objeto de determinar si el artículo 427 cumple con los requerimientos que demanda la protección de los bienes fiscales y el patrimonio del Estado. Por lo tanto, se trata de una investigación con enfoque analítico-explicativo, cuya dimensión espacial corresponde al territorio de todo el Ecuador.

Los métodos de investigación son los procedimientos utilizados en la investigación científica, cuyo fin es demostrar la hipótesis propuesta. Existen varios métodos que se ajustan a esta investigación; teniendo en cuenta las características del fenómeno que se ha estudiado, utilizamos los siguientes:

Método Deductivo: Mediante éste método de lo general a lo particular se concluyó que es necesaria una reforma legal del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización respecto de la protección del buen uso y conservación de los bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados.

Método inductivo: Mediante este método se llegó a realizar una conclusión de carácter general en relación al tema propuesto, partiendo de criterios de diversos autores y la normativa legal vigente.

Método Analítico: Consistió en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos de la aplicación del artículo 427del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, norma que trata sobre las sanciones por el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados por parte de terceros.

Método Sintético: Evidenciado al concretizar dentro del marco teórico aspectos fundamentales sobre la aplicación del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralizaciónrespecto de la protección del buen uso y conservación de los bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados.

Método documental: se usó para obtener la información en fuentes documentales, realizando consultas en materiales y fuentes, como libros, tesis, documentos, informes y sitios de internet, lo que permitió identificar y profundizar todas aquellas características, elementos y dimensiones de las variables, como son el en relación a la protección de los bienes nacionales.

Método histórico: Es aquel que nos permitió conocer objetos de estudio en su proceso de desarrollo. Este método nos esclareció las distintas etapas de los objetos en sucesión cronológica, en las formas concretas de manifestación histórica.

Método estadístico-matemático: Mediante este método se logra a partir de datos numéricos obtener resultados aplicando determinadas reglas y operaciones

2.2. TIPOS DE INVESTIGACIÓN

De acuerdo a los objetivos planteados el tipo de investigación es el exploratorio debido a que se realizó sobre un tema poco estudiado, como es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y los bienes nacionales en el Ecuador. Los resultados obtenidos acercan a un nivel superficial del conocimiento generado por la formulación del problema que trata de abarcar la protección de los bienes de los gobiernos autónomos descentralizados. Por este motivo lo que se busca fundamentalmente es descubrir las bases para que la hipótesis formulada pueda ser verificada y contrastada.

2.2.1. INVESTIGACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Dentro de la investigación exploratoria se toma como referencia la información contenida en documentos, libros y leyes que dan lugar a la configuración de fuentes primarias, secundarias y terciarias, siendo fundamentales por lo tanto los libros, leyes e internet como medio de acceso a bibliotecas virtuales y repositorios digitales de reconocidas universidades nacionales y extranjeras.

2.2.2. INVESTIGACIÓN DE CAMPO

La investigación de campo fue imprescindible para la total comprensión del problema planteado debido a que se pudo recoger de primera mano las impresiones de los sujetos de estudio. Esta investigación de campo fue cuantitativa debido a que se utilizó la encuesta y entrevistas para determinar los datos necesarios para este trabajo de titulación.

2.3. TÉCNICA PARA EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Se utilizaron técnicas de análisis de la información que permitieron interpretar los resultados de los métodos de análisis cuantitativos y cualitativos. Se procedió a realizar análisis adicionales para confirmar las tendencias y evaluar los datos; y por último, se prepararon los resultados para presentarlos en tablas, gráficos y cuadros con las respectivas conclusiones y recomendaciones. El procesamiento debió realizarse mediante el uso de herramientas estadísticas, con el apoyo del tabulador electrónico Excel del paquete de Microsoft Office.

2.3.1 OBSERVACIÓN

A través de la cual se observa el fenómeno en estudio en su curso natural con características contemplativas pues esta observación no interferirá en lo observado.

2.3.2 ENCUESTA

Para Trespalacios, Vázquez y Bello (2005, p.96), esta técnica de recolección de información se muestra como un instrumento de investigación descriptiva que requiere se determine previamente el cuestionario con las preguntas a realizar, así como la muestra representativa de personas a las cuales se ha de aplicar dentro de una población o universo.

2.4. POBLACIÓN O MUESTRA

La Población analizada en este trabajo serán las setecientos veinte y ocho personas que laboran en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui y que corresponden al directorio de la institución a marzo del 2016, mismas que servirá de base para el cálculo de la muestra encuestada.

La muestra es una parte de la población que se muestra a través del método de muestreo aleatorio simple, tamaño de la muestra probabilística de la población de personas que laboran en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui y sirvió para medir el grado de entendimiento y la comprensión de las preguntas que se planteó en la encuesta.

Cálculo del tamaño de la muestra

Se aplicó la técnica de Muestreo Probabilístico. El tipo de muestreo es aleatorio simple, utilizado en un universo homogéneo, de acuerdo a los criterios que antes se han mencionado.

Aspectos que permiten determinar el tamaño de la muestra:

Población o universo (N)

La población del proyecto son las setecientos veinte y ocho personas que laboran en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui y que corresponden al directorio de la institución a marzo del 2016.

Nivel de confianza:

Estima la seguridad que se puede tener acerca de un evento, para este proyecto se realizará una muestra con un nivel de confianza del 95% valor que en la tabla de Z equivale a 1.96.

Grado de error

Porcentaje que define la variación máxima que se tolera entre la muestra y la población, es el error en que podría incurrir la investigación, para este caso se aplicará un error del 5% que es aceptable para este tipo de investigaciones.

Probabilidades

Los resultados de las encuestas de proporciones determinaron: Ocurrencia (P) 90% y No ocurrencia (Q) 10%

Definidos los parámetros de medición se trabajará con los siguientes datos: Población (N) = 728 personas; Grado de confianza (Z) = 95%; Grado de error (e) = 5%; Probabilidad de ocurrencia (p) = 90%; Probabilidad de no ocurrencia (q) = 10%;

Para determinar el tamaño de la muestra, se aplicó la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2 xpxqxN}{(N-1)xe^2 + z^2 xpxq}$$

Dónde: N = Población; z = Intervalo del nivel de confianza; p = Nivel de ocurrencia; q = Nivel de no-ocurrencia; e = Grado de error

Desarrollando la fórmula:

$$n = \frac{1.96^2 x0.1x0.9x728}{(728-1)x0.05^2 + 1.96^2 x0.1x0.9} = \frac{251.701632}{2.163244} = 116.35$$

El resultado del cálculo de la muestra, da 116.35 que aproximado es igual a 117 personas; quienes nos revelaron datos sobre la aplicación del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, norma que trata sobre las sanciones por el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados por parte de terceros. En el presente trabajo, se aplicó la encuesta presentada en el Anexo 1 al final del trabajo.

Diseño de los instrumentos de investigación

La investigación de campo parte del conocimiento existente, ratificando la teoría y a su vez utiliza ciertos métodos que permiten alcanzar los objetivos planteados en cualquier trabajo investigativo o caso de estudio.

