



Universidad  
Nacional  
de Loja

**Universidad Nacional de Loja**  
**Facultad Jurídica Social Administrativa**  
**Maestría en Derecho con Mención en**  
**Derecho Procesal Administrativo y Litigación**

**La nulidad de los actos administrativos dictados para la apropiación de bienes inmuebles por vulneración del derecho de propiedad y seguridad jurídica**

Trabajo de titulación previo a optar el grado y título de Magister en Derecho con mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación

**AUTOR:**

Abg. Oscar Leandro Romero Pogo

**DIRECTOR:**

Dr. Rolando Johnatan Macas Saritama. PhD

Loja – Ecuador  
2024



UNL

Universidad  
Nacional  
de Loja

Sistema de Información Académico  
Administrativo y Financiero - SIAAF

## CERTIFICADO DE CULMINACIÓN Y APROBACIÓN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Yo, **MACAS SARITAMA ROLANDO JOHNATAN**, director del Trabajo de Titulación denominado **La nulidad de los actos administrativos dictados para la apropiación de bienes inmuebles por vulneración del derecho de propiedad y seguridad jurídica**, perteneciente al estudiante **OSCAR LEANDRO ROMERO POGO**, con cédula de identidad N° **1900519446**.

### Certifico:

Que luego de haber dirigido el **Trabajo de Titulación**, habiendo realizado una revisión exhaustiva para prevenir y eliminar cualquier forma de plagio, garantizando la debida honestidad académica, se encuentra concluido, aprobado y está en condiciones para ser presentado ante las instancias correspondientes.

Es lo que puedo certificar en honor a la verdad, a fin de que, de así considerarlo pertinente, el/la señor/a docente de la asignatura de **Titulación**, proceda al registro del mismo en el Sistema de Gestión Académico como parte de los requisitos de acreditación de la Unidad de Titulación del mencionado estudiante.

Loja, 13 de Agosto de 2024



ROLANDO JOHNATAN  
MACAS SARITAMA

F) \_\_\_\_\_  
DIRECTOR DE TRABAJO DE TITULACIÓN



Certificado TIC/TT.: UNL-2024-002579

## **Autoría**

Yo, **Oscar Leandro Romero Pogo**, declaro ser autor del presente Trabajo de Titulación y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos, de posibles reclamos y acciones legales, por el contenido del mismo. Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja la publicación de mi Trabajo de Integración Curricular o de Titulación, en el Repositorio Digital Institucional – Biblioteca Virtual.

**Firma:**



**Cédula de identidad:** 1900519446

**Fecha:** 22 de octubre de 2024

**Correo electrónico:** oscar.romero@unl.edu.ec

**Teléfono:** 0994098004

**Carta de autorización por parte del autor, para consulta, reproducción parcial o total y/o publicación electrónica del texto completo, del Trabajo de Titulación.**

Yo, **Oscar Leandro Romero Pogo**, declaro ser autor del Trabajo de Titulación denominado: **La nulidad de los actos administrativos dictados para la apropiación de bienes inmuebles por vulneración del derecho de propiedad y seguridad jurídica**, como requisito para optar por el título de **Magíster en Derecho con Mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación**, autorizo al sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que, con fines académicos muestre la producción intelectual de la Universidad a través de la visibilidad de su contenido en el Repositorio Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el Repositorio Institucional, en las redes de información del país y del exterior con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia del Trabajo de Integración Curricular o de Titulación que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los veintidós días del mes de octubre del año 2024.

**Firma:** 

**Autor:** Oscar Leandro Romero Pogo

**Cédula:** 1900519446

**Dirección:** Zamora, Zamora Chinchipe

**Correo electrónico:** oscar.romero@unl.edu.ec

**Teléfono:** 0994098004

**DATOS COMPLEMENTARIOS:**

**Director del Trabajo de Titulación:** Dr. Rolando Johnatan Macas Saritama. PhD.

## **Dedicatoria**

A Dios por mostrarme siempre el camino al conocimiento y permitirme continuar cumpliendo las metas académicas planteadas; a mis padres por continuar brindándome de forma incondicional y permanente su apoyo, y a mi esposa por ser mi pilar fundamental en la ejecución de este proyecto.

Con amor.

**Oscar Leandro Romero Pogo**

## **Agradecimiento**

A los catedráticos que en la Maestría en Derecho con mención Derecho Procesal Administrativo y Litigación, me impartieron su sabiduría y experiencias.

Al Dr. Rolando Johnatan Macas Saritama Phd, Director de Trabajo de Titulación, por haberme guiado para la elaboración de este trabajo.

A todas las personas que han confiado en mi capacidad para continuarme superando académicamente.

**Oscar Leandro Romero Pogo**

## Índice de Contenidos

Portada .....	i
Certificación del Director.....	ii
Autoría.....	iii
Carta de autorización por parte del autor, para consulta, reproducción parcial o total y/o publicación electrónica del texto completo, del Trabajo de Titulación .....	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimiento .....	vi
Índice de Contenidos .....	vii
1. Título .....	1
2. Resumen.....	2
2.1. Abstract.....	3
3. Introducción .....	4
4. Marco Teórico .....	7
4.1. La administración pública .....	7
4.2. El acto administrativo.....	9
4.2.1. El hecho y el acto jurídico .....	9
4.2.2. Hechos administrativos.....	11
4.2.3. Actos de simple administración .....	13
4.2.4. Actos normativos de carácter administrativo y reglamentos.....	14
4.2.5. Antecedentes del acto administrativo.....	16
4.2.6. Concepto de acto administrativo .....	17
4.2.7. Requisitos del acto administrativo .....	19
4.2.8. La notificación del acto administrativo.....	23
4.2.8.1. Derecho constitucional de ser informado oportunamente, garantía del derecho a la defensa ... ..	25
4.2.9. Efectos jurídicos del acto administrativo .....	26
4.2.10. Terminación y vicios del acto administrativo .....	28
4.2.11. La nulidad del acto administrativo .....	30
4.3. Apropiación de bienes inmuebles por parte de la administración pública .....	33
4.3.1. El derecho de propiedad .....	33

4.3.2. Apropriación de bienes inmuebles por parte de las instituciones del Estado, requisitos legales .....	34
4.4. Derecho registral .....	36
4.4.1. Registro de la propiedad .....	37
4.5. El derecho a la seguridad jurídica .....	40
4.6. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales .....	42
4.6.1. Las ordenanzas .....	43
4.7. El interés colectivo .....	44
4.8. Régimen jurídico relacionado con la apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones públicas .....	45
4.8.1. Constitución de la República del Ecuador .....	45
4.8.2. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública .....	46
4.8.3. Código Orgánico Administrativo .....	48
4.9. Las Disposiciones Generales y su reforma .....	51
4.10. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización .....	52
5. Metodología .....	53
5.1. Materiales utilizados .....	53
5.2. Métodos .....	53
5.3. Técnicas .....	55
6. Resultados .....	56
6.1. Resultados de las entrevistas .....	56
6.2. Estudio de casos .....	64
7. Discusión .....	70
7.1. Verificación de los objetivos .....	70
7.2. Fundamentación de la propuesta jurídica de reforma .....	73
8. Conclusiones .....	76
9. Recomendaciones .....	78
9.1. Propuesta de Reforma .....	79
10. Bibliografía .....	82
11. Anexos .....	87
11.1. Formato de entrevistas .....	87

## **1. Título**

**La nulidad de los actos administrativos dictados para la apropiación de bienes inmuebles por vulneración del derecho de propiedad y seguridad jurídica.**

## 2. Resumen

En el presente trabajo de titulación denominado “La nulidad de los actos administrativos dictados para la apropiación de bienes inmuebles por vulneración del derecho de propiedad y seguridad jurídica”, se realiza un estudio sobre la potestad establecida en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, por la cual las instituciones públicas, pueden apropiarse de los bienes inmuebles no inscritos, respecto de los que hayan ejercido una posesión de buena fe, por el lapso de cinco años, y la posibilidad que al aplicar la misma se vulnere el derecho constitucional a la propiedad y a la seguridad jurídica. A partir del análisis doctrinario acerca del acto administrativo, los requisitos para su validez, en especial sobre la notificación al administrado destinatario, se ha podido establecer que el precepto legal contenido en la mencionada disposición no garantiza el derecho a la seguridad jurídica por lo que puede afectar el derecho a la propiedad y provocar la nulidad del acto administrativo. La investigación permitió verificar el objetivo general: analizar la legalidad de los actos administrativos emitidos por las instituciones públicas en ejercicio de la facultad de apropiación de bienes inmuebles, prevista en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, en relación con el derecho fundamental a la propiedad y a la seguridad jurídica. Se ha llegado a la conclusión que la falta de claridad acerca de la notificación del acto administrativo y la contradicción con normas constitucionales y legales sobre las formas en que la administración pública puede apropiarse de bienes particulares, generan inseguridad jurídica para los administrados y para las propias instituciones del Estado. Al final del trabajo se realiza la presentación de una propuesta jurídica que permitirá corregir las falencias existentes y garantizar los derechos de los ciudadanos y de las administraciones involucradas.

**Palabras clave:** administración pública, posesión, propiedad, apropiación, nulidad.

## 2.1. Abstract

In the present degree work called "The nullity of the administrative acts issued for the appropriation of real estate due to violation of the right of property and legal security", a study is carried out on the power established in the Fifth General Provision of the Organic Administrative Code, by which public institutions can appropriate unregistered real estate, with respect to which they have exercised possession in good faith, for a period of five years, and the possibility that when applying the same, the constitutional right to property and legal security. From the doctrinal analysis of the administrative act, the requirements for its validity, especially regarding the notification to the recipient administrator, it has been established that the legal precept contained in the aforementioned provision does not guarantee the right to legal certainty, so it can affect the right to property and cause the nullity of the administrative act. The investigation allowed us to verify the general objective: to analyze the legality of the administrative acts issued by public institutions in exercise of the power of appropriation of real estate, provided for in the Fifth General Provision of the Organic Administrative Code, in relation to the fundamental right to property and legal security. It has been concluded that the lack of clarity about the notification of the administrative act and the contradiction with constitutional and legal norms on the ways in which the public administration can appropriate private property, generate legal insecurity for those administered and for the companies themselves. State institutions. At the end of the work, a legal proposal is presented that will allow the existing shortcomings to be corrected and guarantee the rights of the citizens and the administrations involved.

Keywords: public administration, possession, property, appropriation, nullity.

### **3. Introducción**

Este trabajo investigativo con el título: “La nulidad de los actos administrativos dictados para la apropiación de bienes inmuebles por vulneración del derecho de propiedad y seguridad jurídica”, está orientado a estudiar la problemática que se describe en los siguientes párrafos.

Entre los derechos de protección que el Estado ecuatoriano garantiza a sus habitantes es la seguridad jurídica el cual otorga la certeza y confianza respecto del régimen que rige las actuaciones tanto de las personas naturales como de las instituciones públicas y privadas; de igual forma en el régimen constitucional se garantiza el derecho a la propiedad como base para el desarrollo personal, familiar y social.

Estos dos derechos corren el riesgo de ser vulnerados cuando el Código Orgánico Administrativo en su Disposición General Quinta, establece la posibilidad de que las instituciones públicas que hayan ejercido una posesión material de buena fe por más de cinco años sobre un inmueble respecto del cual no dispongan de título inscrito, adquirirán la propiedad de dicho bien por mandato legal siendo obligación de los registradores de la propiedad del cantón en donde se encuentre ubicado el bien inscribir el correspondiente traspaso de dominio, previa la expedición de un auto con el cual se notificará al interesado siempre que él y su domicilio sean identificables.

Cumpliendo este precepto legal los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales a través de sus Concejos Municipales, han expedido ordenanzas para regular la titularización de bienes, generando un riesgo para el derecho a la propiedad y a la seguridad jurídica en razón de que no se regula adecuadamente el procedimiento, en especial en cuanto tiene que ver con la notificación a los interesados, dando lugar a la expedición de actos administrativos que pueden ser declarados nulos por afectar derechos constitucionales.

La base teórica de la investigación está sustentada en los siguientes contenidos: La administración pública: el acto administrativo, el hecho y acto jurídico, hechos administrativos, actos de simple administración, actos normativos de carácter administrativo y reglamentos, antecedentes del acto administrativo, concepto de acto administrativo, requisitos del acto administrativo, la notificación del acto administrativo, efectos jurídicos del acto administrativo, terminación y vicios del acto administrativo, la nulidad del acto administrativo, apropiación de

bienes inmuebles por parte de la administración pública, el derecho de propiedad, apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones del Estado, requisitos legales, el derecho a la seguridad jurídica, régimen jurídico relacionado con la apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones públicas, revisando para el efecto las normas de la Constitución de la República, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y el Código Orgánico Administrativo.

El diseño metodológico de la investigación se sustenta en la aplicación de los métodos científico, lógico, analítico sintético, exegético, hermenéutico; y la aplicación de las técnicas de investigación documental para la recopilación teórica y de la entrevista para la recopilación de las opiniones de los profesionales del derecho que tienen conocimiento acerca de la problemático.

El desarrollo del trabajo permitió la verificación del siguiente objetivo general: analizar la legalidad de los actos administrativos emitidos por las instituciones públicas en ejercicio facultad de apropiación de bienes inmuebles, prevista en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, en relación con el derecho fundamental a la propiedad y a la seguridad jurídica; y los siguientes objetivos específicos: establecer que la facultad de apropiación de bienes inmuebles por parte de las administraciones públicas contradice normas constitucionales y legales relacionadas con el derecho a la propiedad; determinar que el precepto establecido en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo pone el riesgo el derecho a la seguridad jurídica de los propietarios o poseionarios de los bienes inmuebles de los que pretende apropiarse la administración; revisar criterios doctrinarios y jurídicos para determinar si la potestad establecida en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, permite la expedición de actos administrativos afectados de nulidad; plantear una propuesta de reforma al Código Orgánico Administrativo en relación con la problemática investigada.

Todo el proceso investigativo desarrollado ha permitido establecer que la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, adolece de falencias que ponen en riesgo el derecho a la seguridad jurídica y a la propiedad e incluso genera la posibilidad de que el acto administrativo a través del cual se dispone la regularización de los bienes en favor de las instituciones públicas que han ostentando la posesión sobre el mismo, pueda ser declarado nulo por la afectación de los derechos constitucionales y por no haberse cumplido

adecuadamente con la notificación a los administrados que pueden resultar afectados por el acto de apropiación.

En la parte final de la investigación se realiza el detalle de las referencias bibliográficas que se emplearon, así como del instrumento utilizado para las entrevistas. El trabajo se ajusta en toda su estructura a las exigencias previstas por la Universidad Nacional de Loja para la elaboración de este tipo de estudios.

#### **4. Marco Teórico**

Para la fundamentación teórica de la investigación, se decidió abordar con base en los criterios doctrinarios, jurídicos y jurisprudenciales las siguientes categorías conceptuales relacionadas con la problemática que se está estudiando.

##### **4.1. La administración pública**

Los actos administrativos, y en especial aquellos relacionados con la apropiación de bienes inmuebles de propiedad de personas particulares, provienen de la administración pública, por lo tanto, es este el concepto inicial que debe tenerse claro para avanzar hacia el análisis de los aspectos particulares que se relacionan de una forma directa con la investigación que ha sido planteada.

Sobre la administración pública se han ensayado algunos criterios desde la doctrina, así conforme con Celi Guerrero (2019) , es: “es el conjunto de actividades que realizan los órganos del poder público, en ejercicio de la función administrativa y de las competencias atribuidas por la Constitución y la ley, para satisfacer el interés general” (p. 23).

Efectivamente el ejercicio del poder público, se manifiesta a través de todas las actividades que realizan cada uno de los órganos a los que se les ha confiado la potestad de ejercerlo en los diferentes ámbitos, ejecutadas en aplicación de la función administrativa y de las competencias y facultades constitucionales y legales, con la finalidad de satisfacer el interés colectivo de la sociedad. El conjunto de toda esta dinámica institucional desarrollado por las instituciones que forman parte del Estado, es lo que se conoce como administración pública.

También es considerada la administración pública como la expresión objetiva y esencial del Estado, ya que se materializa a través de la actividad constante y específica de cada una de las instituciones públicas para alcanzar los objetivos estatales; desde la perspectiva subjetiva está relacionada con las conductas de las autoridades y servidores públicos que en ejercicio de la potestad de la que han sido investidos, actúan a nombre del ente estatal, se la considera conforme a lo indicado como la manifestación efectiva de una

actividad estatal que se encuentra en permanente marcha, movimiento y transformación (Barba, 2021, p. 17).

El ejercicio de la administración pública debe cumplirse respetando siempre dos presupuestos esenciales, el primero la juridicidad de las actuaciones de todos los servidores públicos, es decir, que sus actos se sometan estrictamente al derecho y a la legalidad sin inobservar en ningún momento lo establecido en la norma legal, dotando de esta forma de legitimidad a la actuación administrativa como fuentes de derechos para los administrados; y por otro lado debe procurar siempre el bien común, es decir priorizar la tutela de la dignidad humana y el buen vivir de los integrantes de la sociedad como paradigma específico de todas las actuaciones del Estado y sus instituciones (Morales, 2016, p. 41).

La administración pública, consiste en la actividad desarrollada por todas las instituciones del Estado independientemente del nivel jerárquico que las mismas integren dentro de la estructura planificada para el ejercicio del poder estatal, que generalmente contempla la existencia de una administración central, de la administración pública institucional, y de los niveles de administración seccionales representados en la actualidad por los denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados, por lo tanto dentro del concepto general que se está analizando se encuentran todas estas especies de administración.

Por lo tanto, la administración pública, engloba toda la actividad desarrollada por el aparato institucional estatal, superando aquella que cumple la función ejecutiva y alcanzando a todas las instituciones, órganos y sujetos que como autoridades o servidores actúan en base a una potestad pública (Martínez, 2017).

Para terminar, se debe concretar que, considerando los fines del Estado ecuatoriano, la administración pública consiste en el servicio que las instituciones públicas prestan a la colectividad, con la finalidad de atender las necesidades que afectan a la sociedad, en observancia estricta a los derechos fundamentales establecidos y garantizados en la Constitución de la República (Gavilanez, 2023, p. 204). Este servicio debe ser prestado siempre en cumplimiento del régimen constitucional y legal y en observancia incólume de los derechos de los administrados.

## **4.2. El acto administrativo**

Como se mencionó antes, la administración pública se manifiesta a través de actos, por lo que es indispensable desarrollar un estudio pormenorizado acerca del acto administrativo, para cuya comprensión se deben abordar de forma puntual los subtemas siguientes:

### **4.2.1. El hecho y el acto jurídico**

Para poder entender estos conceptos cuya comprensión es esencial para comprender las formas en que se manifiesta la actividad de la administración pública, sirve la opinión aportada por Parraguez (2021) para quien es un hecho jurídico todo aquel que genera consecuencias de derecho, y lo ha delimitado en la siguiente forma:

En síntesis, el hecho jurídico se aplica por la existencia de una articulación entre el acontecimiento del mundo exterior, natural o humano, y la proposición normativa, de suerte tal que dado un hecho supuesto por la norma debe ser la consecuencia prevista en ella misma (p. 35).

Considerando lo expuesto en la cita, el hecho jurídico es aquel acontecimiento que proviene de la naturaleza y la voluntad humana que genera efectos jurídicos que se encuentran previstos en una norma legal, por lo tanto, una vez que se produce el hecho la consecuencia debe ser la que se encuentra descrita en el precepto legal.

En cuanto a los actos administrativos el mismo autor antes citado menciona que:

Otros hechos jurídicos son voluntarios, además porque el sujeto los celebra con el propósito específico de producir determinadas consecuencias jurídicas. Se trata de manifestaciones de voluntad dirigidas a crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas. A estos hechos se los denomina actos jurídicos o negocios jurídicos (Parraguez, 2021, p. 39).

Los actos jurídicos, de acuerdo con lo mencionado por el autor de la cita, son una categoría de hechos jurídicos, individualizada porque en ellos concurre la intención del sujeto

de producir un determinado efecto o consecuencia jurídica. Se trata por lo tanto de manifestaciones de voluntad que se dirigen a la creación, modificación o extinción de relaciones jurídicas.

