



UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA
La Universidad Católica de Loja

ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

“La Ley de Patrimonio Público, una necesidad imperiosa para garantizar el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público”.

Trabajo de fin de carrera previo la obtención del título de
Magíster en Derecho Administrativo.

Autor:

Palomeque Vera Camilo Patricio

Director:

Burneo Valdivieso Julián Mauricio, Dr. Mg.s.

PORTOVIEJO – MANABÍ – ECUADOR
2012

Certificación

Abogado. Mgs.

Julián Mauricio Burneo Valdivieso.

DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE CARRERA

CERTIFICA:

Que el presente trabajo, denominado: **“La Ley de Patrimonio Público, una necesidad imperiosa para garantizar el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público”**, realizado por el profesional en formación: PALOMEQUE VERA CAMILO PATRICIO, cumple con los requisitos establecidos en las normas generales para la Graduación en la Universidad Técnica Particular de Loja, tanto en el aspecto de forma como de contenido, por lo cual me permito autorizar su presentación para los fines pertinentes.

Loja, junio del 2012.

f)

Cesión de derechos

Yo **PALOMEQUE VERA CAMILO PATRICIO**, declaro ser el autor del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Formar parte del patrimonio de su Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

f.....

Palomeque Vera Camilo Patricio

C.C. 130415318-0

AUTORIA

Las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo de fin de carrera, son de exclusiva responsabilidad del autor.

f.....

Palomeque Vera Camilo Patricio

DEDICATORIA

A mi padre, el Doctor Joaquín Palomeque Delgado,
paradigma de vida.

AGRADECIMIENTO

Dejo constancia de mi profunda gratitud a mis compañeros de la Maestría en Derecho Administrativo; a mis profesores, de manera especial al Ab. Julián Mauricio Burneo Valdivieso. Mgs., Director de Tesis, por su orientación en el perfeccionamiento del presente trabajo investigativo.

INDICE DE CONTENIDOS

CERTIFICACIÓN DEL DIRECTOR.....	II
AUTORIA	III
CESIÓN DE DERECHOS	IV
AGRADECIMIENTO	V
DEDICATORIA.....	VI

CAPITULO I

1.- TEMA	2
1.1.- PROBLEMATIZACIÓN.....	2
1.2.- JUSTIFICACIÓN	3
1.3.- OBJETIVOS	4
1.3.1- OBJETIVOS GENERALES	4
1.3.2.- OBJETIVOS ESPECIFICOS	4

CAPITULO II

2.1.- DEFINICIÓN DE BIENES	5
2.1.1.- QUÈ ES UN BIEN PÚBLICO	5
2.1.2.- DE LAS VARIAS CLASES DE BIENES	6
2.1.3.- CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES	6

2.1.4.- CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES EN EL DERECHO COMPARADO	10
2.1.5.- BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y PRIVADO	12
2.1.6.- BIENES NACIONALES	13
2.1.7. BIENES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS	17
 2.2.- PATRIMONIO	 21
2.2.1.- ORIGEN Y EVOLUCIÓN	21
2.2.2.- DEFINICIÓN DE PATRIMONIO	22
2.2.3.- ELEMENTOS DEL PATRIMONIO	23
2.2.4.- DEFINICIÓN DE PATRIMONIO PÚBLICO	24
2.2.5.- CARACTERÍSTICAS DE PATRIMONIO PÚBLICO	25
2.2.6.- EL PATRIMONIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN	25
2.2.7.- EL PATRIMONIO PÚBLICO EN EL CÓDIGO CIVIL.....	28
 2.3.- RESPONSABILIDAD EN EL MANEJO Y ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS.....	 30
2.3.1.-RESPONSABILIDAD	30
2.3.2.- CARACTERES Y ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD	31
2.3.3.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CULPOSA	32
2.3.4.- RESPONSABILIDAD CIVIL CULPOSA	34
2.3.4.1.-OBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL.....	35
2.3.4.2.-DIFERENCIA CON LA RESPONSABILIDAD PENAL.....	35
2.4.- HIPÓTESIS	36

CAPITULO III

3.- METODOLOGIA	37
3.1.- NIVEL DE LA INVESTIGACIÓN	37
3.2.- MÈTODOS	38
3.3.- TÈCNICAS	38
3.4.- INSTRUMENTOS	38
3.5.- POBLACIÓN Y MUESTRA	38
3.5.1.- MATRIZ DE POBLACIÓN Y MUESTRA	39
3.6.- RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN	39
3.7.- PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN	40

CAPITULO IV

INVESTIGACIÓN DE CAMPO	41
------------------------------	----

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	73
--------------------------------------	----