Utilizada la encuesta para obtener información deseada en forma homogénea, está constituida por series de preguntas escritas, predefinidas y secuenciales; esta encuesta fueron dirigida al personal que labora en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui, y permitió conocer su criterio sobre la aplicación del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en relación al tema de investigación planteado "El

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y los bienes nacionales en el Ecuador"

2.5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

2.5.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

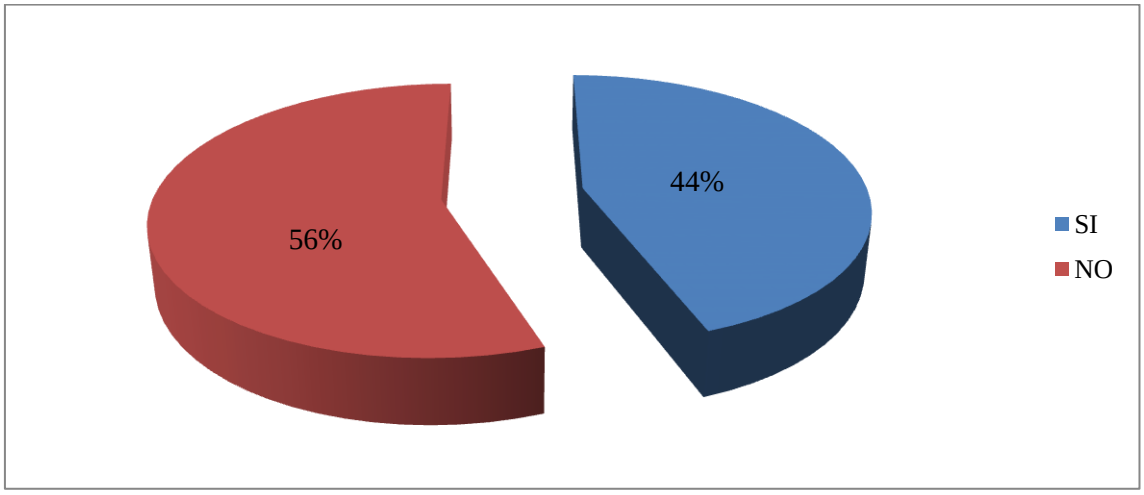
Pregunta 1: ¿Sabe Usted a que se refiere el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Tabla No. 1: Pregunta 1

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	52	44%
NO	65	56%
TOTAL	**117**	**100%**

Autor: Christian Lomas

Gráfico No. 1: Pregunta 1



Autor: Christian Lomas

Análisis e interpretación: De los 117 encuestados 52 personas que corresponde al 44% dicen saber a qué se refiere el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, mientras 65 personas que corresponden al 56% dicen no saber a qué se refiere dicho cuerpo legal. Esto indica que menos de la mitad de los encuestados aun cuando trabajan en un municipio no saben a qué se refiere el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

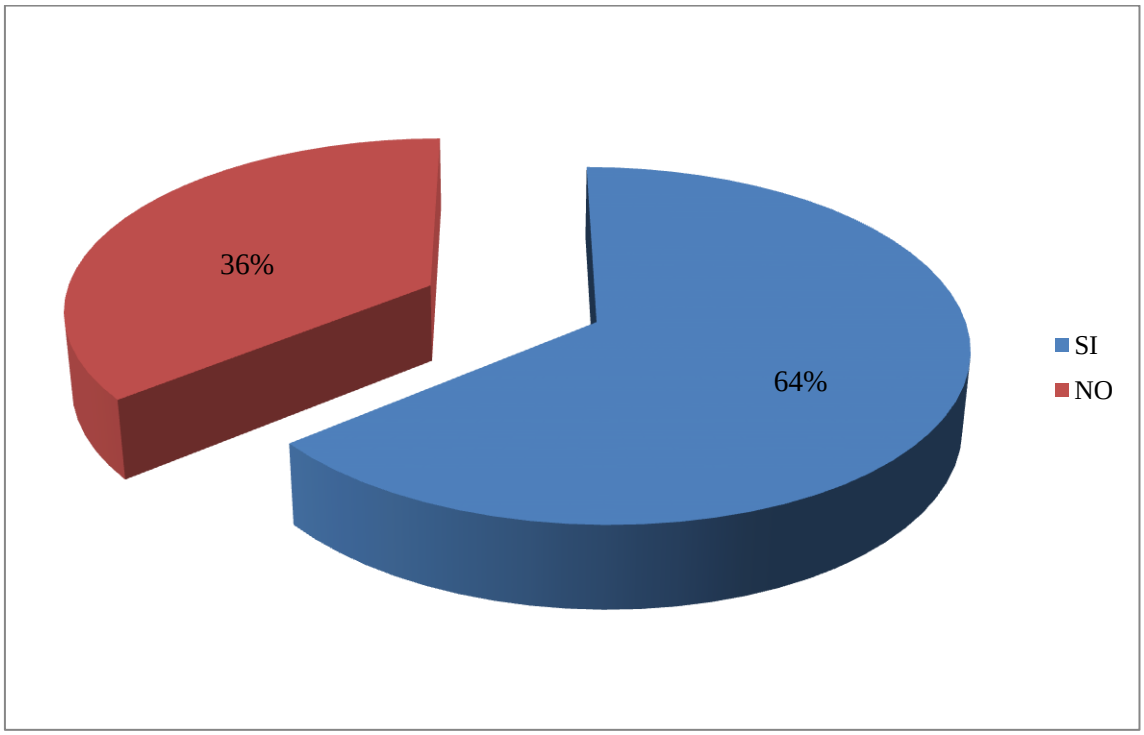
Pregunta 2: ¿Conoce Usted de algún caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui?

Tabla No. 2: Pregunta 2

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	75	64%
NO	42	36%
Total	**117**	**100%**

Autor: Christian Lomas

Gráfico No. 2: Pregunta 2



Autor: Christian Lomas

Análisis e interpretación: De los 117 encuestados 75 personas que corresponde al 64% dicen conocer de algún caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui, mientras que 42 personas que representan el 36 de la muestre dicen no conocer de algún caso. Esto indica claramente que dentro del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui si existen casos de uso indebido, destrucción o sustracción de bienes de propiedad de la entidad municipal.

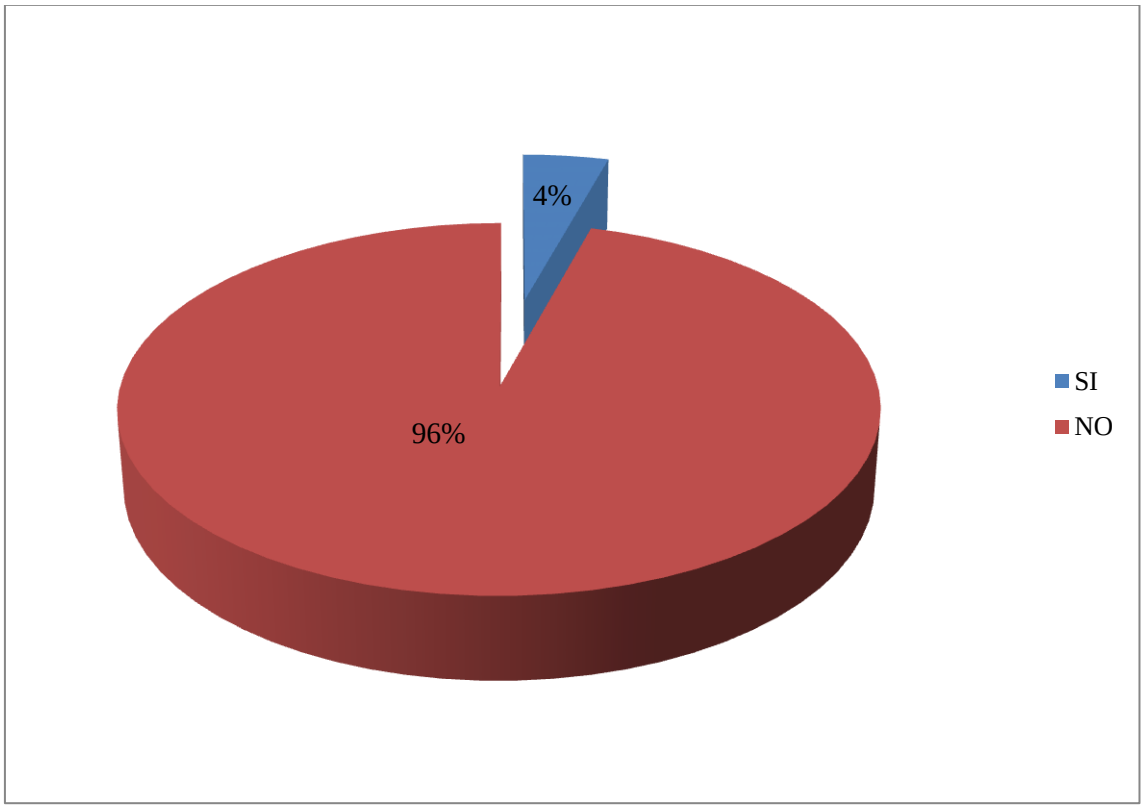
Pregunta 3: ¿Conoce Usted de algún caso en que se haya sancionado el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui?