En el mismo sentido que se ha establecido en líneas anteriores, se sostiene que el hecho jurídico consiste en todo acontecimiento generador de consecuencias jurídicas, proveniente de la naturaleza, en cuyo caso se tratará de un hecho jurídico estrictamente natural, o de la voluntad del hombre, en cuyo caso concurre el elemento voluntad para que se realice el acontecimiento sin embargo no se pretende una determinada consecuencia jurídica la cual se producirá independientemente de la voluntad de quien interviene en el hecho.

El acto jurídico, que constituye una especie de hecho jurídico, se trata de la manifestación de la voluntad humana, que pretende producir una consecuencia jurídica específica, y es este elemento intencional el que distingue los actos jurídicos de los hechos jurídicos (Domínguez, 2019, p. 64).

Para concluir el análisis que se está desarrollando conviene establecer que son hechos jurídicos, todos aquellos eventos, fenómenos o acciones, que provienen de la naturaleza o de la actuación de las personas, y que generan efectos o consecuencias jurídicas, provocando que nazcan, se modifiquen o extingan los derechos y las obligaciones, se trata en definitiva de todo aquello que puede suceder y generar consecuencias legales, de conformidad con lo tipificado en las normas legales. Tomando en cuenta lo indicado, los hechos jurídicos tienen una naturaleza infinitamente heterogénea.

Los actos jurídicos, constituyen hechos jurídicos realizados de forma voluntaria, siendo este elemento la concurrencia de voluntad y la intención de generar efectos o consecuencias jurídicas reguladas por el derecho, respecto de la creación, modificación o extinción de derecho y obligaciones lo que los individualiza como una categoría particular.

En su estructura se identifican elementos puntuales como la voluntad de quien los celebra, la intervención de una persona que expresa esa voluntad, el objeto del acto y la relación jurídica que se genera entre los comparecientes a su celebración o respecto alguna persona que tenga relación con ellos (Equipo Editorial Etecé, 2021).

#### **4.2.2. Hechos administrativos**

Dentro de las actuaciones desarrolladas por parte de la administración pública, se ubican también los hechos administrativos, cuya particularización es necesaria para establecer elementos diferenciadores que permitan concretar que se trata de categorías jurídicas distintas al acto administrativo.

El hecho administrativo es la actividad desarrollada mediante acciones directas ejecutadas en ejercicio de la potestad administrativa, las cuales son ejecutadas por parte de los servidores públicos, constituye una materialización de operaciones técnicas o actuaciones físicas, que generan efectos en el mundo exterior, por lo que en muchos casos son resultado de la ejecución de un acto administrativo, siendo admisible que también se realicen sin que medie ningún acto, cuando el mismo únicamente se encuentra previsto en la norma jurídica o cuando es la consecuencia directa del acto administrativo.

Es muy importante establecer que la realización de hechos administrativos, puede implicar en algún momento la actuación arbitraria por parte de la administración, que puede incurrir en la implementación de vías de hecho, caracterizadas por actuaciones que vulneran los derechos de los administrados e inobservan el ordenamiento jurídico, por lo tanto siempre la actuación administrativa debe tomar en cuenta que es generadora de efectos sobre los derechos de las personas y a partir de esta premisa, someterse estrictamente a los postulados constitucionales y legales que rigen la actividad de las instituciones estatales (Sanmartín, 2021, pp. 7-8).

Las actuaciones de la administración pública, independientemente de la forma en que se manifiesten y de los efectos que generen, se particulariza a través de hechos que no son más que el resultado del quehacer de las instituciones independientemente de la voluntad decisoria, constituyendo por lo tanto una consecuencia de la aplicación de las normas jurídicas, en cumplimiento de las facultades que le han sido conferidas a la administración pública (Quintana, 2015, p. 55).

Conforme los elementos que se han expuesto, se pueden establecer algunas ideas generales señalando que el hecho administrativo es en primera instancia un hecho jurídico y es esta la razón por la que por sí solo puede generar consecuencias jurídicas sin que sea

indispensable que de manera previa se haya expedido un acto administrativo; para que se configure un hecho administrativo, es indispensable que exista un servidor público que ejecute la actividad material que genera el hecho, ello puede ser resultado incluso de la imprevisión o error al momento de ejecutar una potestad administrativa, que sin embargo puede generar vínculos obligacionales entre la administración pública y los administrados; puede darse el caso de que el hecho administrativo tenga como antecedente un acto administrativo, en consecuencia será parte de su ejecución (Wilson, 2016, p. 29).

El Código Orgánico Administrativo (2017) establece una definición legal en los siguientes términos:

Art. 127.- Hecho administrativo. Es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, sea que exista o no un acto administrativo previo.

Los hechos administrativos, contrarios al acto administrativo presunto que resulte del silencio administrativo positivo, conforme con este Código, son ilícitos.

Las personas afectadas por hechos administrativos pueden impugnar las actuaciones de las administraciones públicas mediante reclamación o requerir las reparaciones a las que tengan derecho, de conformidad con este Código (p. 30).

Según el criterio expuesto en la norma legal, el hecho administrativo consiste en toda actividad de carácter material desarrollada en el ejercicio de la función pública, sea mediante operaciones técnicas o actuaciones físicas, que genera un efecto jurídico, independientemente de la existencia de un acto administrativo expedido de manera previa.

Todos aquellos hechos administrativos, que de alguna forma contraríen el acto administrativo presunto resultante del silencio administrativo positivo, aplicado de conformidad con las normas legales del Código estudiado, tienen una naturaleza ilícita.

Todas las personas que puedan recibir alguna afectación a consecuencia de un hecho administrativo, tienen la potestad para comparecer ante la administración pública e impugnar

esa actuación, a través de la interposición del correspondiente reclamo, tienen derecho además para exigir las reparaciones a las que de conformidad con la normativa jurídica tengan derecho.

#### **4.2.3. Actos de simple administración**

Otra categoría importante e independiente en la actuación de la administración pública, son los actos de simple administración, que de acuerdo con lo establecido en el Código Orgánico Administrativo (2017), consisten en la declaración unilateral de la voluntad, que se manifiesta internamente o entre los órganos de la administración pública, y que se efectúa como consecuencia del ejercicio de la potestad administrativo, son generadores de efectos jurídicos individuales de forma indirecta.

Moreta (2023) especificando algunas características de los actos de simple administración escribe:

Destacan entre sus notas esenciales el carácter de voluntad interna y no externa como tratándose del acto administrativo, y diferenciándose también porque sus efectos son indirectos, es decir, no afectan por sí a los particulares, sino cuando su voluntad interna, es recogida, y, por tanto, exteriorizada a través de otro acto administrativo. Entonces, los efectos los produce éste y no el acto de simple administración.

Queremos destacar que los actos de simple administración pueden ser dirigidos a los particulares, pero solo como voluntad interna, es decir, como una voluntad aún o definitiva sino en trámite de formación, o dirigido de un órgano a otro, de ahí que la norma señala que es una declaración de voluntad interna o entre órganos, siendo dos supuestos diferentes (p. 97).

De acuerdo al aporte doctrinario, los actos de simple administración, se caracterizan por ser una expresión de la voluntad interna de la administración que provoca efectos indirectos, por lo tanto, no afectan de manera directa a los particulares, sino cuando esa voluntad interna es exteriorizada a través del acto administrativo siendo éste el que genera dichos efectos.

También es importante establecer que los actos de simple administración, pueden estar dirigidos a las personas particulares, pero únicamente como expresión de la voluntad interna de carácter no definitivo, o puede estar dirigida entre los órganos que conforman la administración.

Los actos administrativos de simple administración son considerados también como la actividad legal desarrollada por la administración con finalidades consultivas o preparatorias, y que se cumplen de manera interna o entre los órganos que integran el sector público, semipúblico o privado con finalidad social o público, utilizados como instrumentos de vinculación para preparar y expresar la voluntad de la administración, tal es el caso por ejemplo de los informes, dictámenes u otros hechos que al momento de ser presentados o aprobados por las distintas autoridades de los órganos de la administrativa, generan efectos para los administrados (Jaramillo, 2003, p. 3).

Se trata en definitiva de actos que permiten el funcionamiento normal de la administración pública y su interrelación con los administrados y entre los órganos que la integran.

#### **4.2.4. Actos normativos de carácter administrativo y reglamentos**

También como parte de la actividad administrativa pueden expedirse actos normativos de carácter administrativo y reglamentos. En el Código Orgánico Administrativo (2017) establece el régimen de estos actos entre los artículos 128 y 131, por lo que del análisis puntual de estas normas es posible establece lo siguiente.

El acto administrativo normativo, es aquella declaración unilateral de voluntad, que efectúa la administración, ejerciendo una competencia administrativa; genera efectos jurídicos de carácter general, no se agota con su cumplimiento, y se expide de una manera directa.

En cuanto a la potestad reglamentaria, esta puede ser ejercida por el presidente de la República respecto de leyes formales, y de conformidad con las normas pertinentes de la Constitución del a República, se cumple de forma independiente de la competencia normativa que en el ámbito administrativo ejerce el primer mandatario respecto del conjunto de la administración pública central.

Respecto de lo mencionado conviene citar un criterio manifestado por la Corte Nacional de Justicia, a través de la Sala de lo Contencioso Administrativo, que menciona:

Un Estado moderno no podría funcionar sobre la base de que la facultad reglamentaria únicamente puede ser ejercida personalmente por el presidente de la República, ya que, si todos los actos normativos requieren ser refrendados por esta autoridad, sin posibilidad de delegarlos, tendríamos al jefe del Ejecutivo cumpliendo las funciones que le corresponden a los ministros de Estado y revisando la organización y trámites internos de cada entidad. No puede concentrarse en una sola persona la tarea normativa, puesto que ello tornaría caótica dicha función y su administración (2014).

De conformidad con el criterio jurisprudencial manifestado, no puede impedirse que órganos especializados de la administración pública, ejerzan su potestad reglamentaria, ya que se trata de la manifestación plena de la actividad administrativa, la cual puede ser ejercida para permitir el normal funcionamiento de la organización de cada una de las instituciones.

El Art. 130 del Código Orgánico Administrativo (2017), determina que los servidores que ejercen la máxima autoridad administrativa en las instituciones, tienen competencia para dictar actos administrativos normativos, con la finalidad de regular aquellas actividades internas de los órganos que dirigen, salvo el caso de que por mandamiento legal esta facultad esté expresamente atribuida a la autoridad legislativa de la administración. La competencia para regular la actuación de las personas, tiene que estar atribuida de forma puntual en la ley.

Es importante establecer límites a la potestad normativa que tiene la administración pública, para ello expresamente se establecen prohibiciones en el sentido de que mediante ella no es posible tomar decisiones que estén orientadas a: restringir los derechos y garantías constitucionales de las personas; regular materias reservadas a las leyes; solicitar el cumplimiento de requisitos adicionales no previstos en la ley para ejercer derechos y garantías; regular materias que sean de competencia de otras administraciones; delegar la competencia normativa de carácter administrativo; emitir actos normativos administrativos sin tener la competencia atribuida por normas legales o constitucionales. La actuación de la administración pública al ser una materialización de un servicio a la ciudadanía y sobre todo un mecanismo mediante el cual el Estado puede cumplir sus fines debe ser ejercida con observancia y cumplimiento efectivo de los derechos de las personas en general.

#### 4.2.5. Antecedentes del acto administrativo

Una vez que en los numerales anteriores se han recopilado algunas referencias de orden general para entender las diferentes manifestaciones de la actividad administrativa, a partir de ahora se hará un estudio específico acerca del acto administrativo, propósito para el cual es necesario precisar algunos antecedentes al respecto.

La mayoría de autores coinciden en señalar que el derecho administrativo aparece a partir de la Revolución Francesa, sin embargo, existen algunos que sostienen que esta disciplina del derecho se origina en el Derecho Regio, el cual parte del concepto de legitimidad del acto administrativo que fue emitido por el Príncipe, y que se fundaba en el Derecho Canónico, el mismo que surgió del Derecho Romano. También se plantean opiniones doctrinarias que plantean que el Derecho Administrativo, se originó en la organización militar del imperio, y hay quienes argumentan que fue la separación marcada entre autoridad legislativa y autoridad administrativa, que se estableció en Grecia, Roma y los pueblos Germánicos, lo que dio origen al Derecho Administrativo, el cual surge muy vinculado a la concepción de orden filosófico que se mantiene de Estado, de allí que los criterios doctrinarios, legislativos y jurisprudenciales son distintos de acuerdo con la naturaleza estatista o liberal del régimen estatal (Micieli, Romero, Francis, & Vedia, 2012, pp. 71-72).

Efraín Pérez (2021), sobre los orígenes del acto administrativo, señala:

La doctrina del Derecho Público coincide en ubicar el origen de la noción de acto administrativo en Alemania y en Francia, pero especialmente en este último país, puesto que, por lo menos a nivel doctrinal, el principio de la separación de poderes se elabora en Francia. Recuérdese el dictum de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, según el cual una sociedad donde no está determinada la separación de los poderes carece de Constitución.

Antes de la Revolución, dice MAYER en su Derecho Administrativo Alemán, la noción de acto administrativo era completamente desconocida. Pero se debería matizar esta última afirmación, puesto que sin duda existían actuaciones de las autoridades, pero en tanto no se sometían a un juzgamiento externo o interno de la misma Administración Pública resultaba innecesario distinguirlas o identificarlas jurídicamente (p. 381).

De la cita realizada se advierte que el origen del acto administrativo está relacionado con la separación de poderes que surge a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, sobre la base de que la determinación de las distintas funciones del Estado permite el mejor funcionamiento de su estructura. Antes de aquel momento histórico era desconocida la noción de acto administrativo, lo que no quiere decir que no existían actuaciones de la administración, sus autoridades y servidores, sin embargo, las mismas no estaban sometidas a ningún juzgamiento o control, interno ni externo, por lo que no se estimaba necesario identificarlas, reconocerlas ni regularlas jurídicamente.

Nicolás Granja Galindo (2006), aporta con el siguiente comentario:

Doctrinariamente, el acto administrativo tuvo su origen con la aplicación de la división de las funciones del Estado (año de 1795). Desde entonces fue cuando, en el régimen de Derecho, la actividad administrativa del Estado, quedó sometida a la ley. Estableció ésta que las decisiones tomadas por la Administración no debían materializarse solo a través de simples realizaciones técnicas, sino también a través de una declaración formal de la voluntad administrativa (p. 297).

El antecedente que marca el surgimiento del acto administrativo como expresión de voluntad de la administración es entonces, la división de las funciones del Estado, pues es a partir de allí que la actividad administrativa estatal se sometió a un régimen previsto de manera específica en las normas legales, que determinaron que las decisiones administrativas no debían ser materializadas sólo mediante la realización de actividades técnicas, sino mediante declaraciones formales que contengan la voluntad de la administración.

#### **4.2.6. Concepto de acto administrativo**

Son muchos los aportes de orden doctrinario que se han desarrollado acerca del acto administrativo, sin embargo, por ajustarse más a la realidad actual de la administración pública en el Ecuador, se ha considerado oportuno recopilar las siguientes opiniones:

Pérez (2009), señala:

Los órganos públicos en el ejercicio de sus atribuciones o potestades constitucionales o legales, en la esfera de su jurisdicción y competencia ejecutan actos jurídicos de Derecho Público, o sea, actos administrativos. En consecuencia, el concepto de acto administrativo es uno de los más importantes del Derecho Público porque a través de estos actos se manifiesta la voluntad de la función administrativa del Estado (p. 78).

De acuerdo con lo manifestado, los actos administrativos, son actos jurídicos ejecutados por los órganos públicos, en el ejercicio de la potestad que les confiere la ley, de conformidad con las reglas de jurisdicción y competencia, por lo tanto, la comprensión de este concepto es de trascendental importancia en el ámbito del derecho público, ya que por medio de los actos administrativos se manifiesta la voluntad de la administración pública en los diferentes ámbitos que se relacionan con ella.

El acto administrativo es considerado como aquel que contiene las declaraciones, disposiciones o decisiones de una autoridad pública, relacionadas con el ejercicio de sus funciones administrativas, que generan efectos de tipo jurídico (Marienhoff, 1998, p. 97).

En un sentido amplio, desde la doctrina se considera que el acto administrativo, desde la perspectiva objetiva, material y substancial, es aquel realizado en ejercicio de la función de administración, que genera efectos jurídicos, esto independientemente del órgano que ejerce dicha función (Gordillo, 1999, p. 13).

Gorozabel (2018), respecto del concepto que se está estudiando menciona:

El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externo, concreto y ejecutivo que constituye una decisión de ejecutoria que emana de un sujeto: la administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general (p. 6).

En el concepto se encuentran algunos elementos puntuales, como que el acto administrativo es ante todo un acto jurídico, porque se manifiesta a través de la voluntad de la administración pública, expedida en ejercicio de la potestad que le confiere la ley, para crear,

reconocer, modificar, transmitir o extinguir situaciones jurídicas, todo esto con la finalidad de satisfacer el interés general de la sociedad.

No se puede concluir el presente subtema sin hacer mención de que el Código Orgánico Administrativo (2017), contiene una definición legal acerca del acto administrativo, que está planteada en los siguientes términos:

Art. 98.- Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo (p. 23).

El criterio legislativo citado, no es ajeno a los elementos comunes que se advirtieron existen en las opiniones doctrinarias que se citaron y comentaron en líneas anteriores, y sobre la base del mismo jurídicamente en el Ecuador, se considera al acto administrativo como la declaración unilateral de voluntad, que se expide de manera directa y proviene de la administración pública, como manifestación del ejercicio de la función administrativa, la cual genera efectos jurídicos de carácter individual o general, que se agota una vez que se produce su cumplimiento. Los medios para la expedición del acto son de naturaleza documental, y pueden expedirse en soportes físicos o digitales, quedando siempre constancia en el correspondiente expediente administrativo.

#### **4.2.7. Requisitos del acto administrativo**

El acto administrativo se encuentra regulado por disposiciones específicas, las que plantean los requisitos que el mismo debe cumplir. En el caso de la legislación ecuatoriana, tales requisitos están establecidos en el Código Orgánico Administrativo (2017), que dispone:

Art. 99.- Requisitos de validez del acto administrativo. Son requisitos de validez:

1. Competencia
2. Objeto
3. Voluntad
4. Procedimiento

## 5. Motivación (99).

A continuación, se hace una breve revisión acerca de cada uno de los requisitos mencionados, empezando por señalar que por cuanto existe una pluralidad de administraciones públicas, que asume particularmente actividades y deberes específicos, las potestades públicas y las tareas que deben cumplir cada una de ellas, debe estar distribuida de conformidad con criterios legales y administrativos específicos (Martí, 2002, p. 32).

Para entender lo que es la competencia es pertinente recurrir al criterio de Sayagués Laso (2002) quien indica:

Toda persona jurídica tiene determinadas atribuciones y potestades, para ejercer las cuales precisamente fue creada. Al estructurarse su organización interna, dichas atribuciones y potestades son distribuidas entre los distintos órganos. Ese conjunto de atribuciones y potestades asignadas a cada órgano constituye su respectiva competencia (p. 187).

La competencia hace referencia a las atribuciones y potestades que tiene cada órgano de la administración pública, en razón del ámbito y objeto por el cual fue creado. Por lo tanto, un elemento esencial para la validez del acto administrativo es que haya sido expedido por el órgano, autoridad o servidor competente.

A la competencia debe agregarse otro principio indispensable como es el de legalidad, es decir que las atribuciones y potestades para la expedición del acto administrativo, se encuentren expresamente reguladas en la norma legal.

El objeto del acto administrativo, tiene que ver en cambio con la materia o contenido respecto del cual se decide en el acto administrativo, y comprende aspectos puntuales y detallados que son expresamente establecidos por parte de la administración pública (Dromi, 2006, p. 226) .

El objeto debe reunir algunas características específicas, como son la certeza, la licitud y la posibilidad física de realizarse, además no deberá contrariar ni perjudicar al servicio

público, no infrigirá ninguna norma jurídica y no será incongruente con el ejercicio de la función administrativa (Marienhoff, 1998, p. 244).