CAPITULO VI

PROPUESTA	75
-----------------	----

INDICE DE CUADROS

CUADRO N° 1.-	41
CUADRO N°2.-	43
CUADRO N°3.-	45
CUADRO N°4.-	47
CUADRO N°5.-	49
CUADRO N° 6.-	51
CUADRO N°7.....	53
CUADRO N°8.-	55
CUADRO N°9.-	57
CUADRO N°10.....	59
CUADRO N° 11.-	61
CUADRO N°12.-	63
CUADRO N°13.-	65
CUADRO N°14.-	67
CUADRO N°15.-	69
CUADRO N° 16.....	71

SUMARIO O ESQUEMA DE CONTENIDOS

CAPITULO I

1.- TEMA

1.1.- PROBLEMATIZACIÓN

1.2.- JUSTIFICACIÓN

1.3.- OBJETIVOS

1.3.1- OBJETIVOS GENERALES

1.3.2.- OBJETIVOS ESPECIFICOS

CAPITULO II

2.1.- DEFINICIÓN DE BIENES

2.1.1.- QUÈ ES UN BIEN PÚBLICO

2.1.2.- DE LAS VARIAS CLASES DE BIENES

2.1.3.- CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES

2.1.4.- CLASIFICACIÒN DE LOS BIENES EN EL DERECHO COMPARADO

2.1.5.- BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y PRIVADO

2.1.6.- BIENES NACIONALES

2.1.7. BIENES DE LOS GOBIERNOS AUTÒNOMOS DESCENTRALIZADOS

2.2.- PATRIMONIO

2.2.1.- ORIGEN Y EVOLUCIÓN

2.2.2.- DEFINICIÓN DE PATRIMONIO

2.2.3.- ELEMENTOS DEL PATRIMONIO

2.2.4.- DEFINICIÓN DE PATRIMONIO PÚBLICO

- 2.2.5.- CARACTERISTICAS DE PATRIMONIO PÚBLICO
- 2.2.6.- EL PATRIMONIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN
- 2.2.7.- EL PATRIMONIO PÚBLICO EN EL CÓDIGO CIVIL

2.3.- RESPONSABILIDAD EN ADMINISTRACIÓN

2.3.1.-RESPONSABILIDAD

2.3.2.- CARACTERES Y ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD

2.3.3.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CULPOSA

2.3.4.- RESPONSABILIDAD CIVIL CULPOSA

2.3.4.1.-OBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL

2.3.4.2.-DIFERENCIA CON LA RESPONSABILIDAD PENAL

2.4.- HIPÓTESIS

CAPITULO III

3.- METODOLOGIA

3.1.- NIVEL DE DE LA INVESTIGACIÒN

3.2.- MÈTODOS

3.3.- TÈCNICAS

3.4.- INSTRUMENTOS

3.5.- POBLACIÒN Y MUESTRA

3.5.1.- MATRIZ DE POBLACIÒN Y MUESTRA

3.6.- RECOLECCIÒN DE LA INFORMACIÒN

3.7.- PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÒN

CAPITULO IV

INVESTIGACIÓN DE CAMPO

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPITULO VI

PROPUESTA

RESUMEN EJECUTIVO

La Contraloría General del Estado, para ejercer el control de la administración de los bienes del sector público expidió el **“Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público”**. En la actualidad, este Reglamento resulta obsoleto e insuficiente, lo que hace imprescindible la expedición de una Ley de Patrimonio Público.

El presente trabajo investigativo se desarrolló en la ciudad de Portoviejo, basado en los métodos no experimental y deductivo, utilizando un formulario y a través de encuestas realizadas a funcionarios de la Contraloría y de la Procuraduría en Manabí, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión.

Realizada la investigación, se llegó a la conclusión de que es necesario la creación de una ley de patrimonio público; para lo cual se requiere reformar la actual Constitución de la República, con el objeto de crear el Instituto Nacional de Patrimonio Público, como organismo adscrito a la Contraloría General del Estado, que se encargue exclusivamente del control en el manejo de los bienes patrimoniales del Estado.

CAPITULO I

1.- TEMA:

“LA LEY DE PATRIMONIO PÚBLICO, UNA NECESIDAD IMPERIOSA PARA GARANTIZAR EL ADECUADO MANEJO Y ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES DEL SECTOR PÚBLICO”

1.1.- PROBLEMATIZACIÓN

El Estado Ecuatoriano, para transparentar todas sus actividades, ejerce su facultad contralora sobre sus propios órganos e instituciones del sector público a través de la Contraloría General del Estado; organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales cuando éstos son empleados por las instituciones del Estado y por las personas jurídicas de derecho privado.