Tabla No. 3: Pregunta 3

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	4%
NO	112	96%
Total	**117**	**100%**

Autor: Christian Lomas

Gráfico No. 3: Pregunta 3



Autor: Christian Lomas

Análisis e interpretación: De los 117 encuestados 112 personas que corresponde al 96% dicen no conocer de algún caso en que se haya sancionado mientras que 5 personas que representan el 4% de la muestra dicen conocer de algún caso. Esto indica que son mínimos los casos en que llega a sancionarse el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui.

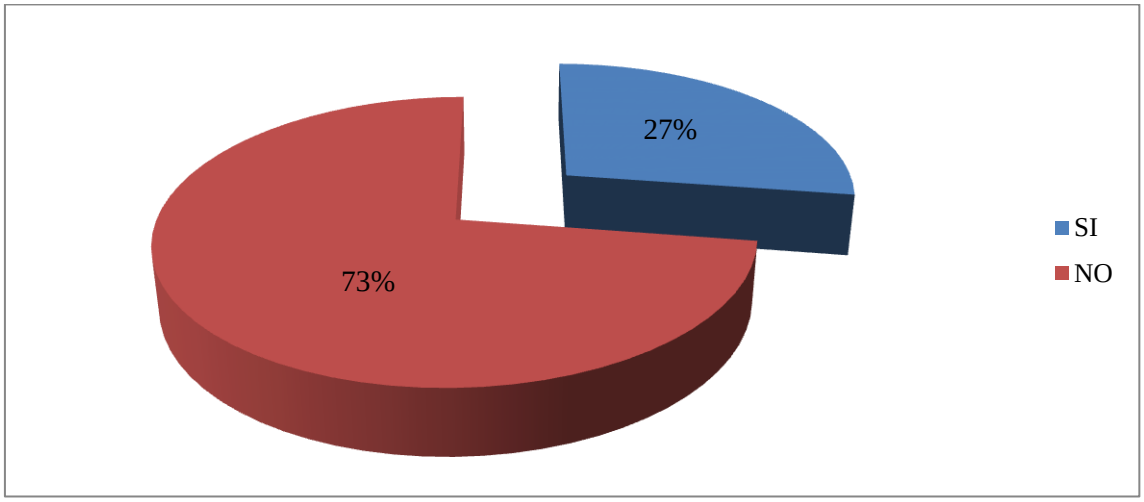
Pregunta 4: ¿Sabía Usted que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 427 establece que "El uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados por parte de terceros, serán sancionados por el funcionario que ejerza esta facultad, de conformidad a lo previsto en la normativa respectiva, sin que esto obste el pago de los daños y perjuicios o la acción penal correspondiente"?

Tabla No. 4: Pregunta 4

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	32	27%
NO	85	73%
Total	**117**	**100%**

Autor: Christian Lomas

Gráfico No. 4: Pregunta 4



Autor: Christian Lomas

Análisis e interpretación: De los 117 encuestados 85 personas que corresponde al 73% dicen conocer el texto del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, mientras 32 personas que representan el 27% de la muestra dicen no conocer dicho texto. Esto indica que un gran porcentaje de personas no está consciente sobre las de que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización sanciona el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui.

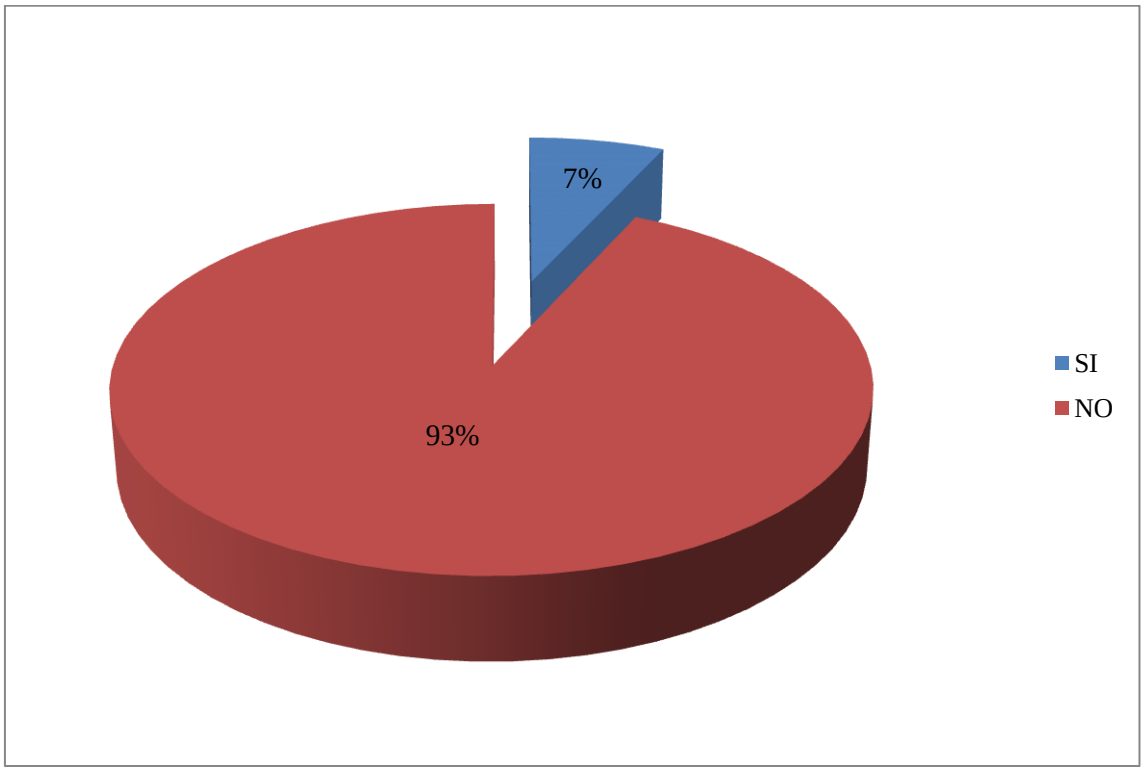
Pregunta 5: ¿Considera Usted clara la norma del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Tabla No. 5: Pregunta 5

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	8	7%
NO	109	93%
Total	**117**	**100%**

Autor: Christian Lomas

Gráfico No. 5: Pregunta 5



Autor: Christian Lomas

Análisis e interpretación: De los 117 encuestados 109 personas que corresponde al 93% consideran que no es clara la norma del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, mientras 8 personas que representan el 7% de la norma dicen que si es clara. Esto indica que en su mayoría los trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui no entienden el texto del señalado artículo lo que contribuye a que el trabajador no se consiente de sus deberes y obligaciones.