El objeto del acto administrativo debe ser lícito, es decir la expresión de voluntad de la administración pública guardará plena armonía con las normas legales, ya que de contravenir al ordenamiento constitucional y legal se genera una causal de nulidad y por ende no surtirá ningún efecto jurídico. Evidentemente el acto administrativo tampoco puede contrariar los principios éticos y morales que deben orientar el ejercicio de la función pública en función de los intereses de la sociedad.

La voluntad, sobre este elemento del acto administrativo Zavala (2011), escribe:

La voluntad es siempre elemento de una persona, sea natural o jurídica, por tanto se requiere la personificación de un ente para que pueda afirmarse la existencia de voluntad. Hemos visto antes que la persona jurídica-Estado actúa a través de un complejo de personas jurídicas y órganos. Éstos carecen de personalidad jurídica y constituyen un complejo de elementos materiales y humanos. La voluntad de la persona jurídica-Estado o de las personas jurídicas que conforman la Administración Pública Institucional se manifiestan a través de los titulares (personas físicas) de los órganos de éstas, y son ellos los que exteriorizan la voluntad orgánica que se imputa finalmente a las personas jurídicas de las que son parte (p. 367).

Efectivamente la voluntad de la administración pública se exterioriza a partir de la actuación de las personas naturales que ejercen la potestad administrativa, es decir, de las autoridades y servidores que son titulares de las funciones competentes para la expedición de actos en los diferentes órganos de las administraciones estatales, la voluntad orgánica se exterioriza por lo tanto a través de la actuación de los servidores públicos.

El procedimiento es un requisito hace referencia a la formalidad que debe seguirse para la expedición del acto administrativo, es decir a los pasos que cumple la administración pública para que de ella emane un acto dotado de validez que pueda produzca efectos jurídicos para los administrados, es decir no se trata simplemente de cumplir ciertos requisitos de forma, sino que son presupuestos esenciales que deben ser cumplidos en acatamiento del principio de legalidad.

Previo a emitir un acto administrativo, se debe cumplir con un procedimiento que comprende etapas que no precluyen, por lo tanto, la administración está en la obligación de cumplirlas, así tenemos por ejemplo la presentación de pedidos o reclamos por parte de los administrados a través de documentos, la realización de audiencias en sede administrativa, la actuación de peritos, etc., a través de los cuales el peticionario puede comprender de mejor forma la actuación de la administración pública. Todas las estas actuaciones deben tener como sustento la existencia de una norma legal, y deben orientarse siempre al respeto y protección de los derechos de las personas administradas a quienes se les debe reconocer en todo momento la posibilidad de acceder de forma expedita a la información pública, expedientes, registros, y archivos que mantenga la institución en relación con el acto administrativo, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de transparencia en la actuación de la administración pública.

Los elementos expuestos permiten entender por qué el procedimiento es un requisito esencial de validez del acto administrativo, ya que en palabras sencillas establece los pasos que debe seguir la administración para configurar la expresión de la voluntad de cualquiera de sus órganos, en cumplimiento de las normas que rigen los trámites en cada uno de los casos, así como determinan las solemnidades que deben cumplirse de manera previa y en la emisión del acto garantizando siempre que se cumpla con el debido proceso, así como con las formalidades contempladas en la ley, tutelando y protegiendo los derechos de las personas que pueden ser afectadas con la expedición del acto (Loor, 2023, p. 582).

La motivación, es un requisito que nace de la norma constitucional contenida en el literal l) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que establece como una de las garantías del debido proceso que todas los actos y decisiones provenientes de los órganos administrativos del poder público deberán contener una motivación adecuada.

La motivación debe ser expresa y escrita, constituye la expresión de la causa del acto, la cual permite realizar su fiscalización posterior respecto de la finalidad o fin que se persigue con su expedición por parte de la administración. El motivo se trata del antecedente que dio lugar al acto, que se refiere a la situación legal o de hecho contemplada en la ley como presupuesto necesario para la actuación de la administración, y la motivación hace referencia en cambio al juicio que se forma la autoridad administrativa al realizar la correspondiente

apreciación del motivo y su adecuación a las disposiciones legales aplicables, por lo tanto consiste en la expresión de las razones en que se funda y justifica la expedición del acto por parte de la autoridad o servidor competente (Zavala, 2011, p. 362).

#### **4.2.8. La notificación del acto administrativo**

Anteriormente se hizo una revisión de los requisitos para la validez del acto administrativo, sin embargo, a más de aquello debe cumplirse con otros requerimientos, que garantizan la eficacia del acto administrativo, uno esencial, es la notificación.

El Código Orgánico Administrativo (2017), dispone:

Art. 101.- Eficacia del acto administrativo. El acto administrativo será eficaz una vez notificado al administrado. La ejecución del acto administrativo sin cumplir con la notificación constituirá, para efectos de la responsabilidad de los servidores públicos, un hecho administrativo viciado (p. 23).

El criterio legislativo contenido en la norma anterior es de que el acto administrativo adquiere eficacia una vez que se notifica al administrado, por lo tanto, ejecutar un acto administrativo sin que se cumpla con la notificación, será un hecho administrativo viciado, que puede provocar responsabilidad respecto de los servidores públicos que lo ejecuten.

Morales Tobar (2011), sobre la notificación menciona:

La doctrina ha sido concluyente en determinar que la notificación, no constituye un requisito de validez, sino de la eficacia del acto administrativo, al punto que los tratadistas excluyen del procedimiento administrativo constitutivo del acto administrativo, a la notificación, con lo que se deduce que un acto se reputa perfecto y totalmente terminado así no hubiere sido comunicado a las partes; lo que acontece es que el acto se vuelve inviable en sus efectos, dado el desconocimiento de las partes sobre la existencia del mismo, cuestión que produce como reitero que sus efectos sea inejecutables.

De lo expuesto se extrae que, no obstante que el modo en que se comunican los actos administrativos es generalmente por escrito, la ley es la encargada de reglamentar las exigencias a observarse en la notificación de cada acto administrativo. En suma, la eficacia de los actos administrativos queda supeditada a su notificación de tal manera que el acto podrá ejecutarse una vez que se lo hubiere notificado (p. 194-196).

De acuerdo con lo indicado existe concordancia entre los criterios expresados por los administrativistas en el sentido de que la notificación no es un requisito de validez del acto administrativo -así se establece también de la revisión de los requisitos legales que se realizó anteriormente-, sin embargo, si está relacionado de una manera directa con su eficacia. El acto administrativo expedido de conformidad con la ley resulta inviable si no ha sido comunicado a su destinatario, circunstancia por la cual desconoce del mismo, de allí que la voluntad de la administración se torna en inejecutable.

Conforme lo manifestado, y que, pese a que en la mayoría de los casos el medio formal en que se contienen los actos administrativos es el documento escrito, por expresa disposición de las normas legales, han de cumplirse con todas las exigencias relacionadas con la motivación, ya que la eficacia de la expresión de voluntad de la administración queda sometida a que sea notificada, por lo tanto, solo podrá ejecutarse una vez que se cumpla con la notificación.

Andrés Moreta (2023) sobre la notificación y su importancia para la validez del acto administrativo señala lo siguiente:

La notificación es la actuación del procedimiento que consiste en dar a conocer al interesado el contenido del acto administrativo. Por medio de ella se otorga eficacia al acto administrativo. Es decir, que el mismo solo puede surtir efectos una vez que se ha realizado esta diligencia. No estamos frente a un acto de mero trámite sino ante una diligencia sustancial dentro del procedimiento, que permite ejercer el derecho a la defensa del interesado, por lo que su falta es causal de nulidad del procedimiento (p. 344).

Este autor ratifica que la notificación es la actuación que se cumple dentro del procedimiento administrativo con la finalidad de que el administrado pueda conocer el acto

administrativo dictado, y es el mecanismo a través del cual se le otorga la eficacia necesaria para surtir los efectos jurídicos que constituyen la finalidad de su emisión. No se trata de que la administración deba cumplir únicamente con un requisito de trámite, sino ante una diligencia sustancial que incluso permite ejercer el derecho de contradicción y defensa del administrado por lo que la falta de notificación puede provocar incluso la nulidad del procedimiento administrativo.

#### **4.2.8.1. Derecho constitucional de ser informado oportunamente, garantía del derecho a la defensa.**

En la Constitución de la República del Ecuador (2008) como una garantía del derecho a la defensa, fundamental para la vigencia del debido proceso, en el literal a) del numeral 7 del Art. 77, se establece:

- a) Ser informada, de forma previa y detallada, en su lengua propia y en lenguaje sencillo de las acciones y procedimientos formulados en su contra, y de la identidad de la autoridad responsable de la acción o procedimiento (p. 31).

La garantía anterior se consagra en razón de que la defensa de la persona, frente a un procedimiento en el que se decida sobre sus derechos e intereses, no podrá ser ejercida si esta no conoce que se ha iniciado una acción o un procedimiento en su contra y sabe la identidad de la autoridad bajo cuya responsabilidad se sustancian estos. De allí que constitucionalmente se reconoce la garantía y se impone el deber de informarle en forma previa, detallada, en su lenguaje propio de manera clara y sencilla de las acciones y procedimientos iniciados.

La importancia de la notificación, está entonces en el hecho, de que les permite a los administrados afectados con la decisión de la institución pública, contenida en el acto administrativo, ejercer los mecanismos de defensa necesarios, en caso de estimar que la declaración de voluntad realizada afecta sus derechos e intereses legítimos, si la persona no es notificada se incurre en una vulneración flagrante del debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, lo que afecta de invalidez al acto administrativo, el cual no podría surtir ningún efecto jurídico, en razón de que fue resuelto en un procedimiento administrativo en que no se cumplió con la garantía esencial de notificar al administrado.

La norma constitucional en referencia, impone como un deber de las administraciones públicas, el de notificar los actos y resoluciones administrativos, garantizando el derecho de las personas afectadas por esos actos, a ser informados de tales actos administrativos. El derecho analizado implica por tanto la obligación de la administración, de poner en conocimiento de los administrados los actos y resoluciones que puedan afectar sus derechos o intereses, a través de la notificación, y que esta sea practicada acatando el procedimiento y garantías necesarias, para que pueda hacerse llegar a la persona interesada toda la información que requiera para poder ejercer su derecho a la defensa.

Es importante concluir señalando que el derecho constitucional a ser informado, que en el procedimiento administrativo se traduce como el derecho a ser notificado con el acto o resolución administrativo, implica también el deber del propio administrado de ser receptivo a la notificación, ya que si éste emplea estrategias de evasión, como mecanismo de defensa ante los efectos del acto administrativo, la administración a través del servidor público deberá dejar constancia de esta situación a efectos de no ser responsabilizada por las consecuencias de la imposibilidad de notificar al administrado.

La notificación como se analizó oportunamente, permite que el acto sea conocido por el destinatario, por lo que debe transcribirlo de forma íntegra, incluyendo la parte resolutive y su motivación, con la enunciación completa y cabal de los medios de impugnación de que dispone el administrado, es por esto que todos los actos administrativos que produzcan efectos respecto de los derechos de las personas naturales o jurídicas deben ser notificados (Aberastury & Cilurso, 2008, p. 115).

Suficientes son los elementos que se han recopilado para determinar que la notificación del acto administrativo, está relacionada de manera directa con el debido proceso y que su incumplimiento vulnera derechos constitucionales de los administrados, ocasionando los efectos de invalidez del acto, que ya han sido mencionados.

#### **4.2.9. Efectos jurídicos del acto administrativo**

Como se revisó al momento de estudiar la concepción doctrinaria y jurídica del acto administrativo, este genera efectos jurídicos y sobre ellos se ha recabado la siguiente información.

Los actos administrativos están destinados a ser eficaces, es decir, su contenido es obligatorio tanto para los ciudadanos como para la Administración, lo que quiere decir que son ejecutivos, como ya hemos tenido ocasión de notar. Pero hay algunos actos que, además de la ejecutividad, disponen, sobre ella, de la característica añadida de la ejecutoriedad, es decir, la susceptibilidad de que la Administración pueda imponer el contenido obligatorio de sus propios actos administrativos utilizando medios coactivos (Bocanegra, 2012, p. 140).

Conforme se concreta en la cita los actos administrativos están destinados a producir efectos, para eso se dictan, ya que tienen la finalidad de ejecutar alguna de las actividades o funciones de la administración, por lo tanto su ejecución es de obligatorio cumplimiento por parte de los destinatarios, es decir incluso es posible que la administración pueda aplicar medios coactivos con la finalidad de garantizar que se cumpla con su voluntad, obviamente esta ejecutoriedad de los actos administrativos no implica que puedan expedirse y aplicarse de manera arbitraria y legal sino que dentro de los márgenes impuestos por el ordenamiento constitucional y legal la administración pueda expedir decisiones administrativas que por no contravenir el ordenamiento ni ser contrarios a los derechos fundamentales de las personas deberán cumplirse por parte de sus destinatarios.

Morales Tobar (2016) respecto a los efectos jurídicos de los actos administrativos, expresa que:

No obstante, en el caso concreto del acto administrativo, como hemos analizado anteriormente, constituye simplemente una especie de la actuación administrativa, estatuyéndose que una de sus características fundamentales, radica en la producción de efectos jurídicos subjetivos y de alcance individual.

De manera que, cuando los efectos atañen única y exclusivamente al particular, ha de hablarse de actos individuales, ínter partes o subjetivos, por ejemplo un nombramiento; y cuando concitan atención general, de actos generales, colectivos, objetivos, verbigracia el reglamento, más bien estamos en la presencia de actos normativos; cabe anotar que existen actos administrativos que como tales están dirigidos a una pluralidad, pero que en su contextura son ínter partes, esto es el efecto que se produce de cara al destinatario, cuando por ejemplo el acto de negativa o aprobación de una

adjudicación, la convocatoria de licitación o en su defecto la licencia de ocupación de un bien por parte de varios destinatarios.

Además, es menester señalar que como en todo acto jurídico, los efectos en el acto administrativo entrañan la creación o extinción de derechos u obligaciones (p. 126).

Al constituirse en actos provenientes de la administración pública es parte de la naturaleza misma que una característica fundamental sea que provocan efectos jurídicos de carácter general o individual. Así por ejemplo cuando se trata de actos administrativos dirigidos de manera exclusiva a una persona en particular, se habla de efectos individuales, y cuando se trata de actos generales que están dirigidos a la colectividad sin expresar un destinatario particular se está ante actos de naturaleza normativa. También es posible que existan actos dirigidos a una pluralidad de personas, sin embargo, tienen naturaleza inter partes ya que están dirigidos a un destinatario en particular.

Es por eso que al definir los actos administrativos se estableció que son generadores de derechos y obligaciones y que pueden crear, modificar o extinguir las mismas, justamente en razón de que son generadores de efectos jurídicos y por lo tanto al ser expedidos y debidamente notificados a sus destinatarios, generan cualquiera de las situaciones jurídicas antes mencionadas.

#### **4.2.10. Terminación y vicios del acto administrativo**

Doctrinariamente se ha establecido que los actos administrativos pueden cesar en la producción de efectos o a su vez pueden extinguirse. La cesación como su nombre lo indica provoca que terminen los efectos del acto administrativo de una forma normal, que generalmente se encuentra prevista en el mismo ordenamiento jurídico, que establece la vigencia de dichos efectos hasta un momento legalmente determinado. La extinción en cambio se produce como el resultado de verificación de situaciones legalmente reguladas y también no previstas, como por ejemplo la anulación, caducidad, revocación, renuncia o rescisión.

El acto subsiste hasta la cesación del mismo, los efectos surgen a partir de la declaratoria de la extinción o de anulación del acto administrativo, en cambio en la extinción al

producirse la desaparición del acto del ordenamiento jurídico, se generan efectos de carácter retroactivo.

Existen diferentes formas de terminación del acto administrativo, así tenemos: el cumplimiento del objeto, término o condición que motivo su expedición, por haberse producido el agotamiento del contenido del acto, que puede ocurrir por haberse cumplido el plazo o por la ejecución efectiva de aquellos actos que son aplicables por una sola vez; la caducidad, que se produce cuando se incumplen las condiciones y obligaciones impuestas en el acto ante lo cual el órgano administrativo puede declarar la nulidad del acto, esta figura se aplica de manera principal respecto de la contratación administrativa; la lesividad, relacionada con la revocatoria de los actos favorables por el órgano que los dictó o por otro órgano administrativo, correspondiendo a la administración la declaratoria de la lesividad del acto y la impugnación ante el juez competente; el desuso, decaimiento e inutilidad, que se verifica cuando existe falta de aplicación del acto en cuyo caso habrá incurrido en desuso, el decaimiento se verifica cuando la administración no ha aplicado el acto y este ha perdido su efectividad y vigencia, y la inutilidad que ocurre por causas supervinientes como por ejemplo la destrucción de un terreno sobre el que estaba vigente una concesión o una licencia para la realización de determinadas obras; finalmente está el rechazo y la renuncia, que se refiere a que el acto administrativo queda sin efecto por voluntad de los administrados a cuyo favor fue expedido, o si este ya los aceptó puede también renunciarlos posteriormente (Morales, 2016, p. 481-483).

Los vicios del acto administrativo son aquellas fallas o defectos que afectan su perfección, sea en su validez cuando se configuran vicios de legitimidad, o en su eficacia cuando se trata de vicios de mérito, que hacen imposible la subsistencia del mismo por ser contrario al derecho, o no poderse cumplir en razón de estar afectados en su eficacia (Marienhoff, 1998, p. 457).

Para que se produzca la afectación de la validez de un acto administrativo por la existencia de un vicio, la falla o defecto debe recaer en alguno de los elementos que le otorgan validez, por lo tanto puede tratarse de vicios relacionados con la competencia, el objeto, la voluntad, el procedimiento o la motivación, en cuyo caso se identifican como vicios de legitimidad y provocan la invalidez del acto, por cuanto dichos elementos no cumplen con las disposiciones establecidas en la normativa legal vigente (Moreta, 2023, p. 200).

También es posible identificar vicios que afectan la eficacia del acto, que son llamados vicios de mérito y están relacionados con elementos del acto administrativo, como por ejemplo su objeto y finalidad, de allí para calificar el mérito del acto debe atenderse a si el mismo es oportuno y conveniente para el interés colectivo.

Pérez (2021) hace una división acerca de los vicios del acto administrativo, y en cuanto a los vicios de legitimidad señala que pueden evidenciarse vicios en el origen de la voluntad relacionados por ejemplo con la incompetencia del órgano; vicios de preparación de la voluntad que se constituyen por irregularidades al efectuar el procedimiento y finalmente los vicios relacionados con la finalidad del acto, que se advierten en la voluntad del órgano reconocidos doctrinariamente como vicios subjetivos, y que son: la desviación de poder, la arbitrariedad, el error, el dolo, la violencia y la simulación (p. 69).

#### **4.2.11. La nulidad del acto administrativo**

Una referencia para poder entender lo que es la nulidad del acto administrativo, es la siguiente:

El acto administrativo nulo es aquel que nace sin ningún efecto jurídico; pues su defecto de contradicción jurídica es tan evidente o manifiesto que de su simple apreciación y análisis surge su ineficacia, su invalidez jurídica. La propia administración pública tiene competencia para reconocer su nulidad, mediante la expedición de otro acto que lo deje sin efecto, siempre que no haya declarado derechos subjetivos y no se lo haya publicitado; pues caso contrario; esto es cuando hace tal declaración y la notificación se ha producido, goza provisoriamente de presunciones de legitimidad y ejecutoriedad y sólo puede quedar sin efecto por decisión jurisdiccional que siempre tendrá efectos retroactivos (Morales, 2011, p. 227-228).

De acuerdo con lo señalado en la cita, el acto administrativo es aquel que nace sin efectos jurídicos, pues por contradecir expresamente las normas legales, está afectado por una invalidez jurídica, de allí que la propia administración puede declararlo nulo, mediante la expedición de otro acto que lo deje sin efecto. En los casos en que haya producido la declaración de un derecho subjetivo y haya sido publicitado el acto administrativo nulo sólo

quedará sin efecto por decisión del órgano jurisdiccional competente, la cual se aplicará siempre con efecto retroactivo.

