

Marcelo Andrés Leiva-Cáceres; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto; José Fabián Molina-Mora

<https://doi.org/10.35381/racj.v8i1.2506>

## **Enajenación y regularización de propiedades consideradas como bienes mostrencos a beneficio de los poseionarios**

### **Disposal and regularization of properties considered as unclaimed property for the benefit of the owners**

Marcelo Andrés Leiva-Cáceres

[marceloleivacac@gmail.com](mailto:marceloleivacac@gmail.com)

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo, Los Ríos  
Ecuador

<https://orcid.org/0009-0006-2702-0193>

Ingrid Joselyne Díaz-Basurto

[uq.ingriddiaz@uniandes.edu.ec](mailto:uq.ingriddiaz@uniandes.edu.ec)

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo, Los Ríos  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-2934-4010>

José Fabián Molina-Mora

[docentetp43@uniandes.edu.ec](mailto:docentetp43@uniandes.edu.ec)

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo, Los Ríos  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-2653-2721>

Recibido: 15 de diciembre 2022

Revisado: 10 de febrero 2023

Aprobado: 01 de abril 2023

Publicado: 15 de abril 2023

## **RESUMEN**

Marcelo Andrés Leiva-Cáceres; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto; José Fabián Molina-Mora

El objetivo general de la investigación fue analizar jurídicamente la enajenación y regularización de propiedades consideradas como bienes mostrencos a beneficio de los poseedores. Se desarrolló la metodología cuantitativa, además, se aplicó el método inductivo-deductivo, el cual sugiere que para encontrar una verdad se deben buscar los hechos y no basarse en meras especulaciones. El método histórico-lógico determina que se debe estudiar algo a través del tiempo en que se desarrolla, además de interpretar los hechos. Se planteó además el método analítico-sintético. La utilización de estos métodos hizo posible que se analice doctrina, normativas, documentos jurídicos, bibliografía. Se concluye que, es necesario que el GAD Quevedo replantee su normativa respecto a los bienes mostrencos, y la finalidad que tienen los mismos, ya que no es compatible con la legalización de asentamientos humanos, entendiendo que se cuenta con normativa específica para que los Gobiernos Municipales enfrenten la problemática de los asentamientos humanos.

**Descriptor:** Gobierno; asentamiento humano; descentralización. (Tesauro UNESCO).

### ABSTRACT

The general objective of the research was to legally analyze the alienation and regularization of properties considered as unclaimed property for the benefit of the possessors. The quantitative methodology was developed, and the inductive-deductive method was applied, which suggests that in order to find the truth one must look for the facts and not rely on mere speculation. The historical-logical method determines that something must be studied through the time in which it develops, in addition to interpreting the facts, and the analytical-synthetic method was also proposed. The use of these methods made it possible to analyze doctrine, regulations, legal documents, bibliography. It is concluded that it is necessary for the GAD Quevedo to rethink its regulations with respect to unclaimed property, and the purpose they have, since it is not compatible with the legalization of human settlements, understanding that there are specific regulations for the Municipal Governments to face the problem of human settlements.

**Descriptors:** Government; human settlement; decentralization. (UNESCO thesaurus).

Marcelo Andrés Leiva-Cáceres; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto; José Fabián Molina-Mora

## INTRODUCCIÓN

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador. (2008) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2016), (en adelante COOTAD), gozan de autonomía política, administrativa y financiera, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, teniendo facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Se vuelve necesario indicar que, el Código referido, define cada una de las autonomías, incluyendo en su último inciso que: Su ejercicio no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales. Es decir, los órganos de control, son competentes para conocer como la entidad del nivel gubernamental correspondiente ha venido ejerciendo su autonomía en los niveles de política, administración y manejo financiero.

Por otra parte, el Estado, a través de la Constitución de Montecristi establece como deberes fundamentales del estado el planificar el desarrollo nacional, promover el desarrollo sociable, la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir. Tomando como derechos fundamentales el derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y economía, y el derecho a la propiedad en todas sus formas, pretendiendo que este último se haga efectivo con la adopción de políticas públicas adecuadas.

El Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quevedo, en su facultad de legislar, ha conocido y aprobado una Ordenanza que regula el proceso de legalización de los bienes inmuebles mostrencos y/o vacantes, ubicados en la zona urbana, zonas de expansión urbana del cantón Quevedo y sus parroquias rurales la misma que, a criterio del autor, contraviene lo señalado por el COOTAD, en lo que respecta a patrimonio, bienes, categoría de los mismos, y las reglas especiales a las que deben apegarse en todo su accionar, recordando que, pese a que gocen de autonomía, estos son sujeto de control, con la finalidad de prevenir acciones contrarias a la norma. Los bienes mostrencos, forman parte del patrimonio de los Gobiernos

Marcelo Andrés Leiva-Cáceres; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto; José Fabián Molina-Mora

Autónomos Descentralizados, dentro de la categoría de bienes de dominio de uso privado, a los que se les atribuye unas reglas especiales para su regularización a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado, así como cuando se requiera su enajenación.

El objetivo general de la investigación es analizar jurídicamente la enajenación y regularización de propiedades consideradas como bienes mostrencos a beneficio de los posesionarios.

## **MÉTODO**

La presente investigación utilizó el método cuantitativo la cual produce datos descriptivos, que se originan por la recolección de datos. Además, se aplica el método inductivo-deductivo, el cual sugiere que para encontrar una verdad se deben buscar los hechos y no basarse en meras especulaciones, además de partir de afirmaciones generales para llegar a específicas (Dávila, 2006). El método histórico-lógico determina que se debe estudiar algo a través del tiempo en que se desarrolla, además de interpretar los hechos e inferir conclusiones. Se plantea además el método analítico-sintético por medio del cual, se descompone un todo en partes extrayendo cualidades, componentes, relaciones y más para posteriormente unir las partes analizadas y con ello descubrir características y relaciones entre los elementos (Rodríguez y Pérez, 2017). La utilización de estos métodos hizo posible que se analice doctrina, cuerpos normativos, documentos jurídicos, bibliografía, la cual luego del análisis pertinente, permitió que se generen criterios y aportes para un mejor desarrollo del derecho constitucional. (Naula, Narváez, Vázquez y Erazo, 2020).

## **RESULTADOS**

La Constitución de la República del Ecuador. (2008), en su artículo 66 numeral 26 indica que: “[...] 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. [...]”

Marcelo Andrés Leiva-Cáceres; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto; José Fabián Molina-Mora

En el año 2019, los miembros del Pleno del Concejo Municipal, en base a sus facultades atribuidas por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, decidieron aprobar la Reforma a la Ordenanza que regula el proceso de legalización de los bienes inmuebles mostrencos y/o vacantes, ubicados en la zona urbana, zonas de expansión urbana del cantón Quevedo y sus parroquias rurales en sus cabeceras parroquiales, discutida en sesiones ordinarias de once de julio y quince de agosto del dos mil diecinueve, en primer y segundo debate respectivamente, contenida en el Registro Oficial Edición Especial No. 113 de fecha 28 de octubre de 2019.

En la normativa anteriormente citada, se indicaba en su artículo 1 que se sustituya el artículo 18 por lo siguiente: “Artículo 18.- Valor del Terreno. - En base a los principios de Solidaridad, Subsidiariedad y Sustentabilidad del Desarrollo y de los fines de los Gobiernos Autónomos [...] el valor real a pagar por los terrenos de propiedad del Gobierno [...] Municipal del Cantón Quevedo, es un dólar por cada metro cuadrado del terreno a legalizar. [...]” (énfasis añadido)

Posteriormente, los miembros en funciones del Pleno del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Quevedo (en adelante GAD Quevedo), conocerían y aprobarían en primer debate, en sesión ordinaria celebrada el 7 de marzo de 2020, y en segundo debate, en sesión virtual extraordinaria del 16 de septiembre de 2020, la Ordenanza Nro. 007 sustitutiva a la Ordenanza que regula el proceso de legalización de los bienes inmuebles mostrencos y/o vacantes, ubicados en la zona urbana, zonas de expansión urbana del cantón Quevedo y sus parroquias rurales en sus cabeceras parroquiales, misma que entraría en vigencia a partir de su sanción, con fecha 30 de septiembre de 2020.

En el cuerpo normativo sustituto, y vigente en la actualidad, en su Art. 12 se indica que: “En base a los informes determinados en el artículo 9 de la presente ordenanza, juntamente con la resolución emitida por el concejo municipal de aprobación de la compraventa a favor del beneficiario, la Dirección Financiera, dispondrá que el Departamento de Rentas emita el título de crédito por concepto de Derecho a la Tierra,

Marcelo Andrés Leiva-Cáceres; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto; José Fabián Molina-Mora

para lo cual se fija el valor de un dólar el metro cuadrado de la tierra” (el énfasis me pertenece).