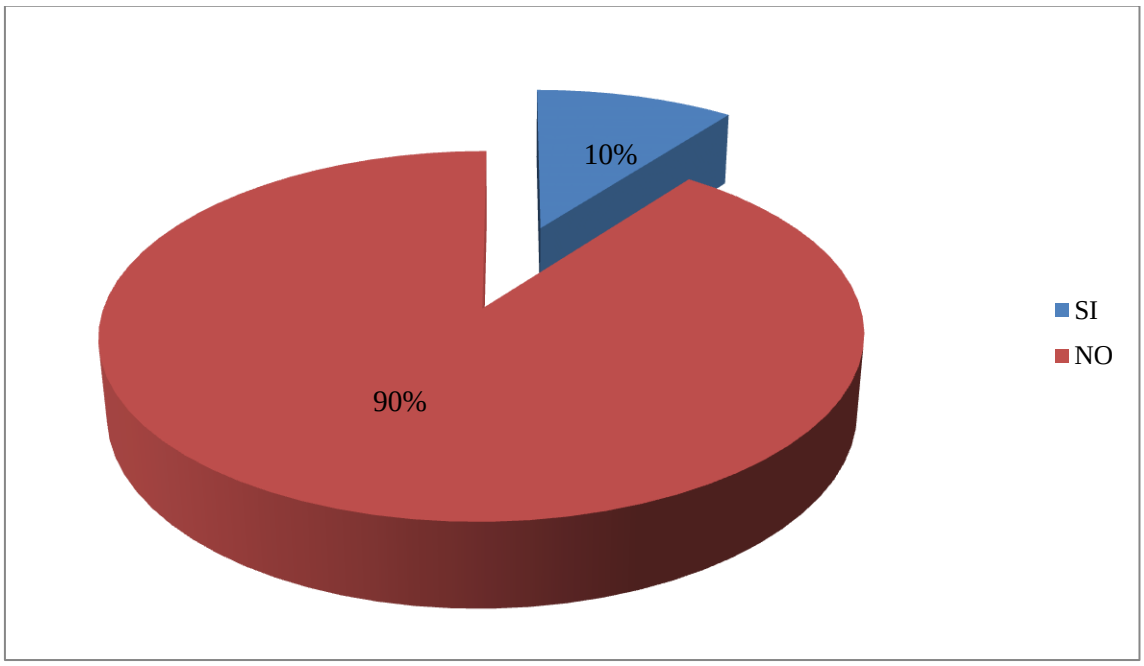
Pregunta 6: ¿En caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui sabe Usted cuál es la autoridad sancionadora a la que se refiere el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Tabla No. 6: Pregunta 6

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	12	10%
NO	105	90%
Total	**117**	**100%**

Autor: Christian Lomas

Gráfico No. 6: Pregunta 6



Autor: Christian Lomas

Análisis e interpretación: De los 117 encuestados 105 personas que corresponde al 90% dicen no saber cuál es la autoridad sancionadora a la que se refiere el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, mientras que 12 personas que representan el 10% de la muestra dicen sí saber. Esto indica que en su mayoría los trabajadores no saben en caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui quien es la autoridad sancionadora a la que se refiere dicho artículo.

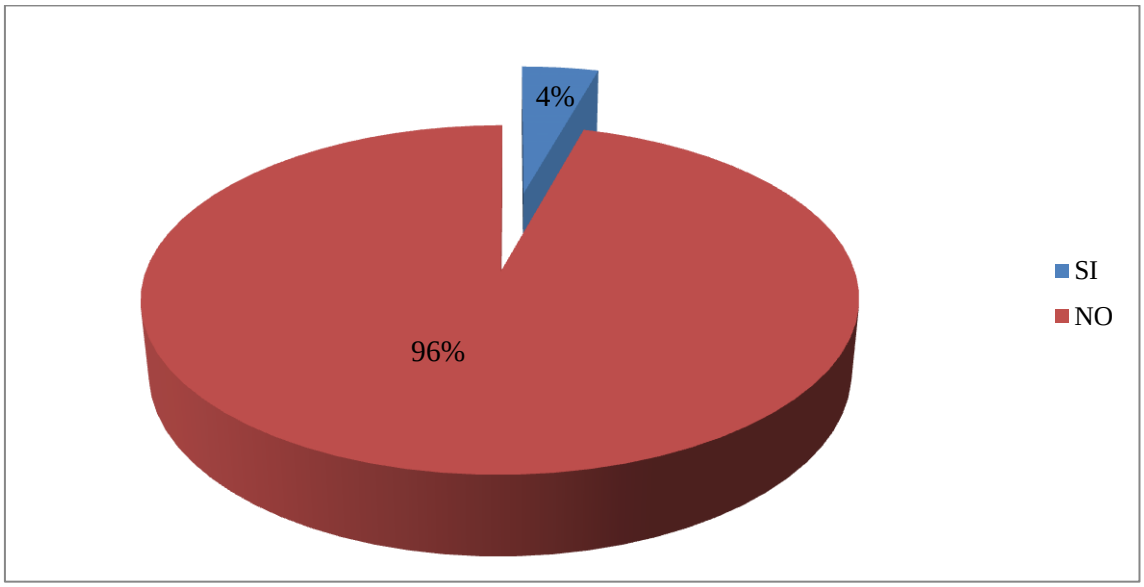
Pregunta 7: ¿En caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui sabe Usted cual es la normativa a la que se refiere el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Tabla No. 7: Pregunta 7

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	4%
NO	112	96%
Total	**80**	**100,00%**

Autor: Christian Lomas

Gráfico No. 7: Pregunta 7



Autor: Christian Lomas

Análisis e interpretación: De los 117 encuestados 112 personas que corresponde al 96% dicen no saber cuál es la normativa a la que se refiere el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, mientras que 5 personas que representan el 4% de la muestra dicen sí saber. Esto indica que casi todos los trabajadores no saben en caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui cual es la normativa que se aplicará para sancionarlos a la que se refiere dicho artículo.

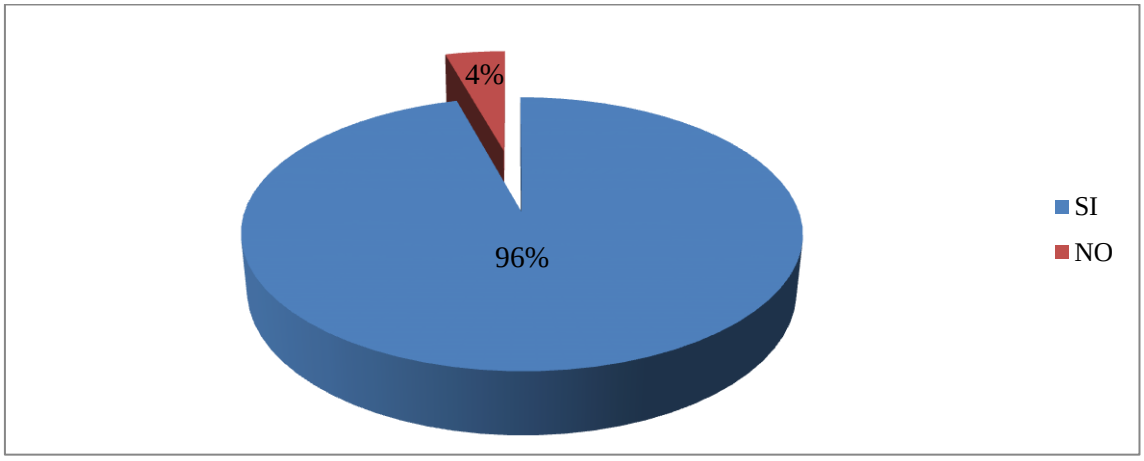
Pregunta 8: ¿Considera Usted en base a sus respuestas, pertinente una reforma al artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización a fin de que se protejan de forma efectiva los bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados?

Tabla No. 8: Pregunta 8

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	105	96%
NO	12	4%
Total	**117**	**100%**

Autor: Christian Lomas

Gráfico No. 8: Pregunta 8



Autor: Christian Lomas

Análisis e interpretación: De los 117 encuestados 105 personas que corresponde al 90% consideran en base a sus respuestas, pertinente una reforma al artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización a fin de que se protejan de forma efectiva los bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados, mientras que 12 personas que representan el 10% de la muestra no lo consideran pertinente. Esto indica que en su mayoría los trabajadores tienen uno opinión favorable respecto de una reforma legal al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización a fin de que se protejan de forma efectiva los bienes de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui.