El Código Orgánico Administrativo (2017) en su Art. 104 establece que será válido el acto administrativo, hasta que no se declare su nulidad, y advierte que el acto se puede anular de forma total o parcial. La declaración de nulidad puede alcanzar a uno, varios o a todos los actos que se encuentren contenidos en un mismo instrumento.

Las causales para que se declare la nulidad de un acto administrativo están expresamente señaladas en la normativa jurídica y son las siguientes: ser contrario a la Constitución y a la ley; violar los fines para los que la norma legal otorga competencia al órgano o entidad que lo expidió; haberse dictado sin competencia; haberse dictado fuera del tiempo para el ejercicio de la competencia, si el acto causa algún gravamen al interesado; determinar actuaciones imposibles; resultar contrario al acto administrativo presunto en caso de que se haya producido silencio administrativo; originarse en hechos que configuren una infracción penal declarada en sentencia ejecutoriada; originarse en un acto de simple administración.

El acto administrativo nulo no puede ser convalidado; las infracciones a las normas legales en que se incurra en la expedición de un acto administrativo pueden subsanarse. Además, el acto administrativo expreso o presunto, a través del cual se declaren o constituyan derechos, vulnerando el ordenamiento jurídico o contraviniendo los requisitos materiales para su expedición es nulo.

La declaración de nulidad del acto administrativo puede aplicarse de oficio, ejerciendo la potestad de revisión que tienen la administración pública. De igual forma puede ser solicitada por la persona afectada mediante la interposición de un reclamo o recurso administrativo. Es decir, la persona que crea vulnerado algún derecho subjetivo que esté amparado por el ordenamiento jurídico, puede solicitar que se declare nulo un acto administrativo, aun cuando no haya comparecido de forma previa al respectivo procedimiento administrativo.

Es decir, la nulidad puede ser aplicada de oficio a través del ejercicio de la potestad de revisión por la misma administración que dictó el acto administrativo; y también puede ser declarada a petición de parte presentada por la persona afectada por el acto administrativo, mediante la interposición del correspondiente recurso o reclamación en sede administrativa.

Cuando el acto vulnera derechos subjetivos, se puede solicitar la declaración de nulidad por parte del interesado, a través de la correspondiente acción contencioso administrativa planteada ante el Tribunal competente, en este caso como se mencionó anteriormente, no es requisito que el interesado haya comparecido de forma previa al procedimiento en que se dictó el acto impugnado, siguiendo para el efecto el procedimiento que se encuentra establecido en el Código Orgánico General de Procesos, que por tratarse de un trámite ordinario involucrará la realización de dos audiencias, una preliminar y una de juicio, que concluirá con la expedición de la sentencia en la que se resolverá sobre la pretensión del administrado accionante. .

Una vez que se declare la nulidad del acto administrativo, la misma se aplica con efecto retroactivo desde la fecha de la expedición del acto que fue declarado nulo, salvo que la nulidad se haya declarado sólo respecto de algunos vicios subsanables. Si la nulidad afecta derechos de terceros que fueron adquiridos de buena fe, generará efectos desde el momento en que fue expedida.

La declaración de nulidad del acto administrativo, afecta de manera específica al acto que está afectado por el vicio, a excepción de aquellos casos en que deba declararse la nulidad de todo el procedimiento administrativo. Si se trata de la declaratoria de nulidad del procedimiento, este deberá reponerse a partir del momento en que se produjo el acto administrativo afectado por el vicio de nulidad. El órgano que declare la nulidad del procedimiento, dispondrá que se conserven aquellos actos, diligencias, documentos y pruebas cuyo contenido se mantendría igual de no haberse incurrido en el vicio que provocó la declaratoria de nulidad.

Es importante indicar además que de conformidad con lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo (2017), ninguna persona está obligada a cumplir un acto administrativo que sea declarado nulo, y los servidores deben oponerse a su ejecución motivando en debida forma la negativa.

Si el acto administrativo es declarado nulo solamente en parte, o alguno de los actos administrativos que forman un mismo instrumento, es declarado nulo, esta nulidad no afecta a las partes que resultan independientes de la que se declaró nula, salvo que sea consecuencia de ésta, o la parte afectada de nulidad sea de importancia tal, que sin su expedición no era posible dictar el resto.

La nulidad del acto administrativo no afecta que se produzcan los efectos jurídicos para los cuales el acto resulta idóneo, salvo la existencia de una normativa legal que disponga lo contrario. Si el acto declarado nulo, contiene elementos constitutivos de otro acto distinto, se producirán los efectos de éste, y la conversión se efectuará a través de un acto administrativo que tendrá efectos desde su notificación.

### **4.3. Apropiación de bienes inmuebles por parte de la administración pública**

En este numeral se va a abordar la situación problemática particular que dio lugar al desarrollo del presente trabajo investigativo, que tiene que ver con la apropiación de bienes inmuebles de propiedad de los particulares, por parte de la administración pública, para ello se consideró necesario abordar de manera particular los siguientes subtemas.

#### **4.3.1. El derecho de propiedad**

La decisión de la administración pública, de apropiarse de bienes inmuebles, afecta de manera directa el derecho a la propiedad, respecto al cual se han recopilado las siguientes referencias.

El derecho a la propiedad es definido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2024), en los siguientes términos:

Es el derecho que tiene toda persona de usar, gozar, disfrutar y disponer sus bienes de acuerdo a la ley. Dicho derecho será protegido por el Estado, por lo que nadie podrá ser privado, ni molestado en sus bienes sino en virtud de un juicio que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento (p. 1).

La Constitución de la República del Ecuador (2008) consagra a la propiedad como uno de los derechos de libertad de las personas, es decir como un derecho fundamental, en el Art. 66, numeral 26, en los siguientes términos: “El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas” (p. 26).

Por efecto de la norma constitucional citada, en el Ecuador todas las personas tenemos el derecho a la propiedad, que puede ser ejercido en todas las formas reconocidas legalmente -sobre muebles, inmuebles, derechos reales, etc.-, siendo una exigencia que se cumpla la función y responsabilidad social y ambiental, esto es que la propiedad cumpla con las finalidades por las que ha sido concebida legalmente que están relacionadas con garantizar bienestar y seguridad patrimonial a su titular y a quienes dependen de él, y con una finalidad ambiental que quiere decir que el dominio sobre un bien debe ejercerse sin incurrir en conductas que puedan afectar la estabilidad del entorno.

El derecho de las personas a acceder a la propiedad, se efectiviza, a través de la adopción de políticas públicas y otras medidas por parte del Estado, que debe propender a través de sus acciones a que todos los individuos tengan acceso a la propiedad, como garantía de su sustento personal, familiar y se su contribución al desarrollo de la propia sociedad, cuya estabilidad se garantiza mediante el progreso y bienestar de sus integrantes.

En la legislación ecuatoriana la propiedad es considerada como el derecho real, que ejerce una persona sobre una cosa, y que le otorga la potestad de gozar y disponer de ella de acuerdo con la ley, respetando el derecho ajeno (Código Civil, 2015).

En el ámbito civil la propiedad es considerada como sinónimo del dominio, y configura uno de los derechos reales, que permite al titular, gozar y disponer de una cosa, de la que es propietario, de conformidad con las normas legales pertinentes, y en estricta observancia del derecho ajeno, de allí que se trata de una facultad que está sometida al imperio de la ley y al orden social vigente.

Se trata por lo tanto la propiedad de un derecho fundamental, por la cual una persona ejerce el dominio sobre sus bienes ajustándose a las normas legales, existiendo el deber estatal de protegerlo, garantizando que su titular no pueda ser molestado ni perturbado en el ejercicio de sus facultades dominicales, sino previa la sustanciación de un procedimiento que se ajuste a las formalidades esenciales para su validez y legalidad.

#### **4.3.2. Apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones del Estado, requisitos legales**

Para el desarrollo de este subtema es indispensable delimitar cuáles son las instituciones del Estado, para ello se acude a lo establecido en el Art. 225 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) que determina que el sector público ecuatoriano está integrado por:

- a. Los organismos y dependencias de las funciones ejecutiva, legislativa, judicial, electoral, de transparencia y control social.
- b. Las instituciones que integran el régimen autónomo descentralizado.
- c. Los organismos y entidades creados por mandato constitucional o legal para ejercer una potestad estatal, prestar servicios públicos, o desarrollar actividades económicas que deben ser asumidas por el Estado.
- d. Las personas jurídicas que son creadas por acto normativo emitido por los gobiernos autónomos descentralizados con la finalidad de garantizar la prestación de servicios públicos (pp. 81-82).

Cualquier institución que se enmarque dentro de los postulados mencionados en los numerales anteriores son parte del sector público y están regidos por las normas constitucionales y legales incorporadas en el ordenamiento ecuatoriano, para regular las actividades de la administración pública.

Del contenido de la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, en la cual se evidencia la problemática que se está estudiando en este trabajo, se establece que para la apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones del Estado debe concurrir los siguientes requisitos legales.

*Bienes inmuebles*, la apropiación por parte de las instituciones de las administraciones públicas, puede recaer de forma exclusiva sobre bienes inmuebles, es decir aquellos que no pueden movilizarse de un lugar a otro, no por obra de su propia naturaleza ni por efecto de fuerzas externas sin sufrir algún detrimento o menoscabo en su sustancia, se trata de cosas que se encuentran sumidas como parte de un lugar del espacio físico y por lo tanto no pueden ser separadas de él o trasladadas sin que se produzcan cambios en su naturaleza (Rivas, 2008, p. 43).

*Posesión de buena fe*, se refiere a la convicción interna que tiene el poseionario, fundada en datos objetivos, de que ha adquirido la posesión por medios legítimos y que no ha vicios que puedan afectarla (Larrea, 2009, p. 209). Se trata de la conciencia que tiene el poseedor de que adquirió el dominio de la cosa por medios legítimos y que su posesión se encuentra exenta de fraude o de cualquier otro vicio.

*Inexistencia de títulos de propiedad legalmente inscritos*. Un requisito esencial respecto de la tradición como modo de adquirir el dominio, es que los títulos traslativos se encuentren debidamente inscritos en el Registro de la Propiedad, recordemos que la celebración de instrumentos públicos en sede notarial no implica traspaso de dominio, éste sólo se hace efectivo al momento de la inscripción. De allí que el asambleísta, establece que serán susceptibles de apropiación por parte de las instituciones públicas aquellos bienes respecto de los cuales no existan títulos de propiedad legalmente inscritos.

Sobre este requisito se debe analizar un tema particular, que sucede especialmente en los sectores rurales de las jurisdicciones de los cantones y demás circunscripciones territoriales reconocidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el cual tiene que ver con la falta de legalización del dominio sobre la tierra, explicando mejor es de señalar que existen muchos casos en que las personas se mantienen en posesión por decenas de años sin legalizarla ante los órganos competentes, incluso en algunos caso se llega a la celebración de escrituras públicas sin embargo las mismas no se encuentran inscritas, no es raro también el hecho de que existen ciertas inconsistencias en la información registral que pueden provocar que un bien no aparezca como legalmente inscrito, por lo tanto para evaluar la verificación de este requisito la administración debía realizar una revisión exhaustiva de toda la información relacionada con el bien y la existencia de personas que puedan ser afectadas con su apropiación.

#### **4.4. Derecho registral**

Es necesario hacer una breve referencia al derecho registral como disciplina jurídica independiente, esto por cuanto la facultad de apropiación que pueden ejercer las instituciones públicas se aplica respecto de bienes que no cuenten con títulos de dominio debidamente inscritos.

El derecho registral es considerado como la recopilación de preceptos y principios cuya finalidad es regular la actuación de los organismos que han sido instituidos por el Estado con la finalidad de registrar los datos sobre personas, actos, documentos, o derechos; y la manera en que se han de elaborar los registros correspondientes, así como los efectos y consecuencias jurídicas que se derivan de cada uno de ellos (Mendoza, 2015).

Otro criterio hace referencia al derecho registral, como el conjunto de preceptos jurídicos que regulan las relaciones entre los ciudadanos, y la publicidad registral que está relacionada con el derecho que tienen las personas de informarse de los actos que han sido registrados, brindando de esta manera seguridad sobre sus negocios jurídicos (Solano, 2022, p. 43).

También se ha considerado al derecho registral como la disciplina que se encarga del estudio de los mecanismos e instituciones, que permiten la publicidad de los actos jurídicos que se relacionan con la actividad de los ciudadanos y con sus bienes, procurando brindar seguridad jurídica, mediante la actuación y gestión de algunos elementos como organismos, sistemas, principios y procedimientos registrales, su contenido está conformado por las normas legales que regulan los sistemas registrales y que pueden ser de carácter declarativo o constitutivo, los principios que rigen en la actividad registral, los organismos que han sido creados por las normas legales, para cumplir con la actividad registral y garantizar la publicidad, los hechos y las relaciones jurídica que son tuteladas por el derecho registral, así como sus efectos en el ámbito jurídico (Pérez B., 2018, p. 29).

Tomando en cuenta los elementos que se han indicado anteriormente, se establece con puntualidad que el derecho registral es una disciplina jurídica autónoma, que tiene como finalidad garantizar el cumplimiento del principio de publicidad de la información sobre los actos, contratos, declaraciones de voluntad, que se realiza en la vida cotidiana de la ciudadanía y que están relacionadas con sus bienes o sus datos personales, a través de la inscripción en los registros elaborados para el efecto, que son manejados por organismos o instituciones especializadas a través de la implementación de sistemas específicos, que permitan a las personas acceder a la información registral de forma que garantizan seguridad jurídica respecto de sus decisiones en la celebración de actos, contratos o negocios jurídicos.

#### **4.4.1. Registro de la propiedad**

Entre las entidades que realizan actividades propias del derecho registral, están los registros de la propiedad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, que ejercen sus competencias en las jurisdicciones de cada uno de los cantones del territorio ecuatoriano.

El registro de la propiedad es una entidad pública que tiene a su cargo la inscripción de los derechos de propiedad y todos los demás derechos reales que recaen sobre los bienes inmuebles, con la finalidad que puedan ser de conocimiento general de la ciudadanía, siendo su función principal la de proporcionar información confiable a los ciudadanos, de manera que puedan tener certeza respecto de los datos inscritos al momento de realizar contratos que impliquen alguna forma de disposición de los bienes registrados.

El registro de la propiedad le corresponde cumplir cabalmente con las funciones relacionadas con el registro y la publicidad jurídica inmobiliaria, pues diariamente cumple con el registro de documentos de conformidad con la normativa jurídica vigente, y permite la publicidad jurídica de esa información a través de la entrega de los correspondientes certificados, actividad que es de mucha utilidad porque se mantiene un archivo histórico jurídico acerca de los bienes inmuebles que se materializa mediante inscripciones que pueden ser visualizadas en los archivos que se mantienen acerca de actos, contratos, providencias judiciales, administrativas o arbitrales, que estén relacionados con la constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravámenes, medidas cautelares, traslación o extinción del dominio u otro derecho real que de manera principal o accesoria recaiga sobre bienes inmuebles, así como todos aquellos que dispongan la cancelación de estas inscripciones.

El registro de la propiedad, permite registrar todas las transacciones relacionadas con los inmuebles, estando autorizados para ofrecer a los usuarios el servicio de inscripción de todo acto o contrato, de manera ágil, responsable, honesta y transparente, existiendo como se mencionó antes un registro de la propiedad en cada cantón, a cargo de un registrador de la propiedad que realizan las actividades de registrar, administrar y preservar las inscripciones en los libros, que son de propiedad del Estado, la competencia de estos servidores es cantonal, sin embargo no tienen una vinculación funcional directa con las municipalidades (Martínez A., 2019, p. 27).

Considerando lo establecido en el Art. 19 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos (2010) que se encuentra vigente en el Ecuador se establece que de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República (2008) el registro de la propiedad debe ser administrado de manera conjunta entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y la Función Ejecutiva por intermedio de la Dirección Nacional de Registros Públicos.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de cada cantón o Distrito Metropolitano, deberá estructurar administrativamente el registro de la propiedad y regular su coordinación con el catastro; por su parte la Dirección Nacional de Registros Públicos dictará las normas para regular el funcionamiento a nivel nacional. En los cantones en que no exista Registro Mercantil, serán el Registro de la Propiedad la entidad que asuma las funciones y facultades de aquellos, hasta que por parte de la Dirección Nacional de Registros Públicos se disponga la creación y funcionamiento de dicho registro.

La norma en cuestión establece que para ser designado registrador de la propiedad, los postulantes deben cumplir con algunos requisitos como: ser de nacionalidad ecuatoriana, tener el título de abogado y acreditar un período mínimo de tres años de ejercicio profesional, y los demás requisitos que se exigen para acceder al servicio público, serán seleccionados mediante el correspondiente concurso de méritos y oposición que deberán organizar cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, con la intervención de veeduría ciudadana, una vez concluido el proceso el Alcalde procederá a expedir el nombramiento del postulante con mayor puntuación, quien ejercerá sus funciones por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegido por una sola vez. El incumplimiento de las funciones registrales, comprobado en debida forma será causal de destitución del registrador de la propiedad, que también podrá ser destituido en los casos en que de cualquier forma impidan o dificulten la conformación y funcionamiento del Sistema Nacional de Registros Públicos, conforme las normas legales y reglamentarias pertinentes.

En cuanto al objeto de la inscripción de los documentos que por disposición legal deben inscribirse en el registro de la propiedad, la Ley de Registro (1966) señala puntualmente los siguientes objetos: servir de medio para la tradición del dominio y los demás derechos reales constituidos sobre bienes inmuebles; dar publicidad a los actos y contratos sobre el dominio,

gravámenes, o limitaciones que recaigan sobre bienes inmuebles; garantizar la autenticidad y seguridad, de los documentos, instrumentos públicos y títulos que deben registrarse.

Entre las atribuciones y deberes que por ley le corresponde cumplir al Registrador de la Propiedad, se deben destacar las siguientes: inscribir en el registro los documentos cuya inscripción está establecida en la Ley; llevar un inventario de registros, libros y demás documentos que pertenecen al Registro de la Propiedad, debiendo remitir copia de ese inventario a la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año; llevar con observancia de las normas legales, los libros de registro de la propiedad, de gravámenes, mercantil, de interdicciones y prohibiciones de enajenar y los demás que establezca la Ley, estos libros podrán llevarse de manera electrónica y automatizada siempre garantizando la seguridad jurídica, la legalidad y la publicidad de los derechos constituidos en los actos, contratos y negocios jurídicos realizados por las personas, la base de datos y los sistemas informáticos, estarán sometidos a control y auditoría por parte del ente rector de la actividad registral; anotar en el repertorio los títulos o documentos que se le presenten para ser inscritos y realizar un cierre diario haciendo constar el número de inscripciones efectuadas diariamente y firmar la correspondiente diligencia; conferir certificados y copias de conformidad con la ley; emitir informes oficiales que sean solicitados por servidores públicos acerca de la información que conste en los libros de registro; desarrollar e implementar sistemas informáticos con la finalidad de permitir la transformación a formato digital, de los registros, certificados, inventarios y demás actos y constancias físicas que sean generadas en el registro, para lo cual deberá tomar en cuenta las directrices emitidas por la Dirección Nacional de Registros Públicos; y, cumplir con las demás atribuciones que sean impuestas por la ley (Ley de Registro, 1966).

#### **4.5. El derecho a la seguridad jurídica**

El derecho a la seguridad jurídica es definido por la Corte Constitucional del Ecuador como:

Un derecho que implica que la Constitución garantiza a todas las personas una plena certeza y conocimiento de las posibles consecuencias jurídicas, por su accionar positivo, así como por cualquier omisión a un mandato expreso, todo esto, en relación a lo que establece el ordenamiento jurídico ecuatoriano (2014, p. 8).

De conformidad con el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) la seguridad jurídica es un derecho de protección, que tiene su sustento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas establecidas de forma previa, con preceptos claros y conocidos públicamente, que deben ser aplicados por las autoridades competentes.