Dentro de los diferentes procesos de venta o transferencia de dominio de los bienes mostrencos llevados a cabo por el GAD Quevedo, autorizados por los miembros del Pleno del Concejo Municipal, mediante la aprobación de informes de comisión de planeamiento, los posesionarios de los bienes mostrencos, que forman parte de los bienes de dominio privado conforme establece el artículo 419 del COOTAD, reciben a su favor la legalización del bien inmueble en cuestión, siempre que estos cumplan con los requisitos establecidos en la Ordenanza sustitutiva a la Ordenanza que regula el proceso de legalización de los bienes inmuebles mostrencos y/o vacantes, ubicados en la zona urbana, zonas de expansión urbana del cantón Quevedo y sus parroquias rurales en sus caberas cantonales, como personas naturales o jurídicas, según corresponda, y cumplan con el pago de un dólar de los Estados Unidos de América (\$1,00) por metro cuadrado del bien inmueble ocupado, conforme indica el artículo 12 de la mencionada Ordenanza.

Respecto a los Asentamientos Humanos, Méndez y Moran (2019) señala que: “[...] El concepto sobre asentamientos humanos informales empezó en los estudios sobre planificación urbana y con su relación con el capitalismo. Se interpretaba que estos asentamientos eran el efecto de marginar a la población que emigraba de zonas rurales hacia zonas urbanas de Latinoamérica. Por otra parte, Acosta (2019), indica que: Los Asentamientos Humanos de Hecho constituyen una situación determinante para la investigación, dado que representan una de las mayores expresiones de la dinámica de las ciudades en América Latina y el Caribe que van autoproduciendo hábitat. Estos AHH, llamados también informales, irregulares o invasiones, tienen limitaciones y potencialidades que se van modificando con incidencia de diversidad de actores y acciones individuales y colectivas.

En adición, se puede señalar que: “los asentamientos informales son un grupo de más de 10 viviendas en terrenos públicos o privados, [...] sin ninguna formalidad legal y sin cumplir con las leyes de planificación [...]”. (ONU-HÁBITAT, 2014).

Marcelo Andrés Leiva-Cáceres; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto; José Fabián Molina-Mora

## DISCUSIÓN

El Gobierno Municipal del Cantón Quevedo, en un intento de brindar soluciones rápidas y cumplir con objetivos planteados por autoridades políticas de turno, consideró aprobar normativas en desconocimiento de lo señalado por la norma superior que rige a los gobiernos autónomos descentralizados, obviando disposiciones especiales referentes al patrimonio municipal establecidas por el COOTAD, esto es clasificación del patrimonio, reglas especiales de los mismos y normativa de cumplimiento obligatorio al momento de considerar enajenar bienes inmuebles de dominio privado, dentro de los que encontramos, forman parte los bienes mostrencos.

De acuerdo a lo descrito, el Gobierno Municipal puede administrar los bienes de dominio privado con criterio económico de mercado, cumpliendo con las reglas señaladas en el COOTAD, y contando con la aprobación del Pleno del Concejo y teniendo que considerar para la enajenación el valor establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros. Ahora bien, desde la aprobación de la Reforma en el año 2019, el Pleno del Concejo municipal ha venido aprobando informes de legalización de la Comisión de Planeamiento que consideraron como valor de venta de estos bienes \$1,00 Dólar de los Estados Unidos de América por cada metro cuadrado de propiedad, precio irrisorio en comparación con lo que se puede llegar a establecer como precio de venta de acuerdo al avalúo municipal, como es el caso del informe de legalización contenido en el Oficio 096-CP-22 de fecha 9 de Diciembre de 2022, acerca de un lote de terreno con un área de 296,07m<sup>2</sup>; aplicando la disposición normativa este terreno fue vendido por un total de \$296,07 Dólares de los Estados Unidos de América, sin embargo si atendemos a lo dispuesto por el COOTAD, de acuerdo al Anexo 3, esta propiedad goza de un avalúo de terreno por un total de \$12,648.11 Dólares de los Estados Unidos de América.