2.6. ENTREVISTA

A la entrevista Ruth Marlene Aguilar (1994, p.201) la define como "un dialogo intencional, una conversación personal que el entrevistador establece con el sujeto investigado, con el propósito de obtener información", siendo una técnica de inigualable trascendencia pues permite al investigador obtener información de primera mano de personas conocedoras respecto de la problemática planteada.

En la presente investigación se realizaron 4 entrevistas que permiten conocer el criterio de personas que trabajan en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito – Zonal Eloy Alfaro, sobre la aplicación del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en relación al tema de investigación planteado "El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y los bienes nacionales en el Ecuador".

2.6.1. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS

ENTREVISTA No. 1

DATOS DEL ENTREVISTADO

Nombre: César Enrique Muñoz Proaño

Ocupación/ profesión: Jefe de Seguridad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Zonal Eloy Alfaro.

Años que labora en el municipio: 2 años

PREGUNTAS

1: ¿Sabe Usted a que se refiere el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Si, más o menos.

2. ¿Conoce Usted de algún caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio?

En realidad no, no conozco.

3. ¿Conoce Usted de algún caso en que se haya sancionado el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio?

Tampoco no conozco ningún caso.

4. ¿Sabía Usted que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 427 establece que "El uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados por parte de terceros, serán sancionados por el funcionario que ejerza esta facultad, de conformidad a lo previsto en la normativa respectiva, sin que esto obste el pago de los daños y perjuicios o la acción penal correspondiente"?

Bueno entiendo que es responsabilidad implícita en la función pública, velar, custodiar y cuidar los bienes municipales.

5. ¿Considera Usted clara la norma del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Sí.

6. ¿En caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio sabe Usted cuál es la autoridad sancionadora a la que se refiere el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

En virtud del artículo 427 no se especifica cual es la autoridad sancionadora.

7. ¿En caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio sabe Usted cual es la normativa a la que se refiere el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

En general sí.

8. ¿Considera Usted en base a sus respuestas, pertinente una reforma al artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización a fin de que se protejan de forma efectiva los bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados?

Es necesario que se aclare el artículo 427 además es importante la sanción pecuniaria no solo al autor sino también al cómplice y encubridor.

ENTREVISTA No. 2

DATOS DEL ENTREVISTADO

Nombre: Vanthy Chalá Obando

Ocupación/ profesión: Servidora Municipal

Años que labora en el municipio: 9 años

PREGUNTAS

1: ¿Sabe Usted a que se refiere el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Sí.

2. ¿Conoce Usted de algún caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio?

Si sobre todo por el abuso en torno al mal uso de los vehículos.

3. ¿Conoce Usted de algún caso en que se haya sancionado el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio?

Si, por un accidente en vista de la imposición de un concejal par que se le enseñe a conducir a su hermano.

4. ¿Sabía Usted que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 427 establece que "El uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados por parte de terceros, serán sancionados por el funcionario que ejerza esta facultad, de conformidad a lo previsto en la normativa respectiva, sin que esto obste el pago de los daños y perjuicios o la acción penal correspondiente"?

No, imaginaba que legalmente debía existir algo pero no específicamente.

5. ¿Considera Usted clara la norma del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

No me parece muy clara la norma.

6. ¿En caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio sabe Usted cuál es la autoridad sancionadora a

la que se refiere el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Se entiende que el funcionario que ejerza esta faculta, ahora quien es a ciencia cierta me imagino que esto varía y no sé de qué dependa.

7. ¿En caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio sabe Usted cual es la normativa a la que se refiere el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

No, realmente no me imagino que la Ley Orgánica del Servicio Público o el COOTAD.

8. ¿Considera Usted en base a sus respuestas, pertinente una reforma al artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización a fin de que se protejan de forma efectiva los bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados?

Sí, definitivamente considero que debería señalar algo más la norma

ENTREVISTA No. 3

DATOS DEL ENTREVISTADO

Nombre: Fausto Ponce

Ocupación/ profesión: Servidor municipal 7

Años que labora en el municipio: 24 años

PREGUNTAS

1: ¿Sabe Usted a que se refiere el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Es una ley que permite a los gobiernos locales administrar sus territorios de manera autónoma financiera y administrativamente.

2. ¿Conoce Usted de algún caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio?

Se han sustraído cámara, equipo de computación, etc., sin dar con los delincuentes.

3. ¿Conoce Usted de algún caso en que se haya sancionado el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del Municipio?

No.

4. ¿Sabía Usted que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 427 establece que "El uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados por parte de terceros, serán sancionados por el funcionario que ejerza esta facultad, de conformidad a lo previsto en la normativa respectiva, sin que esto obste el pago de los daños y perjuicios o la acción penal correspondiente"?

Pero porque está implícito en la entrevista.

5. ¿Considera Usted clara la norma del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Me parece que debería especificarse por ejemplo quienes son los terceros, quien sanciona y bajo qué norma.

6. ¿En caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio sabe Usted cuál es la autoridad sancionadora a la que se refiere el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Como está redactado el artículo no sabría decírselo.

7. ¿En caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio sabe Usted cual es la normativa a la que se refiere el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Mi respuesta estaría en el sentido de la anterior, pues nada en concreto dice el artículo en mención.

8. ¿Considera Usted en base a sus respuestas, pertinente una reforma al artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización a fin de que se protejan de forma efectiva los bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados?

Bueno los bienes tienen dos vías de extinción, una puede ser por desgaste mismo debido al uso y otro por mal uso o sustracción, eso considero debería aclarar el artículo sus inconsistencias diciendo algo más, sancionando o estableciendo algún procedimiento para el efecto.

ENTREVISTA No. 4

DATOS DEL ENTREVISTADO

Nombre: Rainer Leandro Yépez Narváez

Ocupación/ profesión: Jefe Zonal Ambiental "Eloy Alfaro"

Años que labora en el municipio: 2 años

PREGUNTAS

1: ¿Sabe Usted a que se refiere el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Sí, el COOTAD define la organización político administrativa del estado ecuatoriano en el territorio.

2. ¿Conoce Usted de algún caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio?

No.

3. ¿Conoce Usted de algún caso en que se haya sancionado el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio?

No.

4. ¿Sabía Usted que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 427 establece que "El uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados por parte de terceros, serán sancionados por el funcionario que ejerza esta facultad, de conformidad a lo previsto en la

normativa respectiva, sin que esto obste el pago de los daños y perjuicios o la acción penal correspondiente"?

Sí alguna vez.

5. ¿Considera Usted clara la norma del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Existe un vacío legal sobre todo en la parte que menciona a los terceros sin especificar a quienes se refiere.

6. ¿En caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio sabe Usted cuál es la autoridad sancionadora a la que se refiere el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

No, el artículo no lo dice.

7. ¿En caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio sabe Usted cual es la normativa a la que se refiere el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

No, el artículo tampoco lo dice.

8. ¿Considera Usted en base a sus respuestas, pertinente una reforma al artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización a fin de que se protejan de forma efectiva los bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados?

Se debería plantear una reforma a fin de que el artículo abarque el ámbito sancionatorio no solo de terceros, sino también a responsables directos, debiendo señalar algo en concreto al menos la norma.

De las entrevistas se puede establecer que el conocimiento sobre el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es deficiente lo cual muestra lastimosamente un desinterés tanto de la autoridad como del personal que labora en los municipios, por hacer conocer respecto de la normativa que rige a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En cuanto al conocimiento de algún caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio, la mitad de los entrevistados supieron manifestar que no conocían de ningún caso y por tanto, en concordancia supieron manifestar que tampoco conocían que haya existido sanción alguna, por otra parte la otra mitad supo manifestar que si tenía conocimiento de algún caso en este sentido pero lastimosamente no conocían de algún caso en que se haya sancionado o establecido al menos responsabilidades.