La seguridad jurídica es un derecho humano, garantizado constitucionalmente, por el cual las personas tienen derecho a contar con un ordenamiento normativo, una actuación de los órganos jurisdiccionales y una práctica administrativa de ejercicio del poder que sean estables en cuanto a que mantengan una duración perdurable en el tiempo, que respeten la jerarquía normativa vigente en el Estado de derecho y que sean claras de manera que puedan ser comprendidas por los destinatarios. La vigencia y cumplimiento de este derecho, resultan trascendentales para mantener la convivencia armónica de los ciudadanos, para lo cual la aplicación de la normativa debe ser ágil y oportuna por parte de los órganos judiciales y administrativos. Cuando no existe relación o concordancia entre normas jurídicas aplicables a un mismo aspecto, estas pierden su aplicabilidad y por lo tanto generan desconfianza en sus destinatarios, de allí que la seguridad jurídica es un derecho a través de la cual se garantiza la vigencia de la justicia en la sociedad (Vargas & Redrobán, 2024. p. 4194).

La seguridad jurídica al ser un derecho fundamental es aplicable respecto de todo el ordenamiento jurídico del Estado, el cual debe estar determinado de manera previsible, clara, determinada y coherente de manera que el ciudadano tenga un conocimiento razonable de cuáles son las reglas jurídicas a las que está sometido. Este derecho debe ser obligatoriamente cumplido por parte de los servidores, autoridades y entidades que ejercen el poder del Estado, con la finalidad de que la ciudadanía tenga la seguridad de que su situación jurídica no será modificada arbitrariamente sino de forma exclusiva con sujeción a las normas y procedimientos previamente establecidos. Los elementos esenciales de la seguridad jurídica son la confiabilidad, que está garantizada con la aplicación de la legalidad en la generación de normas; la certeza, que otorga seguridad a los destinatarios de las normas legales que estas no serán alteradas, y que existe una legislación estable y coherente que les permitirá ejercer y defender sus derechos; y finalmente la prohibición de una actuación arbitraria por parte de los órganos jurisdiccionales o administrativos en la aplicación de los preceptos legales a los procesos o procedimientos de su competencia. Respecto de esto último se debe señalar que por la vigencia del derecho a la seguridad jurídica, se impone también a las autoridades y

servidores con facultades para resolver sobre los derechos de las personas, el deber de aplicar las normas jurídicas vigentes al momento de suscitarse el acto jurídico, y no al momento en que se presenta una reclamación.

La seguridad jurídica no debe ser entendida de manera restrictiva, como un mecanismo a través del cual se garantiza la vigencia de reglas, sino como el derecho que permite garantizar el respeto a los principios esenciales aplicables para el desarrollo y aplicación de los demás derechos, entre los cuales son de relevancia, la legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, que se encuentran consagrados específicamente en la Constitución de la República (Sentencia 2167-19-EP/24, 2024).

El derecho a la seguridad jurídica, otorga a las personas la expectativa razonable acerca de las consecuencias de sus actos y de las conductas ajenas respecto de la aplicación de las normas legales, pues para que exista certeza sobre la aplicación de una norma legal de conformidad con la constitución, los preceptos que integran el ordenamiento jurídico deben estar establecidos de manera previa, y ser claros y públicos, solo así se garantiza que la normativa se aplicará en observancia a los lineamientos que el Estado ha previstos para la garantía y respeto de los derechos fundamentales de las personas.

La seguridad jurídica constituye la base esencial, en la que se erige la confianza de la ciudadanía respecto de los actos y decisiones provenientes de los órganos de poder público, de allí que los actos de las autoridades y servidores deben expedirse observando las normas que rigen en el ordenamiento jurídico, pues este derecho implica la confiabilidad en el respeto a las normas legales y la sujeción de todos los poderes estatales a la normativa constitucional y legal, con la finalidad de evitar que las personas, sean víctimas de actuaciones arbitrarias, lo anterior explica que la seguridad jurídica tenga una estrecha relación con la tutela judicial, ya que solo respetando el ordenamiento vigente, se garantizará el acceso de a una justicia que cumpla con las cualidades de imparcial, expedita y efectiva (Sentencia No. 045-15-SEP-CC, 2015, p. 27).

#### **4.6. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales**

Una de las instituciones que, a través de la expedición de ordenanzas, han regulado la facultad de apropiación de bienes inmuebles que no tienen título inscrito, con fundamento en

la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, son los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Es importante indicar que de acuerdo con el Art. 28 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), determina que en cada circunscripción territorial del Ecuador, existirá un gobierno autónomo descentralizado, cuya función está destinada a la promoción, desarrollo y garantía del buen vivir de los ciudadanos, mediante el ejercicio de sus competencias. Se establece puntualmente que contarán con gobiernos autónomos descentralizados las regiones, las provincias, los cantones o distritos metropolitanos y las parroquias rurales.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales, son personas jurídicas de derecho público, que gozan de autonomía en el ámbito político, administrativo y financiero, y están conformados por las funciones de participación ciudadana, legislación y fiscalización, y ejecutiva, a través de las cuales ejercen las competencias y funciones que les corresponden de acuerdo con la ley, tienen su sede en la cabecera cantonal prevista en la ley de creación de cada cantón.

El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización de cada gobierno autónomo descentralizado municipal, y está integrado por el alcalde que lo preside con voto dirimente y por los concejales. Entre las atribuciones del concejo municipal, está ejercer la facultad normativa en todas las materias que son competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, a través de la expedición de ordenanzas, acuerdos y resoluciones (2010).

#### **4.6.1. Las ordenanzas**

Simón (2021), señala: “Las ordenanzas son cuerpos normativos emitidos por los gobiernos locales, es decir los gobiernos provinciales (ordenanzas provinciales) y los gobiernos municipales (ordenanzas cantonales), en los ámbitos de competencia establecidos por la Constitución y las Leyes” (p. 54).

Las ordenanzas son el producto del ejercicio de la facultad normativa que constitucional y legalmente se les otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, expedidas con la finalidad de regular las materias que se les ha asignado a estas instituciones.

Es decir, se trata de ordenamientos jurídicos, expedidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador, con la finalidad de establecer regulación específicas sobre materias de su competencia que tienen una vigencia en el territorio cantonal; observando el derecho a la seguridad jurídica, las ordenanzas tienen que ser elaboradas y promulgadas en estricta concordancia con las normas Constitucionales y las establecidas en otras leyes orgánicas u ordinarias, que conforme al orden jerárquico de la aplicación de las normas están por encima de lo resuelto en una ordenanza, en caso de no cumplirse con este requisito esencial, las normas no tendrán efecto jurídico alguno pues carecerán de validez por lo que su aplicación sería arbitraria e ilegal.

Se tratan en definitiva las ordenanzas, de instrumentos jurídicos esenciales que plantean el marco jurídico para la actuación de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, con la finalidad de que acorde con las normas constitucionales y legales que los rigen puedan cumplir con sus competencias y atribuciones, de allí que resulta indispensable que al expedir una ordenanza, se atienda esencialmente al principio de que éstas deben responder a un esquema de gestión oportuna que debe plantearse atendiendo a las necesidades de los ciudadanos, lo que implica esencialmente el respeto a sus derechos, y la adecuación de los preceptos normativos a la supremacía constitucional de manera que no se conculquen los derechos y garantías que están contenidos en la Constitución o en leyes de jerarquía superior a las ordenanzas.

#### **4.7. El interés colectivo**

La actuación de las instituciones públicas y las decisiones que se tome por parte de la administración en el ámbito de sus competencias y atribuciones, debe estar enfocada esencialmente al interés colectivo de la ciudadanía, el que no puede ser menoscabado de manera injusta.

Como su nombre lo indica, el interés colectivo hace referencia aquel que tiene una pluralidad de personas respecto de un bien que resulta idóneo para la satisfacción de una

necesidad común, es el resultado de la voluntad activa del estado, puesta en práctica con la finalidad de modificar ciertos elementos a objeto de garantizar el bienestar de la población.

El interés colectivo tiene como contrapartida el interés ciudadano individual, y para la ponderación respecto de su preeminencia, se requiere indispensablemente valorar cada caso en particular, pues la actuación de la administración pública no puede ser arbitraria, en el sentido de desconocer derechos fundamentales de las personas y vulnerar los mismos a pretexto de procurar un interés colectivo, esto en razón de que los intereses colectivos que a veces resultan comunes a una diversidad de personas, se encuentra en oposición relativa a los bienes individuales que tienen un valor preponderante para su titular (Lopez, 2015, p. 19).

El interés colectivo es el que trasciende al individual, en razón de que corresponde a un conjunto de personas que están unidas por un determinado vínculo jurídico, por lo que generalmente es exigido a través de corporaciones o instituciones que agrupan a esas personas, que están amparadas por el accionar que busca protegerlos.

En el caso que nos ocupa es indispensable que para disponer la apropiación de un bien inmueble que no cuenta con título registrado, se debería justificar el interés colectivo, es decir el beneficio de esta decisión para un grupo de personas o una comunidad, de lo contrario se corre el riesgo de afectar un derecho fundamental como es la propiedad, simplemente con la finalidad de justificar el actuar de la administración sin que esta restricción o limitación implique la generación de un bienestar común.

#### **4.8. Régimen jurídico relacionado con la apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones públicas**

##### **4.8.1. Constitución de la República del Ecuador**

La Constitución de la República del Ecuador (2008) en su Art. 66, numeral 26, garantiza como derecho de libertad de todas las personas el derecho a la propiedad en todas sus formas, el cual se hará efectivo mediante la adopción de políticas públicas adecuadas y de otras medidas que sean pertinentes para garantizarlo.

En el Art. 323 del ordenamiento constitucional de forma textual se establece lo siguiente:

Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación (p. 110).

Efectivamente, la apropiación de bienes por parte de la administración pública se efectúa precisamente con la finalidad de favorecer la ejecución de una obra que generalmente está relacionada con planes de desarrollo social y bienestar colectivo. En este caso es procedente que las instituciones de la administración pública puedan por razones de utilidad o de interés social, disponer la expropiación de bienes inmuebles de propiedad de los particulares, pero en estos casos debe cumplirse con la justa valoración y el pago de la correspondiente indemnización, ya que el Estado ecuatoriano prohíbe toda forma de confiscación.

La apropiación de bienes de propiedad de particulares por parte de las instituciones públicas, sin ajustarse al procedimiento de expropiación permitido en la Constitución y regulado en las normas legales, es arbitrario y afecta de manera drástica el derecho fundamental a la propiedad, que es base del desarrollo individual, familiar y social de las personas.

#### **4.8.2. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública**

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008), en relación con el presente estudio contiene la siguiente disposición:

Art. 58.- Declaratoria de utilidad pública. - Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública y de interés social de acuerdo con la Ley.

A la declaratoria se adjuntará el certificado del registrador de la propiedad; el avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano; la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto; y, el anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras de conformidad con la ley que regula el uso del suelo.

La declaratoria se notificará, dentro de tres días de haberse expedido, a los propietarios de los bienes a ser expropiados, los poseesionarios y a los acreedores hipotecarios.

La expropiación de tierras rurales con fines agrarios se regulará por su propia ley.

La declaratoria de utilidad pública y de interés social se inscribirá en el Registro de la Propiedad. El Registrador de la Propiedad cancelará las inscripciones respectivas, en la parte correspondiente, de modo que el terreno y pertenencias expropiados queden libres, y se abstendrá de inscribir cualquier acto traslativo de dominio o gravamen, salvo que sea a favor de la institución pública que requiere la declaración de utilidad pública y de interés social. El Registrador comunicará al juez la cancelación en caso de embargo, secuestro o prohibición de enajenar, para los fines consiguientes (p. 44).

Esta normativa se aplica para los casos en que la máxima autoridad de una institución pública haya resuelto la adquisición de un bien inmueble determinado, que sea necesario para atender la satisfacción de las necesidades públicas, para lo cual procederá a la declaratoria de utilidad pública y de interés sociales.

Como requisito habilitante para el trámite de declaratoria de utilidad pública debe adjuntarse el correspondiente certificado emitido por parte del Registrador de la Propiedad, así como el avalúo del inmueble establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo gobierno autónomo descentralizado, así como la certificación sobre la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para que proceda la expropiación; a lo cual se adjuntará también el correspondiente proyecto en caso de que se planifique la construcción de obras, esto en observancia de la normativa que regula el uso de suelo.

El acto administrativo que contiene la declaratoria de utilidad pública deberá ser notificado, al propietario, posesionario y acreedores hipotecarios de los bienes que van a ser expropiados, dentro de tres días de haberse expedido. Esta notificación permitirá ejercer el correspondiente derecho de defensa y contradicción en caso que los administrados estimen vulnerados sus derechos. Nótese, que se dispone la notificación a los titulares del derecho de dominio y a los poseedores, también a los acreedores hipotecarios, situación que no sucede en caso del procedimiento de apropiación regulado el Código Orgánico Administrativo. Si se trata de la expropiación de inmuebles ubicados en jurisdicciones rurales, con la finalidad de destinarlos a actividades agrarias, esta se regulará de acuerdo con las normas legales específicas.

El acto administrativo que contiene la declaratoria de utilidad pública e interés social deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad, para ello el titular de esta institución deberá cancelar las inscripciones existentes, de modo que el inmueble quede libre y se abstendrá de inscribir en lo posterior cualquier acto traslativo de dominio o gravamen, a excepción de aquellos que favorezcan a la institución que requiere la declaración de utilidad pública. En caso de que deban cancelarse medidas cautelares de carácter real, el Registrador de la Propiedad deberá remitir al juez que las ordenó la información necesaria para los fines legales consiguientes.

#### **4.8.3. Código Orgánico Administrativo**

El Código Orgánico Administrativo (2017) contiene en su Disposición General Quinta, una norma que contraviene los preceptos constitucionales y legales acerca del derecho de propiedad y de la forma en que el Estado y sus instituciones pueden apropiarse de bienes de propiedad de los particulares o que están en posesión de estos, así como también contradice el derecho a la seguridad jurídica de los administrados, pues de forma textual señala lo siguiente:

Quinta. - Los bienes inmuebles que están en posesión material de buena fe, no interrumpida, de las administraciones por más de cinco años y que carecen de títulos de propiedad legalmente inscritos a su nombre, pasan a ser de propiedad de las administraciones posesionarias por mandato de la Ley.

Los Registradores de la Propiedad de los cantones en los que dichos inmuebles se hallan ubicados deben inscribir las transferencias de dominio, previo a auto expedido en sumario con notificación al interesado, en caso de que este y su domicilio sean identificables (p. 89).

El inciso primero de la norma citada, contiene un mandato legal por el cual las administraciones públicas, pueden apropiarse de aquellos bienes, sobre los cuales hayan ejercido una posesión material de buena fe ininterrumpida por más de cinco años, y carecen de títulos de propiedad inscritos a nombre de la entidad posesionaria.

La posesión de buena fe, es conocida en el ámbito civil como posesión regular, y tiene lugar cuando el poseedor dispone de un justo título y la ha adquirido de buena fe, aunque ésta no subsista después de adquirida la posesión. Si el título es traslativo de dominio, es necesaria la tradición, la cual se presume cuando una cosa se posee a ciencia y paciencia del que se ha obligado a entregarla (Parraguez, 2020, p. 365).

Es decir el precepto contiene una contradicción en sí mismo porque la posesión de buena fe, de acuerdo con normas expresas del Código Civil ecuatoriano requiere la existencia de un justo título, del que justamente no disponen las instituciones públicas que pretenden realizar la apropiación de bienes que están en propiedad o posesión de personas particulares, por lo tanto la actuación de las administraciones contradice expresamente la misma naturaleza jurídica de la posesión regular o de buena fe.

Además el mandato legal contenido en el inciso primero de la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo (2017) contradice expresamente la norma constitucional y el precepto legal contenido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008) que fueron citados anteriormente en esta recopilación teórica, que determinan que la apropiación de bienes de propiedad de particulares, por parte de instituciones del Estado requiere la aplicación de un procedimiento de declaración de utilidad pública, que implica la justa valoración y el pago del justo precio del inmueble a su propietario o posesionario.

Resulta trascendental incorporar en esta parte del desarrollo teórico un pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado (2022) que tiene relación con la problemática abordada y que de forma textual dice:

La Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo no es aplicable para la adquisición de inmuebles de dominio privado, es decir de aquellos cuya propiedad corresponda a los particulares, pues en tal caso las entidades públicas están obligadas a observar el procedimiento de declaratoria de utilidad pública, reglado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su reglamento, o a demandar la prescripción adquisitiva conforme a las reglas del Código Civil, que debe ser declarada por el juez (pp. 12-13)

El pronunciamiento citado deja absolutamente claro que el único procedimiento para que el Estado a través de sus entidades o administraciones públicas pueda apropiarse de bienes particulares es la declaratoria de utilidad pública y la posterior expropiación, o en su defecto, la instauración de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio en cuya sustanciación habrán de observarse las normas civiles y procesales civiles, a objeto de que el Juez competente declare esa prescripción.

El segundo inciso de la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo (2017), determina que el registrador de la propiedad del cantón en que está ubicado el bien objeto de la apropiación, debe inscribir el traspaso de dominio, previa la expedición de un auto en sumario con notificación al interesado, siempre que este y su domicilio sean identificables.

Esta parte de la norma atenta contra el derecho a la seguridad jurídica pues no resulta lo suficientemente claro, primero respecto del procedimiento que se debe seguir para la apropiación -que sería únicamente el previsto para la expropiación-, y tampoco señala cómo debe procederse para el caso de que no se conozca o identifica a las personas que puede tener interés en el bien objeto de la apropiación o el domicilio en que este puede ser notificado.

Es evidente que al no notificarse a las personas interesadas el acto administrativo que dispone la apropiación de los bienes por parte de la administración pública, este acto es inejecutable puesto que no puede surtir los efectos para los que fue expedido, esto en razón de que la notificación como se revisó oportunamente en este trabajo es un elemento esencial para la eficacia del acto administrativo. Por lo tanto, ejecutar la apropiación, sin que se haya cumplido previamente, en legal y debida forma con la notificación, es arbitrario e ilegal, en

consecuencia, será motivo para la imposición de responsabilidades en contra de los servidores que ejecuten dicho acto.

#### **4.9. Las Disposiciones Generales y su reforma**

En este trabajo se ha estudiado de manera puntual la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, esto por estimar que la misma contiene un precepto que pone en riesgo el derecho a la propiedad y el derecho a la seguridad jurídica de las personas que puedan tener algún derecho o interés sobre los bienes que son objeto de apropiación por parte de una institución pública, por lo que para entender en qué consiste este tipo de disposición y si es posible que sea reformada se han planteado los siguientes comentarios.

Como se mencionó en su momento uno de los elementos esenciales de la seguridad jurídica es que las normas legales sean claras y que puedan aplicarse de manera efectiva, y medio para hacerlo es incluir en el texto de la ley disposiciones generales que permitan describir el propósito y alcance de las normas legales, y que brinden orientación para su interpretación e implementación, así como para alcanzar los objetivos previstos al momento de su promulgación.

Las disposiciones generales son disposiciones normativas cuyo objeto de acción es la materia central de la ley, por lo tanto si ésta trata de varios temas, es necesario incorporar dichas disposiciones con la finalidad de que se produzcan sucesivas interacciones entre las normas.

La Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo es parte de este cuerpo legal, por lo tanto, si es susceptible de ser reformada, específicamente cuando a través de la pretendida reforma se procura que el precepto que contiene se adapte a las normas constitucionales y legales relacionadas con el derecho a la seguridad jurídica y a la propiedad, y que no contravenga disposiciones de otras leyes.

Para la reforma de la Disposición General analizada, procede la aplicación de la potestad constitucional contenida en el numeral 6 del Art. 120 de la Constitución de la República del Ecuador, según la cual corresponde a la Asamblea Nacional la reforma de las leyes, y el procedimiento a seguir comprendería fases como las siguientes: iniciativa,

calificación del proyecto de ley, primer informe, primer debate, segundo informe, segundo debate, sanción, objeción total, objeción parcial, promulgación y publicación de la ley reformativa propuesta.