Mediante Ley No. 73, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de Junio del 2002, entró en vigencia la **Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**, la cual estableció el sistema de control que esta entidad ejerce sobre los organismos y entidades del sector público. Como parte de este sistema, se estableció también el control de la administración de bienes del sector público. Posteriormente, el Contralor General del Estado, en uso de sus atribuciones, expidió el **“Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público”**, el mismo que se publicó en el Registro Oficial No. 378 de fecha 17 de Octubre del 2006.

A partir de esta fecha, las entidades del sector público han tratado todo lo relacionado al manejo y administración de bienes del sector público en base a las normas de este Reglamento. En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, éstos han dictado en forma complementaria Ordenanzas locales que contienen disposiciones administrativas complementarias para el mejor manejo, utilización y conservación de estos bienes.

No obstante, en la actualidad, tanto el Reglamento General como las Ordenanzas resultan obsoletos e insuficientes para garantizar un adecuado y eficaz manejo de los bienes del sector público, lo que hace imprescindible la expedición de una Ley de Patrimonio Público.

1.2.- JUSTIFICACIÓN

Como se ha señalado, en la actualidad, el “Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público” así como las Ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y demás normas complementarias, no son suficientes para garantizar un adecuado y eficaz manejo de los bienes del sector público.

Con tales antecedentes, surge entonces la pregunta: ¿Necesitamos una Ley de Patrimonio Público?

Su justificación más elemental es que el manejo de los bienes públicos en general no puede seguir siendo regulado por un simple Reglamento que aunque haya sido expedido por el máximo organismo de control del Estado Ecuatoriano, éste ha perdido vigencia y ni siquiera guarda relación ni consonancia con las disposiciones de la actual Constitución de la República y otros cuerpos legales. En algunos casos, cita disposiciones que corresponden a la Constitución Política de 1998, lo cual merece no solo una revisión exhaustiva de su texto sino que hace necesario su reemplazo por una Ley. Por otro lado, el proceso evolutivo de las leyes en el Ecuador, ha significado que este Reglamento entre en contraposición con varias normas y disposiciones legales. En consecuencia, surge un conflicto que debe ser solucionado con la doctrina tradicional que nos legó el profesor Hans Kelsen (1881-1973), de que un Reglamento no puede estar por encima de la Ley. Esta es otra de las razones primordiales que hacen imprescindible la creación de una Ley de Patrimonio Público en el Ecuador.

La importancia de este trabajo investigativo radica en que, desde el análisis de la realidad y los antecedentes legales y constitucionales, pretende definir una propuesta que contribuya a la expedición de una Ley que controle el manejo y la administración de los bienes del sector público.

1.3.- OBJETIVOS

1.3.1.- OBJETIVO GENERAL

Determinar la necesidad de crear una Ley de Patrimonio Público, para garantizar el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público.

1.3.2.- OBJETIVOS ESPECIFICOS

Delimitar de manera clara y precisa las funciones y regulaciones que tendrá la ley de Patrimonio Público.

Analizar si a través de una reforma a la Constitución de la República se debe crear el Instituto Nacional de Patrimonio Público como un órgano adscrito a la Contraloría para que no exista duplicidad de funciones, que se encargue de manera exclusiva del control del manejo y la administración de los bienes públicos, de tal manera que a la Contraloría le corresponda exclusivamente el control y fiscalización de los fondos públicos.

Elaborar una propuesta factible para solucionar el problema investigado.

CAPITULO II

2.- DE LOS BIENES

2.1.- DEFINICIÒN DE BIENES

“La palabra bienes se deriva del latín **BEARSE**, que significa causar felicidad. Los bienes son todas aquellas cosas y derechos que pueden ser objeto de comercio y prestar alguna utilidad al hombre, y más comúnmente, lo que constituye la hacienda o caudal de una persona determinada.

Desde un punto de vista jurídico, la ley entiende por bien todo aquello que pueda ser objeto de apropiación. Este significado es distinto del económico, pues en este sentido, bien es todo aquello que pueda ser útil al hombre. Por tanto, aquellos bienes que no puedan ser objeto de apropiación, aun cuando sean útiles para el hombre, no lo serán desde el punto de vista jurídico”.¹

2.1.1.- QUÈ ES UN BIEN PÚBLICO

El concepto de bien público admite varios posibles significados.

Tradicionalmente, un bien público es aquel que pertenece o es proveído por el Estado a cualquier nivel: Gobierno central, municipal o local, por ejemplo, a través de empresas estatales, municipales, etc. En general, todos aquellos organismos que forman parte del Sector público.

¹**BRENES CÓRDOBA**, Alberto (2001). *Tratado de los Bienes* (Sétima edición edición). Editorial Juricentro. pp. 27-28.

“Esta concepción se remonta al Derecho romano, en el cual la República (cosa pública) hacía referencias a las propiedades de la Antigua Roma o sus ciudadanos en conjunto tales como las fuentes de agua de la ciudad, las calles, etc. La influencia de esta acepción se ha extendido con algunas modificaciones hasta el presente”².