Sobre el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es claro que casi todos los entrevistados salvo alguna excepción vaga, desconocen la norma, sin embargo coinciden todos en que el texto del artículo nada dice en concreto existiendo una confusión en cuanto incluso al término "terceros" pues los entrevistados consideran que se debería aclarar, así como lo que corresponde a la autoridad sancionadora y la normativa a la cual se remite la norma, pues consideran que en el sector público la normativa es muy extensa y es importante saber a qué autoridad y normativa se refiere dicho artículo para que tenga sentido, por otra parte los entrevistados son de la opinión mayoritaria de que a través del artículo citado se debería concretar algo al menos, señalan que la norma debería ser más clara y coadyuvar a la sanción vía administrativa del uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio.

CAPÍTULO III

3. PROPUESTA

Una vez realizado el estudio y análisis legal y doctrinario sobre el tema propuesto "El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y los bienes nacionales en el Ecuador" sobre el cual versa el presente trabajo, me referiré a algunos aspectos importantes que se deben tomar en cuenta para que la normativa pueda de forma efectiva proteger los bienes de los gobierno autónomos descentralizados.

De acuerdo al trabajo de campo realizado, no existe un legal cumplimiento de la normativa interna por parte de los funcionarios públicos en cuanto a la protección y cuidado de los bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados. No se sabe a ciencia cierta cuál es el estado de cuidado y protección de los bienes nacionales por parte de las autoridades públicas y cuál es el real presupuesto asignado para su conservación además de que tanto la autoridad sancionadora como la normativa pertinente no se muestran de forma clara cuando los mismos trabajadores no conocen sobre el tema.

En la normativa existente, las entidades autónomas descentralizadas, como las municipalidades, tienen plena facultad de demandar administrativa, civil y penalmente a los funcionarios públicos cuando destruyen un bien de propiedad del gobierno autónomo descentralizado; empero, en la realidad nadie sabe si se cumple o no la normativa interna que expiden en algunos casos para el efecto.

De acuerdo con las investigaciones realizadas en la Municipalidad de Quito sobre el mal uso de los bienes públicos y las denuncias existentes por el mismo tema, mismas que constan en el anexo 3 del presente trabajo, no existe ninguna denuncia a funcionario alguno que haya hecho mal uso de estos bienes, además se presentó petitorios a la Contraloría General del Estado para acceder a tales denuncias sobre el mal uso de estos bienes, pero lastimosamente a las mismas de existir, solo tendrían acceso los propios denunciados.

La propuesta tendrá carácter normativo, expresado en un texto como el que a continuación se expone, de conformidad con lo que establece la Constitución de la

República del Ecuador, artículo 132, numeral 4, que faculta a la Asamblea Nacional a aprobar leyes para atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.

De conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, por lo que es necesario clarificar la normativa en relación a los procedimientos administrativos de los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados, de modo que se tutelen los derechos de los ciudadanos; es necesario, además, desarrollar un marco legal que regule y controle la actividad fiscalizadora por parte de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, a fin de evitar que se violenten garantías constitucionales y disposiciones legales, integrando en el proceso una instancia imparcial, a fin de que sea esta la que verifique el cumplimiento del procedimiento de la resolución adoptada por el órgano legislativo del Gobierno autónomo descentralizado.

El artículo 31 de la Constitución de la República del Ecuador establece que los ciudadanos tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social y equilibrio entre lo urbano y lo rural, lo que implica la necesidad de establecer una normativa clara y precisa que otorgue a los gobiernos autónomos descentralizados las herramientas necesarias para desarrollar una planificación de la ciudad, adecuada e incluyente, que logre resolver la problemática suscitada con los asentamientos urbanos consolidados no legalizados que restringen el acceso efectivo a los servicios públicos y, por tanto, la satisfacción de las necesidades. Por todo esto, hace falta un proyecto de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y su expedición en lo pertinente al artículo 427 que dice “el uso indebido y la destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados por parte de terceros, serán sancionados por el funcionario que ejerza esta facultad, de conformidad a lo previsto en la normativa respectiva, sin que esto obste el pago de los daños y perjuicios o la acción penal correspondiente.”

LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

Artículo 1.- Incorpórese en el artículo 427 a continuación de su primer inciso el texto siguiente:

El uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados por parte de algún funcionario o servidor público, serán sancionados por el superior jerárquico o la máxima autoridad de conformidad a las normas administrativas pertinentes, a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Servicio Público y su reglamento; y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su reglamento, cuando el caso aplique. Sin que esto obste el pago de daños y perjuicios o la acción penal correspondiente.

Las o los servidores que conozcan de algún uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados, deberán dar aviso a su superior inmediato en el término máximo de 24 horas; la falta de aviso será sancionada como falta leve de conformidad con lo que establece la Ley Orgánica del Servicio Público.

Cualquier persona natural, jurídica o grupo humano podrá solicitar por escrito, acompañando pruebas suficientes, al superior jerárquico previo el debido proceso que imponga las sanciones administrativas correspondientes.

El superior jerárquico es quien resolverá la petición o reclamo en el término de 15 días en el área administrativa, solicitud que será aprobada o negada a favor del peticionario quien podrá interponer denuncia o demanda ante el juez competente si es negada su petición.

De las resoluciones expedidas por los funcionarios de las distintas instituciones, podrá apelarse únicamente ante la máxima autoridad institucional, cuya resolución causará ejecutoria, en la vía administrativa.

La Contraloría General del Estado como ente regulador y controlador, se encargará de vigilar y controlar el cumplimiento para el cuidado y protección de los bienes nacionales, para que pueda hacerse efectiva una auditoría administrativa de estos bienes en los gobiernos autónomos descentralizados; de existir alguna irregularidad, se procederá conforme a la ley.

4. CONCLUSIONES

Teniendo como objetivo general la presente investigación el determinar si el COOTAD garantiza de forma clara y efectiva el buen uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados, se puede llegar a la conclusión de que dicho cuerpo legal en nada aporta al buen uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados en la medida que el único artículo que consta en la norma para el efecto, es el 427 no concreta procedimiento o sanción alguna haciéndose una remisión vana y confusa a la normativa legal vigente que en la materia se muestra extensa con normativa que va desde la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el Reglamento General para la Administración, Utilización y Control de los Bienes y Existencias del sector público, pasando por la Ley Orgánica de Servicio Público hasta llegar al Código Orgánico Integral Penal, sin dejar de lado los actos normativos que bien pueden expedir los Gobiernos Autónomos Descentralizados como los municipios para sancionar el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados, en este contexto lo que hace la norma no es más que confundir a propios y extraños pues de la investigación realizada se pudo palpar que ni los mismos empleados y funcionarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales quienes se ven inmerso dentro del término "terceros" que dice la norma la entienden, como tampoco saben quién es el "funcionario que ejerce esta facultad" sancionadora en caso de aplicarse y cuál es la "normativa respectiva" a la cual se refiere el citado artículo 427 del COOTAD, entendiéndose que de conformidad con lo que dice la Constitución de la República "ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos." y siendo el COOTAD un cuerpo normativo de carácter administrativo bien pudiera establecer respecto de los funcionarios y servidores públicos sanciones administrativas a fin de tutelar el buen uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados que gozan de autonomía administrativa y financiera por mandato constitucional.

Resulta relevante la relación jurídica del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización con los bienes nacionales en la medida que

dicho concepto ha sido desarrollado desde los albores de la República en el texto constitucional y el Código Civil estableciéndose una clara discriminación entre los bienes públicos o de uso público y aquellos denominados fiscales o del Estado, afectados al servicio público, mismos que forman parte del patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados en la medida que los mismos pueden ser cuantificados y forman parte de su activo contable con el que asumen sus funciones y prestan los servicios a la ciudadanía y respecto de los cuales el custodio o servidor público debe asumir responsabilidades por su buen uso y conservación, responsabilidades que atañen al ámbito administrativo, civil y penal.