#### **4.10. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**

Otro de los regímenes que debe ser analizado en su parte pertinente es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), promulgado en el Registro Oficial No. 303 del 19 de octubre de 2010, que rige respecto de la organización político administrativa del territorio del Estado ecuatoriano, y regula los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados garantizando su autonomía, desarrollando un sistema de descentralización, a través del sistema nacional de competencias.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, reconoce una facultad normativa a los concejos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, para que en ejercicio de sus competencias, puedan dictar normas de carácter general, mediante la expedición de ordenanzas, acuerdos y resoluciones los cuales serán aplicables en la circunscripción territorial de cada cantón.

Para ejercer la facultad normativa los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, deben circunscribirse al ámbito territorial que les corresponde, y a las competencias que les han sido atribuidas de acuerdo con la Constitución y la Ley, esta facultad se cumple a través del órgano legislativo y de fiscalización que es el Concejo Municipal.

## 5. Metodología

### 5.1. Materiales utilizados

Como materiales se utilizaron libros, códigos, leyes, pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, sentencias y fallos que tengan relación con el problema investigado.

Como recursos se emplearon los útiles de oficina y escritorio.

El instrumento de entrevista que fue previamente aprobado por el director de trabajo de titulación antes de su aplicación a los entrevistados.

### 5.2. Métodos

El diseño de esta investigación jurídica tiene un enfoque mixto, porque para la adecuada explicación de la problemática, se articularon estrategias propias de los enfoques cuantitativo y cualitativo.

Como métodos se aplicaron los siguientes:

**Método científico:** En este trabajo el método científico sirvió para el estudio de la problemática investigada, empleando para ello un conjunto de instrumentos como la información recopilada de libros, artículos científicos, pronunciamientos y criterios jurisprudenciales, que permitieron estructurar un nuevo conocimiento que aporte a la regulación adecuada de la apropiación de bienes inmuebles por parte del Estado y sus instituciones.

**Método lógico:** Este método fue aplicado con la finalidad de entender las manifestaciones de la problemática jurídica, a través de la revisión de conceptos, principios que rigen la administración pública y teorías acerca del acto administrativo que son analizados en la parte teórica de la investigación que permitieron abordar las normas jurídicas relacionadas con el tema analizado, y desde la perspectiva jurídica se las interpretó con la

finalidad de comprender su alcance y también establecer las falencias que existen en cuanto a la apropiación de bienes inmuebles por parte del Estado y sus instituciones.

**Método analítico sintético:** En esta investigación el método analítico se empleó para revisar todos los criterios de orden doctrinario y jurídico acerca de la apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones del Estado y su contradicción con los derechos a la propiedad y a la seguridad jurídica de los interesados y jurisprudencial mediante la revisión de criterios de la Corte Constitucional acerca del derecho a la seguridad jurídica y con referencia especial a la claridad de las normas jurídicas como garantía esencial de ese derecho, este análisis permitió sintetizar aquellos criterios que son más interesantes para poder estructurar la base teórica del estudio.

**Método exegético:** Se empleó con la finalidad de poder entender instituciones jurídicas como la propiedad, la posesión, la apropiación, el traspaso de dominio, que se encuentran previstos en disposiciones de la Constitución de la República, Código Civil, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley de Registro; Ley de Registro de Datos Públicos, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y elementos adjetivos como el procedimiento establecido en el Código Orgánico Administrativo así como el contemplado en las normas constitucionales y legales para que proceda la apropiación de bienes de propiedad de los particulares por parte del Estado.

**Método hermenéutico:** En el presente estudio fue de utilidad para la comprensión de la problemática en relación con el derecho a la propiedad y a la seguridad jurídica y las normas previstas en la Constitución de la República del Ecuador que los consagran, así como a los procesos de apropiación previstos en las normas constitucionales y legales, puntualmente para el análisis de la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, de las normas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sobre la expropiación de bienes, recurriendo esencialmente a los métodos y reglas de interpretación constitucional previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, especialmente el método de interpretación sistemática con la finalidad de entender la potestad de la administración pública para la apropiación de bienes que no cuentan con títulos inscritos a partir del análisis de la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, en relación con las disposiciones legales vigentes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y el Código Civil.

### 5.3. Técnicas

Las técnicas de investigación que se emplearon en este trabajo.

**Investigación documental:** Que sirvió para la recolección de toda la información posible acerca de la problemática investigada, a través de obras jurídicas, artículos científicos, pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado los cuales constan puntualizados en debida forma al momento de analizar la disposición general quinta del Código Administrativo, fallos y sentencias de la Corte Nacional de Justicia al momento de analizar lo relacionado con los actos normativos y reglamentos y de la Corte Constitucional del Ecuador en cuanto tiene que ver esencialmente con el derecho a la seguridad jurídica cuyo tratamiento y análisis fue particularizado en la base teórica del trabajo.

**Observación directa:** Que se aplicó mediante la revisión directa de todos los documentos que tienen relación con la problemática investigada, así como de los procesos de apropiación de bienes inmuebles de propiedad particular por parte de entidades del Estado.

**Entrevista:** Se aplicó con la finalidad de obtener información empírica acerca de la problemática investigada, a abogados en libre ejercicio, especialistas en derecho administrativo y asesores jurídicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, orientada exclusivamente a obtener información sobre los procedimientos de apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones del Estado.

Los resultados obtenidos mediante la aplicación de la metodología descrita anteriormente serán debidamente ordenados y presentados, a través de la construcción de un marco teórico, y con base en la información recopilada se procedió a la verificación de los objetivos, como al planteamiento de conclusiones y recomendaciones que contribuyan a afrontar y presentar alternativas de solución a la problemática investigada.

## **6. Resultados**

### **6.1. Resultados de las entrevistas**

Con la finalidad de recabar información acerca de la problemática investigada y su incidencia en la sociedad ecuatoriana, dando cumplimiento a la planificación metodológica que se presentó en el proyecto de investigación se aplicó la técnica de la entrevista a cinco personas entre ellas abogados en libre ejercicio, procuradores síndicos de Gobiernos Autónomos Descentralizados, quienes en razón de sus funciones mismas que las cumplen en la ciudad de Zamora, tienen conocimiento acerca del objeto de estudio, los resultados que se obtuvieron se reportan conforma al orden de las preguntas planteadas:

**Primera pregunta: ¿Conoce usted que las instituciones públicas ecuatorianas tienen la potestad de apropiarse de bienes inmuebles que están en su posesión, mediante la expedición de un acto administrativo?**

**Respuestas:**

- Si, tengo conocimiento que la disposición general quinta del Código Orgánico Administrativo contempla la posibilidad de inscribir las propiedades que carecen de títulos a favor de las instituciones del estado, siempre y cuando se encuentre en posesión de buena fe más de cinco años.
- Si, el Código Orgánico Administrativo en la disposición general quinta prevé que las entidades públicas que están en posesión por más de cinco años de bienes inmuebles que no tengan título de propiedad inscrito pasarán a ser de propiedad de estas previo el trámite sumario.
- En razón de la actividad que desempeño conozco que el Código Orgánico Administrativo permite que las instituciones públicas puedan apropiarse de bienes sobre los cuales han ejercido posesión, y para ello de acuerdo con la misma norma debe expedirse un acto administrativo que en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales corresponderá al alcalde luego de contar con la correspondiente autorización municipal.
- El Código Orgánico Administrativo en la Disposición General Quinta, señala que las entidades que pertenecen al sector público que por más de cinco años hayan mantenido posesión de bienes inmuebles sin títulos inscritos, pasara a propiedad de dichas instituciones previo auto expedido en sumario; sin embargo, el procedimiento no está debidamente establecido para evitar la confiscación.

- Conozco de la existencia de la disposición, incluso algunos gobiernos autónomos descentralizados municipales han expedido ordenanzas para poder regular de alguna forma la apropiación de bienes inmuebles que no tienen título inscrito, esto con la finalidad de aplicar lo dispuesto en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo.

### **Análisis e interpretación:**

Las cinco personas entrevistadas contestan que si tienen conocimiento que las instituciones públicas pueden ejercer la potestad de apropiarse de bienes inmuebles que están en su posesión, a través de la expedición de un acto administrativo, para sustentar su respuesta mencionan la disposición general quinta del Código Orgánico Administrativo, señalando algunos presupuestos previstos en la ley como la posesión de buena fe por más de cinco años, uno de los entrevistados puntualiza que no existen un procedimiento claramente establecido en la norma.

Las respuestas dadas por los entrevistados son adecuadas pues como se observó en la parte teórica de la investigación el Código Orgánico Administrativo, establece expresamente que mediante la expedición de un acto administrativo y el posterior registro en el registro de la propiedad, se hará efectiva la apropiación de bienes que no tienen título inscrito por parte de las instituciones que integran la administración pública.

**Segunda pregunta: ¿De acuerdo con su criterio la facultad de apropiación de bienes inmuebles por parte de la administración pública garantiza el derecho constitucional a la propiedad?**

### **Respuestas:**

- Considero que bajo el principio del interés colectivo y bajo un proceso administrativo adecuado se garantiza el derecho constitucional a la propiedad.
- En este caso sí, porque la apropiación que prevé este procedimiento opera en bienes que no tenga título inscrito y no contra inmuebles con título registrado.
- No, porque se violenta el mismo, debido a que la norma requiere solamente un acto administrativo emitido por la misma entidad que ostenta la posesión del bien, sin mayor trámite ni procedimiento, lo que no garantiza entre otros el derecho a la propiedad,

derecho a la defensa, derecho a ser tratado por un juez imparcial, derecho a la impugnación, etc.

- En la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, prescribe que la notificación de los propietarios se la realizará si los domicilios son identificables; esta disposición produce evidentemente un atentado contra el derecho a la propiedad, y derecho a la defensa, por cuanto dicha notificación debería ser requisito fundamental, dejando a salvo otras formalidades en caso de que no se pueda determinar la individualidad y domicilio como la citación por la prensa.
- La disposición general quinta del Código Orgánico Administrativo, exige requisitos para que se perfeccione la apropiación de bienes por parte de la administración pública, entre ellos es el tiempo y otro requisito es la notificación al interesado, es decir se garantiza el derecho a la defensa y a oponerse oportunamente en caso de no estar de acuerdo, por lo que no considero que se violenta el derecho a la propiedad.

### **Análisis e interpretación:**

Tres personas entrevistadas manifiestan que no existe afectación al derecho a la propiedad por cuanto se está ejerciendo una facultad establecida en la misma ley; por su parte dos entrevistados señalan que si existe una vulneración en cuanto no se regula en debida forma lo relacionado a la notificación que debe realizarse a las personas que puedan tener interés o derechos sobre el bien del que se pretende apropiar la administración.

Como se observó al momento de analizar la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, esta contiene una deficiencia en cuanto dispone que se notificará a las personas interesadas sólo cuando sea posible identificar su domicilio, por lo que en los demás casos la institución no estaría obligada a realizar todas las gestiones necesarias para individualizar el domicilio de los posibles afectados, quienes al desconocer que se está resolviendo la apropiación de un bien del que son poseionarios o respecto de los cuales tienen algún título no escrito, serían afectados respecto de su derecho constitucional a la propiedad, razón por la cual es correcta la opinión manifestada por parte de los dos entrevistados que emitieron su pronunciamiento aceptando la posibilidad de que se vulnere ese derecho.

**Tercera pregunta: ¿Estima usted que la disposición del Código Orgánico Administrativo, que establece que la apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones será notificada a los interesados sólo cuando sea posible ubicar su domicilio, es atentatoria a la seguridad jurídica?**

**Respuestas:**

- Considero que debe expedirse un procedimiento que garantice una notificación adecuada pues podría vulnerarse la seguridad jurídica de no ejercerse un proceso adecuado de notificación.
- En este caso se debería practicar las notificaciones en las formas previstas en el Código Orgánico Administrativo, para que el acto administrativo que declara la apropiación se vuelva o convierta en eficaz.
- Si, por cuanto incluso para un proceso judicial se requiere que se demuestre que se han realizado todos los actos posibles para notificar al demandado, mientras que en el Código Orgánico Administrativo establece un procedimiento muy simple para notificar a los interesados solo cuando sea posible.
- Si, por cuanto notificación a los propietarios debe ser requisito principal previo la emisión del auto expedido en sumario, por cuanto aseguramos el derecho a la defensa, debido procedimiento y por ende el derecho a la propiedad.
- Los actos administrativos se presumen de legalidad y ejecutoriedad, además en la misma disposición se establece que debe ser a través de un procedimiento sumario, el mismo que se debe seguir el debido proceso, garantizando en la Constitución.

**Análisis e interpretación:**

Las personas entrevistadas en su totalidad manifestaron criterios que permiten establecer que la forma en que se regula la notificación de la decisión de las instituciones que integran la administración pública, de apropiarse de bienes inmuebles que no tienen título inscrito, genera inseguridad jurídica, en el sentido de que se dispone que serán notificados en aquellos casos en que sea posible determinar su domicilio.

Las respuestas que se obtuvieron en la presente pregunta son adecuadas, pues a partir del análisis doctrinario y jurídico desarrollado acerca del acto administrativo, se determinó que la notificación es un requisito esencial para la validez del mismo y para su perfeccionamiento, pues a través de ella es que el administrado llega a tener conocimiento de la voluntad de la

administración contenida en el acto, por lo que debe cumplirse en todos los casos siguiendo para ello los preceptos establecidos en la Ley y no únicamente cuando la administración conozca el domicilio de los administrados afectados, pues si se desconoce el mismo deben realizarse todas las gestiones necesarias para ubicarlo de modo que no se ponga en riesgo el derecho a la defensa de los administrados.

**Cuarta pregunta: ¿Cree usted que la potestad establecida en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, que regula la posibilidad de emitir actos administrativos para la apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones públicas, por la forma en que ha sido redactada esta norma, permite que dichos actos se encuentren afectados de nulidad?**

**Respuestas:**

- Considero que mientras dicho artículo no sea demandado por inconstitucional mantiene vigencia y no podría alegarse nulidad.
- No, porque al practicarse esta figura se lo hace en base a la ley; es decir, que está previsto en la norma, siendo en si un procedimiento oportuno y eficiente para la administración pública que lo utiliza.
- Existe una contraposición entre la norma legal que usted menciona y los preceptos establecidos en la Constitución de la República en el sentido de que debe garantizarse la defensa permitiendo que la persona conozca de las acciones y procedimientos iniciados que puedan afectar sus derechos o legítimos intereses.
- Si, por cuanto el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y el Reglamento de Bienes del Sector Publico, señala los procedimientos claros para que una entidad pública adquiera bienes inmuebles a través de las diferentes formas de transferencia de dominio, mientras que dicha disposición al no tener un procedimiento claro donde se asegure el debido procedimiento, es atentatorio a la seguridad jurídica.
- No considero por cuanto se determina que se lo realiza en procedimiento sumario es decir de una manera rápida por parte de la misma administración, esto permite que se garantice el debido proceso y el principio de seguridad jurídica, además de la celeridad en los procesos burocráticos.

## **Análisis e interpretación:**

Sólo dos entrevistados estiman que por la forma en que el legislador ha redactado la norma relacionada con el procedimiento para la apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones públicas podría generarse nulidad, la mayoría estiman que la aplicación de las disposiciones legales en la forma en que están redactadas actualmente es legal y por lo tanto no generaría ninguna nulidad su aplicación.

Es importante destacar que una de las causas de nulidad del acto administrativo, es que el mismo se expida sin observar las normas constitucionales y legales, como se analizó en la parte teórica de la investigación una de las garantías esenciales es que la persona pueda conocer de los procedimientos o acciones iniciadas relacionadas con sus derechos, en el presente caso debe cumplirse con la notificación del acto administrativo a las personas que puedan tener interés en el inmueble que va a ser objeto de la apropiación con la finalidad que ejerzan su derecho a la defensa, situación sobre la cual no existe la suficiente claridad y que al no cumplirse podría generar la nulidad del acto conforme lo aceptan dos de las cinco personas entrevistadas.

**Quinta pregunta: ¿Considera usted que existe contradicción entre las normas constitucionales y legales que establecen la expropiación como única forma de apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones, con la potestad establecida en el Código Orgánico Administrativo que faculta la apropiación a través de un acto administrativo?**

### **Respuestas:**

- Creo que no existe contradicción pues la derogada Ley de Modernización del Estado, en su debido momento contempló una figura similar a favor de la administración pública; sin embargo, creo que dicho artículo debe tener un procedimiento administrativo que garantice el debido proceso.
- No, porque en ambos casos está regulado el procedimiento, aclarando que la expropiación se aplica específicamente para adquirir bienes privados para ejecutar un proyecto u obra pública; en cambio la apropiación se la practica para legalizar la titularidad de aquellos bienes que no tienen título y que en mucho de los casos se ha construido una obra pública.

- Si, por cuanto se establecen dos procedimientos diferentes para un mismo fin, y considero que el trámite más correcto y justo es la figura de la expropiación, la que debería mantenerse vista la necesidad del interés colectivo que podría suscitarse.
- Si, por cuanto la Ley estipula las diferentes formas para transferencia de dominio de bienes inmuebles y están debidamente establecidas a través de un procedimiento claro.
- El Código Orgánico Administrativo, es justamente la institución jurídica que determina la legalidad o no de los actos administrativos, es decir, que al momento estamos obligados a seguir estos trámites. Por lo que considero que se puede reformar esta disposición, normando un proceso especial para estos casos.

### **Análisis e interpretación:**

Respecto a si existe contradicción entre las normas de la Constitución de la República y el ordenamiento legal que señalan que la expropiación es la única forma de apropiación de bienes inmuebles, y la potestad prevista en el Código Orgánico Administrativo que permite la apropiación por parte de las instituciones públicas a través de la expedición de un acto administrativo, tres de los cinco entrevistados aceptan la existencia de falencias normativas que generan una contradicción con el régimen constitucional y legal que rige la expropiación de bienes y las normas que, en el Código Orgánico Administrativo, se han establecido para regular la apropiación de bienes inmuebles por parte de instituciones públicas, esta información ratifica que existe imprecisión en el régimen legal de la apropiación.

Efectivamente cuando en el marco jurídico se hizo el análisis de las normas constitucionales y legales establecidas para que proceda la expropiación de bienes inmuebles, se determinó que éste es el único mecanismo a través del cual por causas de utilidad pública, las instituciones del Estado pueden apropiarse de bienes que son propiedad de personas particulares, en este caso procede la apropiación sobre inmuebles que tienen título inscrito, pero existiendo previamente una justa valoración y el pago del precio establecido en favor del titular, mientras que con la aplicación de la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, se establece una apropiación que no tiene como contraparte el pago de un precio justo a las personas que pueden tener algún derecho sobre el inmueble, lo que representa un riesgo de vulneración grave a los derechos fundamentales de las personas concretamente al derecho a la propiedad.

**Sexta pregunta: ¿Sería conveniente que se plantee una reforma legal al Código Orgánico Administrativo, en cuanto a la potestad de apropiación de bienes inmuebles por parte e instituciones públicas a través de la expedición de un acto administrativo, cuáles serían sus sugerencias al respecto?**

**Respuestas:**

- Es sumamente necesario realizar una reforma, debiendo adecuar no como una disposición general, sino un capítulo que norme no solo la facultad, sino también el procedimiento a seguir.
- Que mejore el régimen jurídico previsto en el Código Orgánico Administrativo de forma que el mismo sea claro y pueda ser aplicable en observancia y cumplimiento de los derechos de las personas.
- Que se elimine esta figura y se mantenga la expropiación, que además lo establece la propia Constitución de la República, para lo cual debería reformarse el Código Orgánico Administrativo.
- Es indispensable una reforma en dicho tema, misma que debería ajustarse a las diferentes formas de transferencia de dominio, o en su defecto determinar el procedimiento que las instituciones deberían seguir previo la emisión del Acto Administrativo, e incluso debería realizarlo a través de escritura pública de ser el caso o a través de una Protocolización de la resolución, previa la inscripción en el Registro de la Propiedad.
- La reforma debe ir orientada a garantizar la notificación a las personas que puedan tener interés en los bienes objeto de la apropiación con la finalidad de que estén en la posibilidad de ejercer los mecanismos de defensa que estimen pertinentes.