Después de lo descrito, podríamos preguntar ¿El Legislativo Municipal consideró todas las normas vigentes para establecer una política pública respecto al patrimonio municipal? Para dar respuesta a esta interrogante es necesario señalar que, una vez se revisó la parte pertinente a “considerando” de la Ordenanza analizada, no se

Marcelo Andrés Leiva-Cáceres; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto; José Fabián Molina-Mora

evidenció que se encuentren incluidos en la misma el articulado referente a las reglas especiales a considerar en la enajenación de venta de bienes inmuebles de dominio privado. Esta falta de motivación adecuada y sustento legal de la Ordenanza así como también dentro de todos los procesos de legalización llevados a cabo por el GAD Quevedo genera además una confusión entre los procesos dispuesto a los Gobiernos Municipales para la venta de bienes mostrencos con aquellos señalados por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, así como los Lineamientos para la regularización de asentamientos humanos de hecho consolidados que se han establecido a nivel nacional.

## **CONCLUSIONES**

Es necesario que el GAD Quevedo replantee su normativa respecto a los bienes mostrencos, y la finalidad que tienen los mismos, ya que no es compatible con la legalización de asentamientos humanos, entendiendo que se cuenta con normativa específica para que los Gobiernos Municipales enfrenten la problemática de los asentamientos humanos, desde un punto de vista social y acorde a la situación económica de cada uno de los asentados, sin tener que afectar las arcas municipales con ventas de bienes a precios reducidos.

## **FINANCIAMIENTO**

No monetario.

## **AGRADECIMIENTO**

A la Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Quevedo por apoyar el desarrollo de esta investigación.

Marcelo Andrés Leiva-Cáceres; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto; José Fabián Molina-Mora

## REFERENCIAS CONSULTADAS

- Acosta Maldonado, M. E. (2019). Asentamientos humanos informales, identidades urbanas con enfoque de género e incidencia de las políticas públicas en Ecuador desde 2007 al 2017. [Informal human settlements, gendered urban identities and public policy incidence in Ecuador from 2007 to 2017]. Universidad de Santiago de Compostela. Recuperado de: <https://n9.cl/o248s>
- Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador, (2008). Constitución de la República del Ecuador. [Constitution of the Republic of Ecuador]. Montecristi. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. Recuperado de <https://n9.cl/sia>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. [Organic Code of Territorial Organization Autonomy and Decentralization]. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo. [Organic law on land use and land management]. Quito, Ecuador.
- Concejo Cantonal de Quevedo. (2020). Ordenanza Nro. 007 Sustitutiva a la Ordenanza que regula el proceso de legalización de los bienes inmuebles mostrencos y/o vacantes, ubicados en la zona urbana, zonas de expansión urbana del cantón Quevedo y sus parroquias rurales en sus cabeceras parroquiales. [Ordinance No. 007 Substitute to the Ordinance that regulates the process of legalization of unoccupied and/or vacant real estate located in the urban zone, urban expansion zones of the canton of Quevedo and its rural parishes in their parish capitals]. Quevedo, Ecuador.
- Dávila Newman, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. [Inductive and deductive reasoning within the research process in experimental and social sciences]. Laurus, 12(Ext), 180-205. Recuperado de: <https://n9.cl/nx847>
- Méndez Areopaja, D. F., y Moran Zambrano, J. F. (2019). Factores Asociados a la Perpetuación de Asentamientos informales en Durán, Ecuador. [Factors associated with the perpetuation of informal settlements in Durán, Ecuador]. Tesis de Maestría. Escuela Superior Politécnica del Litoral. Recuperado de: <https://n9.cl/063w0>
- Naula González, J. E., Narváez Zurita, C. I., Vázquez Calle, J. L., y Erazo Álvarez, J. C. (2020). La acción de protección: el daño grave entre particulares. [The action for protection: serious damage between private parties]. Iustitia Socialis, 422. <http://dx.doi.org/10.35381/racj.v5i8.583>

Marcelo Andrés Leiva-Cáceres; Ingrid Joselyne Díaz-Basurto; José Fabián Molina-Mora

ONU-Hábitat. (2014). Planeamiento urbano para autoridades locales. [Urban planning for local authorities]. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Recuperado de: <https://n9.cl/74j9n>

Rodríguez, A. y Pérez, A. O. (2017). Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento. [Scientific methods of inquiry and knowledge construction]. Revista EAN, 82, 179-200. <https://doi.org/10.21158/01208160.n82.2017.1647>

©2023 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).