Si bien a través del presente trabajo se pudo establecer que en el ámbito administrativo los procedimientos y sanciones están regulados en general por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado como la Ley Orgánica de Servicio Público se establece la necesidad de que el COOTAD también regule tales aspectos entendiéndose que se trata de una ley cuyo ámbito de aplicación es particularmente importante en la medida de que conforme lo manda la Constitución de la República los gobiernos autónomos descentralizados gozan de autonomía administrativa y financiera además de la función legislativa y la potestad sancionadora.

A través del presente trabajo se puede concluir que no existen sanciones y procedimientos establecidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que garanticen el buen uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados, mostrándose deficiente el texto de su artículo 427 que no aporta en nada y por el contrario confunde creando incertidumbre tanto en el funcionario o servidor público como en la ciudadanía a quien pertenecen en última instancia los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados.

Resulta importante destacar que tanto la Constitución de la República, como el Código Civil y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización son instrumentos legales que permiten clasificar y diferenciar los bienes públicos de los cuales se valen los gobiernos autónomos descentralizados para el cumplimiento de sus funciones conforme lo manda la propia Constitución y el COOTAD, bienes sin los cuales la prestación de servicios a toda la comunidad sería imposible y por tanto acceder al buen vivir o *sumak kawsay*.

Es obligación de los gobiernos autónomos descentralizados el proteger, cuidar, controlar, y administrar los bienes públicos, para ello cuentan con todas las prerrogativas que les brinda la Constitución y la ley, pudiendo expedir actor normativos a través del ejercicio de la función legislativa y la potestad sancionadora, de las cuales no se hace uso, por lo que se muestra necesario que el COOTAD establezca sanciones y procedimientos o al menos haga una remisión concreta a la normativa legal vigente que obligue a la autoridad y el funcionario o servidor público de forma clara para tal efecto. Lastimosamente dentro de los gobiernos autónomos descentralizados como en otras entidades se establece una especie de espíritu de cuerpo que coadyuva en la impunidad en casos de uso indebido, destrucción o sustracción de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización no determina los mecanismos de protección, conservación y cuidado que deben tener los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus funcionarios sobre los bienes nacionales de su propiedad, así como las sanciones por el incumplimiento de la protección de estos bienes.

Lastimosamente las autoridades de control no cumplen con su función de controlar las irregularidades existentes en los Gobiernos Autónomos Descentralizados en relación al uso y conservación de los bienes de su propiedad que forman parte de su activo contable, más aún cuando las denuncias se muestra reservadas conforme consta de los anexos sin que se dé o muestre una alternativa de solución a la problemática planteada siendo potestad exclusiva del ente controlador determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal en base de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en sus actas o informes.

A través del presente trabajo se estableció que si bien las personas directamente involucradas con el tema de los gobiernos autónomos descentralizados por ser dependientes de los mismos conocen en su mayoría de que se trata el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización sin embargo no se muestran conscientes de su responsabilidad con el uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de dichos gobiernos autónomos descentralizados pues no conocen en su mayoría el artículo 427 ibídem o simplemente no lo entienden, situación que se da sin duda por que la norma no es ni si quiera clara al respecto siendo un tema

complejo que se encuentra regulado en una normativa dispersa que abarca diversos cuerpos legales sin contar con la normativa interna que se puede dictar para tal efecto.

Que de acuerdo con las investigaciones realizadas en la Contraloría General del Estado, la Fiscalía, el Ilustre Municipio de Quito y el Municipio del Cantón Rumiñahui, sobre el uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados, se concluyó la necesidad de lanzar una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en relación a su artículo 427, de los resultados obtenidos en las encuestas se puede establecer que el 93% de la muestra de los encuestados que laboran en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui consideran que dicho artículo no es claro, cuando la Constitución de la República en su artículo 82 determina que "el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes" en este sentido dicho artículo vendría a contrariar el precepto constitucional y por tanto el principio de seguridad jurídica, en este sentido el 90% de los encuestados supo manifestar que no sabía cuál era la autoridad sancionadora a la que el citado artículo 427 del COOTAD se refiere, en un 96% los encuestados supieron manifestar que no sabían también cuál era la normativa a la que se refiere dicho artículo y en el mismo porcentaje consideraron pertinente su reforma, criterio que fue ratificado por los entrevistados, personas que trabajan en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito – Zonal Eloy Alfaro, dos de las cuales supieron manifestar su confusión a partir del término "terceros", siendo su interrogante si el mismo hace alusión al servidor público y particulares o tan solo a estos últimos, más aún cuando dicho artículo señala que dichas personas "serán sancionados por el funcionario que ejerza esta facultad", cuando el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es clara al discriminar entre servidor público y tercero al señalar que "Se entenderá por tercero, la persona natural o jurídica privadas, que por su acción u omisión, ocasionare perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de su vinculación con los actos administrativos de los servidores públicos" y el artículo 48 en relación a la responsabilidad administrativa culposa determina que:

> Las sanciones de destitución o de multa, o ambas conjuntamente, las ejecutará la correspondiente autoridad nominadora de la institución del Estado, de la que dependa

el servidor, a requerimiento y por resolución ejecutoriada de la Contraloría General del Estado. Dicha autoridad informará mensualmente a la Contraloría General del Estado sobre la ejecución de las sanciones y, en su caso, de la recaudación de las multas.

Las sanciones serán impuestas y ejecutadas por la Contraloría General del Estado cuando la indicada autoridad haya dejado de hacerlo o cuando se hubieren constituido en sujetos pasivos de la sanción, o cuando deba imponérselas a personas de derecho privado o a terceros (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art.48).

5. RECOMENDACIONES

El artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización debería determinar cuál es el funcionario que ejerce la potestad sancionadora así como cuál es la normativa a la que se refiere dicho artículo, pues la inconsistencia del texto normativo incluso es trasladada de forma textual a las ordenanzas que dictan los gobiernos autónomos descentralizados para regular la administración de los bienes de propiedad de los mismos.

Los bienes públicos deberían estar legalmente protegidos por las entidades autónomas descentralizadas y gubernamentales, garantizando una verdadera conservación de los mismos, determinándose con claridad en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización cuáles son las verdaderas sanciones existentes para quienes hagan uso indebido de ellos.

Teniendo los Gobiernos Autónomos descentralizados la plena competencia para establecer sanciones administrativas mediante acto normativa, es necesario que la misma se aplique para establecer sanciones correctivas encaminadas a determinar el buen uso y conservación de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados.

A más de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben cumplir a cabalidad con la administración, protección, cuidado y control de los bienes nacionales de su propiedad, para la buena prestación de servicios a la comunidad, de conformidad con lo que regulan los cuerpos normativos como la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la Ley Orgánica del Servicio Público, es necesario que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización le dé la debida

relevancia al tema pues no es posible que tan solo un artículo mal concebido y que no aporta en nada a criterio del autor se refiera a las sanciones por el uso indebido, destrucción y sustracciones de los bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados.

Es necesario a criterio del autor se establezcan sanciones administrativas de carácter general dentro del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización por el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados por parte de terceros.

La Contraloría General del Estado como ente de control debe establecer los mecanismos necesarios que permitan establecer el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados dado que los existentes resultan insuficientes cuando estos difícilmente llegan a establecer responsabilidades en el servidor público, específicamente dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que gozan de un cuerpo legal normativo que los regula como lo es el COOTAD.