**Análisis e interpretación:**

En cuanto a la conveniencia de que se plantee una reforma legal al Código Orgánico Administrativo respecto de la potestad de apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones públicas a través de la expedición de un acto administrativo, todas las personas entrevistadas están de acuerdo con que la reforma es necesaria, y plantearon algunas sugerencias interesantes las cuales serán tomadas en cuenta al momento de estructurar la reforma.

Las respuestas obtenidas en esta pregunta son importantes, puesto que ratifican la validez de este estudio al corroborar que la Disposición General Quinta del Código Orgánico

Administrativo, debe ser reformada con la finalidad de proteger los derechos de los administrados y permitir esencialmente que estos puedan defenderse en caso de que la apropiación dispuesta por una institución pública pueda afectar sus derechos.

## **6.2. Estudio de casos**

Con la finalidad de estudiar como incide la problemática en la realidad social ecuatoriana, se consideró oportuno realizar una breve revisión de dos ordenanzas, que regulan lo relacionado a la apropiación de bienes inmuebles por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, y que en su contenido omiten el cumplimiento de la formalidad de la notificación a los interesados, como un requisito esencial para la validez del acto administrativo.

**Caso 1: Ordenanza que norma el procedimiento de regularización administrativa de excedentes o diferencias de superficie y dimensiones, originados por errores de medición o cálculo y determina el error técnico aceptable de medición o cálculo, fajas y adjudicación administrativa de los bienes mostrencos del cantón Gualaquiza (2023).**

**Órgano emisor: Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Gualaquiza**

Esta ordenanza dispone que cuando existan bienes inmuebles urbanos que no tengan título inscrito, sobre los cuales las administraciones públicas hayan realizado actos de señor o dueño por actos directos o indirectos, serán inscritos en el Registro de la Propiedad del cantón, de conformidad con lo dispuesto en la disposición general quinta del Código Orgánico Administrativo, la iniciativa de declaratoria y regularización provendrá de las instituciones públicas y en caso de tratarse del mismo Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Gualaquiza, será presentada por el Departamento de Avalúos y Catastros. Aquí se evidencia en la ordenanza un vacío en cuanto a que no establece el tiempo de posesión que deberá haber ejercido la administración para solicitar la regularización del bien a su favor.

El procedimiento inicia con la recepción de la documentación en la alcaldía, luego la secretaría del concejo procederá a revisar que cumpla con los requisitos previstos en la ordenanza, y en un término no mayor a seis días procederá a armar el expediente, calificándolo como claro y completo y disponiendo el inicio del correspondiente procedimiento

administrativo asignándole un número de trámite que será notificado al solicitante y a los colindantes del predio, a través de correo electrónico, por los medios previstos en el Código Orgánico Administrativo, o mediante los medios tecnológicos implementados por el propio Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, luego se remitirá a la Dirección de Planificación y Desarrollo que dentro de tres días deberá verificar si existe afectación por la planificación elaborada por el propio municipio, el expediente pasará al Departamento de Avalúos y Catastros para la verificación de la planimetría y la emisión de una certificación de los colindantes, en el término de tres días se remitirá el expediente a Secretaría del Concejo, que de existir inconsistencias notificará al peticionario para que en diez días término las subsane, si no lo hace se archivará el expediente.

Si se han cumplido todos los requisitos mencionados anteriormente, la secretaria del concejo, suscribirá y notificará al peticionario; si no existe colaboración de los colindantes o no es posible identificar su domicilio se generará el extracto de notificación por la prensa que se entregará al solicitante para que sea publicado en dos fechas distintas tres veces al día en una radiodifusora en horario de seis a veintidós horas, estas publicaciones se harán dentro del término de seis días que se contarán desde la fecha de entrega del extracto y serán incorporadas al expediente.

Cumplida la notificación a los colindantes, el expediente pasará a la Dirección de Planificación y Desarrollo para que verifique el levantamiento planimétrico, se realizará una inspección técnica al inmueble para constatar la información reportada en la documentación, verificar el levantamiento topográfico, y si es necesario realizar una entrevista a los peticionarios respecto de cómo adquirieron la posesión, y en caso necesario los propietarios en dicha inspección podrán presentar otros instrumentos que permitan acreditar su pretensión, de esta diligencia se suscribirá un acta de constancia de lo actuado. Previa a la inspección antes descrita, se deberá realizar el deslinde y amojonamiento del inmueble para lo cual será obligatoria de la presencia del propietario al momento de realizarse la inspección, si los colindantes no comparecen y existen linderos consolidados se continuará el trámite, cuando exista oposición se deberá presentar un informe a la alcaldía para que proceda al archivo de la solicitud, si no asisten los peticionarios por razones de caso fortuito o fuerza mayor debidamente justificada, se fijará por una sola vez nuevo día y hora para que se realice la diligencia, si no asisten a la nueva convocatoria se dejará constancia y se archivará el expediente.

Cuando existan inconsistencias entre la planimetría y la realidad física del predio, la Dirección de Planificación y Desarrollo emitirá un informe que será entregado al peticionario para que realice las correcciones necesarias en el término de diez días, entregadas las correcciones, se realizará una nueva inspección, si no se cumple con las observaciones se devolverá el expediente a secretaría del concejo para su archivo.

Si la inspección se realiza con éxito, se procederá a enviar el expediente al Departamento de Avalúos y Catastros para que realice el correspondiente registro y valoración, esto se hará en un término de tres días, luego se remitirá la documentación al Departamento de Rentas para que en el término de dos días efectúe el cálculo del valor a pagar por servicios técnicos y administrativos, la administración solicitante tendrá cinco días para cancelar dichos valores. Si la regularización se realiza a favor del propio Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Gualaquiza, no se generará ningún valor por estos conceptos.

Realizada la cancelación correspondiente, el Departamento de Rentas, remitirá el expediente a Procuraduría Síndica, para que proceda a elaborar el extracto de la petición de adjudicación, el cual se entregará al peticionario para que lo publique en dos fechas distintas, tres veces al día en un horario de seis a veintidós horas en una radiodifusora de la localidad, estas publicaciones deberán ser acreditadas por parte del propietario o representante legal del medio de comunicación quien entregará además una copia del audio, para esto se tendrá un término de diez días.

Una vez realizadas las publicaciones y entregada la documentación que acredite las mismas Procuraduría Síndica debe elaborar el informe jurídico y remitir en un término de cuatro días el expediente a la Dirección de Planificación y Desarrollo, transcurrirá un término de diez días para que las personas afectadas puedan presentar oposición, reclamo o quejas respecto del proceso de adjudicación y señalen casillero judicial para notificaciones posteriores. Si se presenta oposición, la Dirección de Planificación y Desarrollo se pronunciará en diez días y notificará a las partes con su resolución sobre la cual no se admite recurso administrativo. En caso de no existir reclamos u oposición, o si se declaran sin lugar, la Dirección de Planificación y Desarrollo remitirá el expediente al alcalde, quien analizará si es procedente atender la solicitud presentada por el peticionario emitiendo la resolución administrativa de adjudicación, de esta decisión no se admite recurso administrativo. Si el alcalde realiza observaciones, estas

serán notificadas al interesado que deberá subsanarlas en diez días, luego de lo cual dentro de tres días el alcalde emitirá la resolución administrativa que corresponda, si es favorable se notificará al Departamento de Rentas para que emita los títulos de crédito conforme los valores establecidos por el Departamento de Avalúos y Catastros para la legalización de la adjudicación, los cuales serán cancelados por el solicitante dentro del término de diez días de notificado con la resolución administrativa.

Una vez presentados los respectivos títulos de crédito cancelados, el alcalde procederá a entregar la resolución administrativa que deberá ser protocolizada en el plazo de sesenta días, conjuntamente con el acta de levantamiento planimétrico y certificado de no adeudar, luego se realizará la inscripción en el Registro de la Propiedad, todos los gastos serán de cuenta de la institución beneficiaria, si no se realiza la inscripción la resolución administrativa quedará insubsistente.

En la ordenanza analizada se regula lo relacionado con la notificación a los colindantes, y se establece la publicación a través de una radiodifusora, pero no se determina que deberá notificarse de manera directa a los propietarios, posesionarios, acreedores hipotecarios o personas que puedan tener interés directo en el inmueble, y que esta notificación deberá cumplirse de forma personal, sólo en caso de justificarse que es imposible la determinación del domicilio, se recurriría a la publicación por los medios de comunicación.

Se genera afectación para los derechos de las personas interesadas porque señalan que en caso de que éstas presenten oposición o reclamo, éste será resuelto por la Dirección de Planificación y Desarrollo y que de esta decisión no es admisible ningún recurso en la vía administrativa, de esta forma se vulnera el derecho a la defensa puesto que tendría que acudir directamente a la jurisdicción contencioso administrativa con los perjuicios que esto representa para los afectados que deberán asumir todas las consecuencias de la sustanciación de un procedimiento judicial bastante complejo y lento, cuando de justificarse la existencia de derechos sobre el inmueble es la propia administración municipal la que podría resolver la negativa de la regularización en favor de la entidad solicitante.

**Caso 2: Ordenanza para la titularización de bienes inmuebles en posesión del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Mocha (2022).**

**Órgano Emisor: Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Mocha.**

En el Art. 6 de la Ordenanza se establece el procedimiento para la titularización de bienes inmuebles que se encuentren en posesión del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Mocha, señalando que se deberá cumplir el siguiente procedimiento: la Dirección de Obras Públicas, deberá remitir el pedido al Alcalde para que se proceda a la titularización de los bienes inmuebles que por más de cinco años se encuentren en posesión material de buena fe ininterrumpida y que carezcan de título de propiedad inscrito a favor de la institución, a este pedido se adjuntará ubicación, registro fotográfico, clave catastral y carta de impuesto predial. Expedida la autorización del Alcalde, la documentación pasará a procuraduría síndica que a su vez solicitará al Registro de la Propiedad y Mercantil, a la Unidad de Avalúos y Catastros, y a la Unidad de Planificación los siguientes documentos: certificado de búsqueda de bienes en base a los datos entregados; informe técnico sobre la posesión material del bien en el cual se lo singularizará mediante especificación de área, linderos y dimensiones, el uso actual estableciendo un tiempo estimado de posesión, la inexistencia de datos de escritura o título en el sistema catastral, el avalúo y construcciones existentes, en caso de que exista información los datos para la identificación de posibles propietarios o interesados; línea de fábrica en la que deberán incluirse las construcciones si existieran estas.

Con la información descrita, luego del análisis jurídico correspondiente, Procuraduría Síndica elaborará el informe al que adjuntará la propuesta de resolución, que además de contener la ubicación y singularización del bien, contendrá la categoría a la que pertenecerá de conformidad con lo señalado en las normas pertinentes del Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y descentralización.

La documentación, el informe y el proyecto de resolución serán remitido por procuraduría síndica al alcalde, quien remitirá todo el expediente a la Comisión de Fiscalización y Legislación, para que emita el informe que será puesto a conocimiento y resolución del Concejo Municipal, que emitirá la resolución de titularización de bienes inmuebles disponiéndose su expedición a través de la Secretaría General del Concejo, la publicación en la página web de la institución y en un diario local, siguiendo los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica de Contratación Pública con la finalidad de que sea de conocimiento público.

Si se identifica al interesado se procederá a notificarlo por cualquiera de las formas previstas en el Código Orgánico Administrativo. Se dispondrá la protocolización e inscripción en el Registro de la propiedad y Mercantil, siendo responsabilidad de la ejecución de lo resuelto de la Secretaría General quien sentará razón de que se cumplió con la resolución.

Una vez que se realice la publicación o notificación se suspenderá el proceso por el término de quince días, dentro del cual se pueden presentar los recursos administrativos que serán sustanciados de conformidad con la ley, si fenecido el término no existe ningún reclamo, se remitirá por parte de la Secretaría General a la Procuraduría Síndica, con la finalidad de que realice la protocolización de la resolución y los planos correspondientes ante el notario competente, y la inscripción en el Registro de la Propiedad, una vez inscrita, el Registrador de la Propiedad de emitir certificado de gravamen del predio, documento con sustento en el cual Procuraduría Síndica informará a la dependencia que haya solicitado el trámite que el predio ha sido inscrito a nombre del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Mocha, y solicitará que avalúos y catastros proceda a la actualización catastral, e informe a la Dirección Financiera para la actualización del inventario o registro de bienes.

En la ordenanza analizada se identifica de manera puntual el problema jurídico relacionado con la notificación a las personas que puedan tener algún interés respecto del acto administrativo en el que se dispone la titularización del bien a nombre del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, pues se dispone que sólo en caso de identificar al interesado se procederá a notificarlo en la forma prevista en la ley, y que si no es posible su ubicación se procederá a la publicación en el portal informático de la institución y en un diario local. Es decir, se deja de lado la importancia que la notificación tiene para la validez del acto administrativo y especialmente para el ejercicio del derecho a la defensa por parte del administrado.

Incluso en la ordenanza se evidencia una contradicción por cuanto remite a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que señala que en todos los procedimientos de declaratoria de utilidad pública -para una posterior expropiación- deberá notificarse a los propietarios, posesionarios y acreedores hipotecarios de los bienes que van a ser expropiados, esto precisamente con la finalidad de garantizar el derecho a la defensa, el cual es puesto en riesgo cuando únicamente se dispone la notificación en caso de que se conozca el domicilio de los interesados.

## **7. Discusión**

### **7.1. Verificación de los objetivos**

Los objetivos que se plantearon para verificarse a través del desarrollo del trabajo investigativo, fueron los siguientes:

#### **Objetivo General:**

- Analizar la legalidad de los actos administrativos emitidos por las instituciones públicas en ejercicio de la facultad de apropiación de bienes inmuebles, prevista en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, en relación con el derecho fundamental a la propiedad y a la seguridad jurídica.

En la parte teórica de la investigación se realizó un estudio pormenorizado acerca de los actos administrativos, al estudiar sus elementos se determinó que en relación con ellos está el principio de legalidad, que determina que todas las actuaciones de la administración pública deben ajustarse estrictamente a la ley que rige la materia con la cual se relaciona así como a las normas procesales que tiene que cumplir el procedimiento para su expedición, de igual forma se revisó la potestad que respecto de la apropiación de bienes inmuebles se encuentra prevista en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, también se llevó a cabo una revisión puntual acerca del derecho fundamental a la propiedad y a la seguridad jurídica, habiendo abordado todas estas categorías desde el punto de vista doctrinario considerando los aportes elaborados por autores ecuatorianos y extranjeros y además se analizó la legislación constitucional y legal vigente en relación con dicha potestad, llegando a establecer que debido a las limitaciones que existen en la actualidad se evidencian falencias que podrían provocar la ilegalidad del acto especialmente por la vulneración de los derechos de las personas que pueden tener interés en los bienes inmuebles objeto de la apropiación que ven restringidas sus posibilidades de defenderse frente a los efectos perjudiciales del acto administrativo en razón que no existe un precepto que regule adecuadamente la notificación de dicho acto, y esencialmente porque al no ser notificados los interesados se vulnera el derecho de todas las personas a conocer oportunamente y en debida forma los procedimientos y acciones que se han iniciado por parte de la administración pública y que pueden poner en riesgo los derechos de los ciudadanos administrados.

## Objetivos Específicos

- Establecer que la facultad de apropiación de bienes inmuebles por parte de las administraciones públicas contradice normas constitucionales y legales relacionadas con el derecho a la propiedad.

Este objetivo queda verificado por cuanto del análisis a la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, se ha logrado determinar que la misma faculta a las entidades que integran la administración pública para que puedan realizar la apropiación de bienes inmuebles, y se igual forma se ha recabado los criterios de las personas entrevistadas que en su mayoría señalan que se contradicen normas constitucionales relacionadas con el derecho a la propiedad esencialmente en cuanto no se garantiza los derechos de las personas que puedan tener algún interés legítimo o a su vez derechos sobre los bienes que son objeto de la apropiación.

Las contradicciones se dan esencialmente porque la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, cuyas normas fueron analizadas en la parte teórica de la investigación, determinan puntualmente que la única forma de apropiación de bienes inmuebles sobre los que pueden tener derechos las personas particulares es la expropiación, que requiere una previa declaración de utilidad pública y el pago del justo precio a la persona afectada, requisitos que no se imponen para el caso de la apropiación de bienes inmuebles que no tienen títulos inscritos pero respecto de los cuales pueden tener derecho los particulares en calidad de poseedores o de personas que no tienen un título inscrito pero celebraron un negocio jurídico que les hace tener derechos sobre esos inmuebles.

- Determinar que el precepto establecido en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo pone el riesgo el derecho a la seguridad jurídica de los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles de los que pretende apropiarse la administración.

De acuerdo con la información obtenida de parte de los entrevistados se ha establecido que la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, afecta el derecho a la seguridad jurídica de los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles respecto de los cuales las instituciones de la administración pública pretenden ejercer su facultad de

apropiación, en razón esencialmente de que no existe claridad en cuanto al deber de notificar el procedimiento que se está realizando, en legal y debida forma de manera tal que pueda ejercerse el derecho a la defensa y la correspondiente oposición en caso de que se afecten derechos de personas particulares.

- Revisar criterios doctrinarios y jurídicos para determinar si la potestad establecida en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, permite la expedición de actos administrativos afectados de nulidad.

Los resultados que se obtuvieron de las personas entrevistadas, permiten establecer que ellas en su mayoría están de acuerdo que debido a las limitaciones existentes en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, en cuanto a la expedición de actos administrativos para ejercer la potestad de apropiación de bienes inmuebles, puede provocar que dichos actos estén afectados de nulidad esto en razón de no cumplirse con la notificación que es requisito esencial para la validez del acto, y de afectarse derechos constitucionales como en derecho a la propiedad y a la seguridad jurídica.

- Plantear una propuesta de reforma al Código Orgánico Administrativo en relación con la problemática investigada.

El último objetivo específico de esta investigación se cumple cuando en la parte final del trabajo se realiza la presentación de una propuesta de reforma legal a través de la cual se pretende garantizar de mejor manera el derecho a la propiedad, el derecho a la seguridad jurídica de los administrados y la validez de los actos administrativos a través de los cuales la administración en los casos permitidos por la ley puede apropiarse de bienes inmuebles, pero garantizando que este procedimiento se cumpla y desarrolle en estricta observancia de los derechos de las personas que pueden tener algún interés legítimo o derechos sobre dichos bienes.

De igual forma este objetivo se verifica porque la totalidad de las personas entrevistadas están de acuerdo con que debe plantearse una reforma jurídica con la finalidad de regular adecuadamente la facultad de apropiación de bienes inmuebles que no disponen títulos inscritos por parte de las instituciones de la administración pública, y establecen sugerencias importantes como por ejemplo que se realice un procedimiento adecuado a través del cual se garantice los derechos de las personas administradas, y que se observe un régimen

normativo que sea coherente con las disposiciones constitucionales y legales vigentes en el Ecuador.

## **7.2. Fundamentación de la propuesta jurídica de reforma**

El Código Orgánico Administrativo en su Disposición General Quinta, establece que los bienes inmuebles respecto de los cuales las administraciones hayan ejercido una posesión material de buena fe, ininterrumpida por más de cinco años, sobre los cuales no existan títulos inscritos a nombre de la entidad, pasarán a ser de propiedad de la administración posesionaria por mandato legal, e impone la obligación de los registradores de la propiedad del cantón en cuya jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble de inscribir el traspaso de dominio, previo la expedición de un auto en sumario con el cual se notificará al interesado en caso de que este y su domicilio sean identificables.

Con la finalidad de viabilizar la aplicación de la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, a través de ordenanzas aprobadas por los Concejos Municipales, han regulado la titularización de bienes que están en posesión de estas instituciones, trasladando casi de forma idéntica el criterio legislativo incorporado en el Código Orgánico Administrativo, y regulando lo relacionado a la expedición del acto administrativo de apropiación así como su posterior inscripción.