Se muestra necesario que los gobiernos autónomos descentralizados capaciten a sus trabajadores no solo en cuanto a la aplicación del COOTAD sino también en cuanto a la demás normativa que atañe al sector público como lo es la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el Reglamento General para la Administración, Utilización y Control de los Bienes y Existencias del sector público así como la Ley Orgánica del Servicio Público, en cuanto al buen uso que debe darse a los bienes nacionales dentro de las institucionales públicas, con especial deferencia en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en lo concerniente a lo que dispone el artículo 427 de dicho cuerpo legal para su mejor entendimiento.

Se reforme el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para que se determine con claridad la protección y cuidado de los bienes nacionales de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados, así como las sanciones administrativas respectivas a los funcionarios públicos por el uso indebido y la destrucción o sustracción de los mismos.

6. BIBLIOGRAFÍA

Brenes Cordoba, A. (2001). *Tratado de los Bienes*. Costa Rica: Juricentro.

Cabanellas, G. (1984). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Heliasta.

Carrión, F. (2007). *La descentralización en el Ecuador: Opciones comparadas*. Quito: Flacso

Código Civil de España (Julio 24 de 1889). Real Decreto. Texto consolidado. Última modificación de 6 de octubre de 2015 Disponible en https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf (2016-04-20)

Código Civil del Ecuador (Diciembre 3 de 1860) Decreto legislativo. Registro Auténtico

Código Civil del Ecuador (2009). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (Octubre 19 de 2010). Quito: Registro Oficial Suplemento 303.

Constitución de la República del Ecuador. (Octubre 20 de 2008). Quito: Registro Oficial 449.

Constituciones 1830 a 1998. Obtenido de http://www.silec.com.ec/ (2016-04-20)

Contraloría General del Estado (Diciembre 14 de 2009). *Normas de control interno para las entidades, organismos del sector público y personas jurídica de derecho privado que dispongan de recursos públicos*. Quito: Registro Oficial Suplemento 87

Corte Constitución de Colombia (2005). Sentencia C-595/95. Disponible en http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-595-95.htm (2016-04-20)

Derecho Municipal y Legislación Ambiental (2009). Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.

Diez, Manuel María (1975). *Derecho administrativo (Vol. V)*. Buenos Aires–Argentina: Editorial Plus Ultra

Enciclopedia de la política (1997). México: Fondo de la Cultura Económica.

Jaramillo, H. (1999). Manual de Derecho Administrativo. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.

Jiménez, P (Septiembre 13 de 2011). *Patrimonio Público*. Obtenido de http://es.slideshare.net/videoconferencias/patrimonio-pblico (2016-04-20)

Hernández Becerra, A. (2005). Descentralización, Autonomía Municipal y poder en Colombia "Descentralización, administración pública y Constitución. Quito: Corporación Editora Nacional

Ley de Minería (Enero 29 de 2009). Quito: Registro Oficial Suplemento 517

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Junio 12 de 2002). Quito: Registro Oficial Suplemento 595.

Ley Orgánica de Servicio Público (Octubre 06 de 2010). Quito Registro Oficial Suplemento 294.

Mantilla Baca, S. (20 de 01 de 2011). *El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Obtenido de http://www.participacionciudadana.org/pc10/images/docu/osc/cootad.pdf (2016-04-20)

Moreira de la Paz, Humberto (Febrero de 2010). *La Responsabilidad de los Servidores Públicos.* Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Sistema de Posgrado Especialización en Derecho Procesal. Disponible en http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:epwwr42b4s4J:repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/123456789/463/1/T-UCSG-POS-MDP-8.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=ec (2016-04-20)

Ordenanza No.124-2014-SG-GADMLC que regula la administración de bienes municipales del cantón La Concordia. Disponible en http://www.laconcordia.gob.ec/index.php/lotaip/documentos-

transparencia/doc_view/416-ordenanza-124-2014-sg-gadmlc-ordenanza-que-regula-la-administracion-de-bienes-municipales (2016-04-20)

Paredes, César (2007-2009). *El delito de peculado en el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Área de Derecho, Programa de Maestría en Derecho Procesal. Disponible en http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/699/1/T755-MDP-Paredes-El%20delito%20de%20peculado.pdf (2016-04-20)

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Julio 07 de 2003). Quito: Registro Oficial 119

Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público (Abril 01 del 2011). Quito: Registro Oficial Suplemento 418

Reglamento General para la Administración, Utilización y Control de los bienes y existencias del sector público (Septiembre 11 de 2015). Quito: Registro Oficial Suplemento 585

Reglamento Interno de Administración de Talento Humano de las Servidoras y Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba, Regidos por la Ley Orgánica del Servicio Público. Disponible en http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SnyzN4UC4SkJ:www.gadmriobamba.gob.ec/index.php/transparencia/category/71-c-remuneracion-mensual-e-ingreso-adicional%3Fdownload%3D170:reglamento-interno-de-talento-humano-final+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=ec (2016-04-20)

Ortiz, G. (11 de 11 de 2010). *El Cootad*. Obtenido de http://www.lahora.com.ec/noticias/show/1101046648#.ValHNqR_Oko (2016-04-20)

Palomeque Vera, Camilo Patricio. (12 de 06 de 2012). *La Ley de Patrimonio Público: Una necesidad imperiosa para garantizar el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público*. Obtenido de http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/3256/1/Palomeque%20Vera%20Camilo%20Patricio.pdf (2016-04-20)

Parraguez Ruiz, L (1999). Manual de Derecho Civil Ecuatoriano Vol. I (2ª Ed). Loja: UTPL

Planiol, M. R. (2002). Tratado Práctico de Derecho Civil. Madrid: Tirant.

Sánchez Ramos, A (27 de 05 de 2007). *Los Bienes Públicos*. Obtenido de http://terceroa.blogspot.es/1179974820/ (2016-04-20)

Trespalacios, Juan, Rodolfo Vázquez y Laurentino Bello (2005). *Investigación de Mercados.* México: Internacional Thomson Editores

ANEXOS

ANEXO 1

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR

UÍDE

ENCUESTA DIRIGIDA A LAS PERSONAS QUE LABORAN EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE RUMIÑAHUI

OBJETIVO: Determinar su criterio sobre la aplicación del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en relación al tema de investigación planteado "El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y los bienes nacionales en el Ecuador".

INDICACIÓN: Conteste según su conocimiento las interrogantes marcando con una X la respuesta que usted considere correcta. Por favor haga una sola marca.

1. ¿Sabe Usted a que se refiere el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Si… No…

2. ¿Conoce Usted de algún caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui?

Si… No…

3. ¿Conoce Usted de algún caso en que se haya sancionado el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui?

Si… No…

4. ¿Sabía Usted que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 427 establece que "El uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados por parte de terceros, serán sancionados por el funcionario que ejerza esta facultad, de conformidad a lo previsto en la normativa respectiva, sin que esto obste el pago de los daños y perjuicios o la acción penal correspondiente"?

Si… No…

5. ¿Considera Usted clara la norma del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Si… No…

6. ¿En caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui sabe Usted cuál es la autoridad sancionadora a la que se refiere el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Si… No…

7. ¿En caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui

sabe Usted cual es la normativa a la que se refiere el artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

Si… No…

8. ¿Considera Usted en base a sus respuestas, pertinente una reforma al artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización a fin de que se protejan de forma efectiva los bienes de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados?

Si… No…

Gracias

ANEXO 2

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR

ENTREVISTA DIRIGIDA A LAS PERSONAS QUE LABORAN EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO– ZONAL ELOY ALFARO

OBJETIVO: Determinar su criterio sobre la aplicación del artículo 427 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en relación al tema de investigación planteado "El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y los bienes nacionales en el Ecuador".

PREGUNTAS.

1. ¿Sabe Usted a que se refiere el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

2. ¿Conoce Usted de algún caso de uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio?

3. ¿Conoce Usted de algún caso en que se haya sancionado el uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad del municipio?

4. ¿Sabía Usted que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 427 establece que "El uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes de propiedad de los gobiernos autónomos