Para el efecto de demostrar la incidencia real de la problemática en la sociedad ecuatoriana en este trabajo se ha desarrollado el análisis de dos ordenanzas municipales, donde en efecto se determina la facultad de regularizar la propiedad sobre los bienes que se encuentran en posesión de la administración pública a favor de las instituciones que así lo soliciten, evidenciándose limitaciones graves para garantizar los derechos de los ciudadanos que pueden tener intereses legítimos en los bienes inmuebles afectados se como propietarios, poseedores o acreedores hipotecarios, al no regular de manera clara el deber de la administración que está resolviendo la regularización de notificar de manera directa a estas personas, y establecer formas de notificación que no garantizan plenamente el derecho a la defensa, provocando que estos procedimientos administrativos se realicen de forma arbitraria e injusta y que por lo tanto los actos administrativos expedidos para disponer la apropiación sean declarados nulos, afectando el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y

transparencia que deben regir todas las actuaciones de la administración pública en el Ecuador.

La norma legal prevista en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo es contraria al precepto establecido en el Art. 323 de la Constitución de la República del Ecuador, que prohíbe toda forma de confiscación, y determina que el Estado podrá apropiarse de bienes de propiedad privada, previa una valoración adecuada y el pago del justo precio, y al precepto señalado en el Art. 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que establece el procedimiento de declaratoria de utilidad pública y de interés social como requisito previo a la apropiación de un bien inmueble por parte de las entidades públicas.

Estas contradicciones además de configurar una antinomia jurídica, generan una vulneración al derecho fundamental a la propiedad garantizado en el numeral 26 del Art. 66 de la Constitución de la República del Ecuador, y luego provocan la nulidad del acto administrativo expedido para la apropiación del bien inmueble por parte de la administración, por contravenir expresas normas constitucionales y legales.

Así mismo la norma contenida en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo genera inseguridad jurídica para los administrados, especialmente para los propietarios y poseedores particulares de los bienes inmuebles de los que pretende apropiarse la administración, esto en razón que el precepto no es lo suficientemente claro respecto de la notificación al interesado que conforme al texto literal de la norma se practicará solo cuando éste y su domicilio sean identificables, incumpléndose de esta forma uno de los requisitos esenciales del derecho a la seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, que es que las normas jurídicas sean claras. Es decir, el asambleísta deja de lado el hecho trascendental, que en el procedimiento administrativo la notificación es el acto a través del cual los administrados pueden conocer el contenido de los actos administrativos que les afectan, por lo que es imperioso que éste se cumpla aún en los casos en que no sea posible identificar al interesado o determinar su domicilio, acatando para ello las normas que al respecto están establecidas en el mismo Código Orgánico Administrativo. Lo contrario sería incurrir en lo que en el Código Civil se denomina como abuso del derecho, al exceder irrazonablemente la potestad de la autoridad administrativa, al no disponer la notificación a las personas que puedan tener derechos sobre el bien del que se pretende

apropiar la administración, desviándose de esta forma los fines del ordenamiento jurídico consagrados en las normas constitucionales y legales.

Se ha revisado los criterios doctrinarios que determinan que la notificación debe cumplirse de forma imprescindible para que el acto administrativo sea válido, esto en razón de que le permite conocer al administrado destinatario cual es la voluntad de la administración por lo tanto, al no estar claro el procedimiento de notificación que debe cumplirse y al disponerse que sólo se notificará si se conoce el domicilio de los interesados, se está afectando el derecho a la defensa de los administrados y se está generando la posibilidad de que el acto no tenga ninguna validez por lo que se afectaría incluso los derechos e intereses de la propia administración pública que solicita la regularización de la posesión a través de la correspondiente resolución administrativa.

Debe tomarse en cuenta como argumentos válidos para sustentar la necesidad de la reforma que se plantea en este trabajo, los criterios que han sido expresados por los profesionales del derecho que participaron como entrevistados quienes de forma mayoritaria aceptan que la forma en que se encuentra regulada la facultad de apropiación en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo es demasiado limitada, que no se encuentra claro el procedimiento de notificación, que al hacerse sin respetar las garantías del debido proceso se genera un riesgo de vulneración al derecho fundamental y a la propiedad jurídica, y que de manera mayoritaria sostienen la necesidad de que la normativa jurídica actual sea reformada ampliando sus preceptos de manera que se garanticen eficientemente los derechos de los administrados.

## 8. Conclusiones

El trabajo desarrollado ha permitido establecer las siguientes conclusiones:

- Los actos administrativos que son emitidos por las instituciones públicas ejerciendo la facultad de apropiación de bienes inmuebles, prevista en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, ponen el riesgo los derechos fundamentales a la propiedad y a las seguridad jurídica, pues al emitir los mismos las instituciones se apartan del principio de legalidad, ya que se vulneran normas Constitucionales y legales relacionadas con los derechos de los administrados especialmente a ser informados de los procedimientos y a poder ejercer adecuadamente su defensa.
- La facultad de apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones públicas, en la forma en que se encuentra regulada en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, es contradictoria con las normas constitucionales y legales relacionadas con el derecho a la propiedad, especialmente aquellas que establecen que la única forma de apropiarse de bienes particulares es mediante una declaración de utilidad previa, la realización de una valoración adecuada y el pago del justo precio por el bien.
- Las normas contenidas en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, ponen el riesgo el derecho a la seguridad jurídica de los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles de los que pretende apropiarse la administración en razón que no existe claridad respecto del deber de la administración de notificar con la decisión de apropiación de forma tal que los administrados puedan ejercer su derecho a la defensa.
- Existe la posibilidad de que los actos expedidos por las instituciones de la administración pública en ejercicio de la potestad prevista en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, estén afectados de nulidad, esto en razón que la notificación es un requisito esencial para la validez del acto, puesto que a través de ella se pone en conocimiento del administrado la voluntad de la administración pública, para que pueda ejercer los mecanismos de defensa, al no cumplirse correctamente con la motivación se afecta la validez del acto y por lo mismo este podría ser declarado nulo sea por revisión

de la misma institución o por impugnación del interesado en sede contencioso administrativa.

- Es necesario que se realice el planteamiento de una propuesta de reforma legal al Código Orgánico Administrativo, de manera específica en cuanto tiene relación con el ejercicio de la potestad establecida en la Disposición General Quinta, de manera que se garantice el derecho fundamental a la propiedad, a la seguridad jurídica y a la defensa del os administrados que pueden tener derechos o intereses legítimos sobre esos inmuebles.

## 9. Recomendaciones

Las recomendaciones que se plantean respecto de la problemática jurídica que ha sido estudiada en este trabajo son las siguientes:

- Las instituciones de la administración pública, al emitir los actos administrativos relacionados con la apropiación de bienes inmuebles que no tienen título inscrito, lo hagan observando las disposiciones constitucionales y legales de manera que sus actuaciones se ajusten al principio de legalidad y no pongan en riesgo los derechos de las personas.
- Es necesario que se adecúen los preceptos de la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, sobre la apropiación de bienes que no tienen título inscrito por parte de las instituciones públicas, de manera que se adecúen a los preceptos constitucionales y legales, evitando antinomias o contradicciones que pongan el riesgo a la seguridad jurídica de los particulares.
- Es indispensable que en todos los procedimientos administrativos y en especial en aquellos relacionados con el ejercicio de la facultad de apropiación de bienes que no cuentan con títulos inscritos, que puede aplicarse de acuerdo con la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo se cumpla con el deber de notificar a las personas que pueden tener derechos o intereses legítimos de esos bienes, pues la notificación es un requisito esencial para la validez del procedimiento y del acto administrativo expedito por las instituciones públicas.
- Antes de expedirse cualquier acto o resolución acerca de la apropiación de bienes inmuebles que no tengan título inscrito, la autoridad competente debe cerciorarse en el procedimiento de que se ha cumplido con la notificación, de no hacerlo debe declarar la nulidad en base a la potestad de revisión del acto administrativo, si el acto o resolución de apropiación se emite sin la notificación a los posibles interesados estos pueden intentar la acción en procedimiento contencioso administrativo.
- La Asamblea Nacional de la República del Ecuador, debe iniciar el proceso de reforma a la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo de manera que la

facultad de apropiación de bienes inmuebles que no tienen título inscrito se cumpla de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales vigentes, y que los preceptos aplicables no guarden contradicción o antinomias que pongan en riesgo el derecho a la seguridad jurídica, además de ello que se respete el derecho de los posibles interesados a ejercer su defensa para lo que debe garantizarse en la norma legal el cumplimiento de la notificación como elemento esencial del acto administrativo en el que se decide la apropiación.

#### **9.1. Propuesta de Reforma**

### **LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

#### **Considerando:**

Que, la Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho a la propiedad;

Que, el derecho a la seguridad jurídica consagrado en la Constitución se fundamenta en la existencia de normas claras, previas y públicas que puedan ser aplicadas por las autoridades competentes;

Que, la Constitución de la República del Ecuador prohíbe toda forma de confiscación de bienes particulares;

Que, la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, permiten la apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones públicas, previo un proceso de declaratoria de utilidad pública y de interés social, una justa valoración y el pago de los valores correspondientes a la persona afectada;

Que, la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, permite la apropiación de bienes inmuebles por parte de instituciones públicas que estén en posesión regular de los mismos por un lapso de tiempo superior a cinco años;

Que, la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, establece que los Registradores de la Propiedad de los cantones en cuya jurisdicción se encuentren los inmuebles que están en posesión de las administraciones públicas, deben inscribir las transferencias de dominio previo auto expedido en sumario con notificación al interesado en caso de que este y su domicilio sean identificables;

Que, las limitaciones existentes en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, vulneran el derecho a la seguridad jurídica y a la propiedad y ponen en riesgo la validez del acto administrativo, generando la posibilidad de que se declare su nulidad; y,

Que, es necesario garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los administrados, y su protección frente a la posibilidad de que exista una actuación arbitraria de las instituciones pública en cuanto a la apropiación de bienes inmuebles;

En uso de las atribuciones que le confiere el numeral 6 del Art. 123 de la Constitución de la República del Ecuador, resuelve expedir la siguiente:

## **LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO**

**Artículo único.** - Sustitúyase la Disposición General Quinta, por la siguiente:

**Quinta.-** En los casos en que no sea aplicable la normativa prevista en el Art. 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para la regularización de los bienes inmuebles que están en posesión material de buena fe, no interrumpida por más de cinco años, de las instituciones que integran la administración pública y que carecen de títulos inscritos a su nombre, se regularizará la propiedad de los mismos mediante la expedición de una resolución por parte del Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal en cuya jurisdicción se encuentre el bien.

Para el cumplimiento de lo establecido en el inciso anterior se llevará a cabo un procedimiento administrativo con todas las solemnidades previstas en este Código, que concluirá con la resolución que autorice la regularización y traspaso de dominio a favor de la institución pública solicitante. El inicio del procedimiento administrativo y la resolución de regularización deberán

ser notificadas de manera personal o por boletas a los propietarios, posesionarios o acreedores hipotecarios de los inmuebles afectados en la forma prevista en este Código, sólo en caso de que la entidad solicitante demuestre que le ha sido imposible ubicar el domicilio de los interesados, se procederá a la notificación a través de los medios electrónicos que disponga el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, de la publicación en su página web y de la publicación de los extractos correspondientes de conformidad con los numerales 1 y 2 del Art. 168 de este Código, será nulo el procedimiento en que no se haya cumplido con la notificación dispuesta en esta norma.

Los Registradores de la Propiedad de los cantones en que se encuentren ubicados los inmuebles inscribirán las transferencias de dominio previo el cumplimiento de los procedimientos administrativos y la expedición del acto administrativo que contenga la resolución de regularización.

Los Concejos Municipales deberán expedir las ordenanzas correspondientes para la aplicación de esta disposición general.

Disposición transitoria. - Todas las normas que en su contenido se opongan a la presente, quedan derogadas.

Disposición final. - Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la sala de sesiones de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, en el Distrito Metropolitano de Quito, a los cinco días del mes de septiembre de dos mil veinticuatro.

f). Presidente

f). Secretario

## 10. Bibliografía

- Aberastury, P., & Cilurso, M. (2008). *Curso de Procedimiento Administrativo* . Buenos Aires : Abeledo Perrot.
- Asamblea Nacional Constituyente . (2008). *Constitución de la República del Ecuador* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador . (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* . Quito : Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador . (2010). *Ley Del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador . (2017). *Código Orgánico Administrativo* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones .
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Barba, E. (2021). El principio de calidad: sus desafíos del derecho administrativo en el Ecuador . *KAIROS Revista de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas* , 10-24.
- Bocanegra, R. (2012). *Lecciones sobre el acto administrativo* . Madrid: Thompson-Civitas.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (28 de 03 de 2024). *Derecho a la Propiedad* . Obtenido de <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derecho-la->



- Granja, N. (2006). *Fundamentos de Derecho Administrativo* . Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Guerrero, F. (2019). *Nueva visión del derecho administrativo*. Quito: Editorial Jurídica Cevallos.
- Jaramillo, H. (2003). *La justicia administrativa, el procedimiento y el proceso contencioso administrativo* . Loja: Grafimundo.
- Larrea, L. (2009). *Manual elemental de derecho civil del Ecuador* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Loor, M. (2023). La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación. *Ciencias Sociales y Políticas*, 571-597.  
doi:<https://doi.org/10.23857/dc.v9i4.3611>
- Lopez, A. (2015). Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos . *Exlege Revista Electrónica* , 15-27.
- Marienhoff, M. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo* . Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Martí, R. (2002). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid : Trivium Oyarte.
- Martínez, A. (2019). *Derecho Inmobiliario y Registral* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Martínez, G. (2017). *Manuel de Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Mendoza, R. (2015). *Recopilación de Leyes en Materia Registral* . San Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña.
- Micieli, L., Romero, C., Francis, Y., & Vedia, A. (2012). Derecho Administrativo y Derecho Romano. *In Iure Revista Científica de Ciencias Jurídicas y Notariales* , 69-86.

- Morales, M. (2011). *Manual de Derecho Procesal Administrativo* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Morales, M. (2016). *Manual de Derecho Administrativo* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Moreta, A. (2023). *Derecho Administrativo Ecuatoriano*. Quito: Ediciones Legalité.
- Parraguez, L. (2021). *Regimen Jurídico del Contrato* . Quito: Cevallos Editora Jurídica.
- Pérez, B. (2018). *Derecho Registral* . México D.F. : Porrúa S.A. .
- Pérez, E. (2009). La noción de acto administrativo en el derecho público ecuatoriano. *Ciencias Jurídicas* , 76-86.
- Pérez, E. (2021). *Derecho Administrativo, Normativa Comparada y Doctrina Jurídica* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Procuraduría General del Estado. (2022). *Pronunciamiento sobre adquisición bienes inmuebles de particulares por el Estado*. Obtenido de [http://www.pge.gob.ec/images/2022/extractos/EP\\_EXTRACTO\\_DE\\_PRONUNCIAMIENTOS\\_DE\\_SEPTIEMBRE\\_DE\\_2022.pdf](http://www.pge.gob.ec/images/2022/extractos/EP_EXTRACTO_DE_PRONUNCIAMIENTOS_DE_SEPTIEMBRE_DE_2022.pdf)
- Quintana, R. (2015). *Los actos, hechos y contratos administrativos en las empresas públicas ecuatorianas, en la construcción de la obra pública e infraestructura y en su giro ordinario del negocio* . Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Rivas, L. (2008). *Derecho Civil. Estudios del Libro II del Código Civil Ecuatoriano* . Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Resolución No. 304-2014 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia 22 de Abril de 2014).

Sanmartín, P. (2021). *La autotutela administrativa y la acción de lesividad en el sistema jurídico ecuatoriano* . Cuenca : Universidad del Azuay .

Sayagués, E. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo* . Montevideo : Fundación de Cultura Universitaria.

SENTENCIA N.0 045-15-SEP-CC (Corte Constitucional del Ecuador 25 de Febrero de 2015).

Sentencia No. 4-19-EP/21 (Corte Constitucional del Ecuador 21 de Julio de 2021).

Simon, F. (2021). *Introducción al derecho* . Quito: Cevallos Editora Jurídica .

Solano, M. (2022). *Instituciones de Derecho Registral Inmobiliario* . Madrid : Arazandi.

Vargas, S., & Redrobán, W. (2024). Seguridad jurídica frente a la categorización de licencias de conducir no profesionales en Ecuador. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4188-4200.

Wilson, V. (2016). *La importancia del análisis jurídico del hecho administrativo, como forma de manifestación de la voluntad pública* . Cuenca: Universidad de Cuenca.

Zavala, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Quito: Edilex Editores S.A. .

## 11. Anexos

### 11.1. Formato de entrevistas



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA  
FACULTAD JURÍDICA SOCIAL ADMINISTRATIVA  
MAESTRÍA EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO  
Y LITIGACIÓN**

**FORMATO DE ENTREVISTA**

Señor entrevistado (a):

Respetuosamente acudo a usted para solicitarle que se sirva dar contestación a las preguntas que le planteo en esta entrevista, la cual tiene como finalidad obtener información para la elaboración de mi trabajo de titulación denominado: La nulidad de los actos administrativos dictados para la apropiación de bienes inmuebles por vulneración del derecho de propiedad y seguridad jurídica; sus respuestas serán de mucha utilidad por lo que anticipadamente agradezco su colaboración.

**CUESTIONARIO:**

1. ¿Conoce usted que las instituciones públicas ecuatorianas tienen la potestad de apropiarse de bienes inmuebles que están en su posesión, mediante la expedición de un acto administrativo?

---

---

---

---

2. ¿De acuerdo con su criterio la facultad de apropiación de bienes inmuebles por parte de la administración pública, garantiza el derecho constitucional a la propiedad?

---

---

- 
- 
3. ¿Estima usted que la disposición del Código Orgánico Administrativo, que establece que la apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones será notificada a los interesados sólo cuando sea posible ubicar su domicilio, es atentatoria a la seguridad jurídica?

- 
- 
- 
4. ¿Cree usted que la potestad establecida en la Disposición General Quinta del Código Orgánico Administrativo, que regula la posibilidad de emitir actos administrativos para la apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones públicas, por la forma en que ha sido redactada esta norma, permite que dichos actos se encuentren afectados de nulidad?

- 
- 
- 
5. ¿Considera usted que existe contradicción entre las normas constitucionales y legales que establecen la expropiación como única forma de apropiación de bienes inmuebles por parte de las instituciones, con la potestad establecida en el Código Orgánico Administrativo que faculta la apropiación a través de un acto administrativo?

- 
- 
- 
6. ¿Sería conveniente que se plantee una reforma legal al Código Orgánico Administrativo, en cuanto a la potestad de apropiación de bienes inmuebles por parte e instituciones públicas a través de la expedición de un acto administrativo, cuáles serían sus sugerencias al respecto?
- 
-

---

---

AGRADEZCO SU GENTIL COLABORACIÓN

Loja, 21 de octubre de 2024

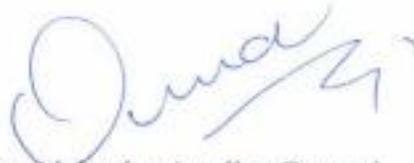
El suscrito Omar Alejandro Armijos Coronel, Licenciado en Ciencias de la Educación especialidad IDIOMA INGLES, Magister en Pedagogía de la Enseñanza del idioma Inglés a petición de la parte interesada y en forma legal.

**CERTIFICO:**

Que la traducción del documento adjunto al apartado de “Resumen”, del trabajo de Investigación Jurídica, titulado **“LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS PARA LA APROPIACIÓN DE BIENES INMUEBLES POR VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA”**, elaborado por el señor Oscar Leandro Romero Pogo, con cédula de ciudadanía Nro. **1900519446**, ha sido realizada y aprobada por mi persona: Lic. Mgs. Omar Alejandro Armijos Coronel, Docente de Educación Superior en Enseñanza del idioma Inglés como Lengua Extranjera.

El apartado es una traducción textual del resumen aprobado en español.

Particular que comunico en honor a la verdad para los fines académicos pertinentes facultando al portador del presente documento hacer uso legal pertinente.



Omar Alejandro Armijos Coronel

Registro SENESCYT: 1031-2018-1948832

ESL TEACHER

Certificado de traducción