2.1.2.- DE LAS VARIAS CLASES DE BIENES

El Código Civil Ecuatoriano trata, en el Libro II, de los objetos del derecho que son los bienes.

Cosas y bienes.- Las cosas y los bienes tienen diferente significación jurídica, aunque el texto de la ley emplea con frecuencia indistintamente ambos términos.

- **Cosa.-** Es, de modo general, todo lo existe sin tener la calidad de persona. Son cosas el sol, el aire, el mar.

Las cosas no interesan al jurista sino en cuanto puedan dar al hombre alguna utilidad y en cuanto sean aptas para integrar el acervo patrimonial de una persona. Ahora bien, cuando las cosas se encuentran en estas circunstancias, se denominan bienes. Las cosas componen el género; los bienes la especie.

- **Bienes.-** Al decir de las Partidas “bienes son llamadas aquellas cosas de que los hombres se sirven o se ayudan”. Sin embargo, la sola utilidad no basta para fijar el sentido jurídico del bien, debe acompañarle la apropiación actual o virtual. Por eso se ha dicho que, en buena lógica, “no son bienes las cosas mismas, sino los derechos que podemos tener en ellas o por ellas”.

2.1.3.- CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES.- A pesar de la restricción conceptual, los bienes son numerosos y variados; y, por razón de utilidad práctica, la doctrina jurídica los clasifica.

²**Buchanan**, James M.: *Demanda y oferta de bienes públicos*, 1968.

Siguiendo el sistema del Código, puede sistematizarse la clasificación de los bienes, del modo siguiente:

1. Bienes corporales e incorporeales;
2. Bienes muebles e inmuebles;
3. Bienes consumibles y no consumibles;
4. Bienes fungibles y no fungibles;
5. Bienes principales y accesorios;
6. Bienes divisibles e indivisibles;
7. Bienes genéricos y específicos; y
8. Bienes singulares y universales.

1.) Bienes corporales e incorporeales.- El Código Civil, en el Art. 583 dice que los bienes consisten en cosas corporales o incorporeales.

- **Corporales.-** Son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa, un libro.
- **Incorporeales.-** Las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas.

Esta es la clasificación más elemental que viene desde el Derecho Romano. Son cosas corporales, decía la Instituta, *“quaetangipossunt, velutifundus.Homo, vestis, aurum, argentum, et deniquealiae res innumerabilis”*. Cosasincorporales son aquellas *“quaetangi non possuntqualiasunt es quaejureconsistum, sicuthereditas, usufructus, obligaciones quoquo modo contractae”*.

Por consiguiente, para los romanos influenciados por la filosofía estoica que reducía todos los sentidos al tacto, son cosas corporales las que se pueden tocar. Para el Código, más preciso, lo son con tal que puedan ser percibidas por cualquiera de los sentidos. Las cosas incorporeales, por el contrario, pertenecen al dominio de la inteligencia y consisten en meros derechos.

Esta clasificación, por elemental que parezca, no es universalmente compartida por todos los códigos y autores. El Código Civil Alemán y los que le siguen entienden por cosas sólo los objetos corporales.

2.) Bienes muebles e inmuebles.- La distinción de los bienes entre muebles e inmuebles tiene, en el derecho moderno, importancia fundamental y grande influencia en la regulación de varias instituciones jurídicas. La enajenación de inmuebles requiere de solemnidades que son innecesarias en la de muebles.

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

De acuerdo al sistema de Código, para decidir si una cosa es mueble o inmueble hay que atender a la posibilidad e imposibilidad de que pueda ser desplazada en el espacio. Si puede moverse, por si misma o por una fuerza externa, se dice que la cosa es mueble. Si no puede transportarse de un lugar a otro, se dice que la cosa es inmueble.

Esta clasificación es aplicable, en estricto sentido, a las cosas corporales, pero nuestro Código extiende la distinción a los bienes incorporeales al decir, en el art. 597, que los derechos y acciones se reputan bienes muebles o inmuebles según lo sea la cosa en que han de ejercerse o que se debe.

Según Planiol, “dos razones principales han sido la causa de esta extensión un tanto curiosa. Primero, la existencia de la comunidad de bienes entre esposos, que no comprendía en principio más que a los muebles. Segundo la existencia de las reglas especiales para la transmisión de los bienes por sucesión que hacían volver los “propios” (son los bienes reservables del derecho español) ala línea de la familia de donde el difunto los había recibido. Este carácter de reservables no debe pertenecer más que a los inmuebles. Por esta razón hubo que incluir todos los bienes, corporales e incorporeales, en la clasificación de bienes e inmuebles”³.

³ PLANIOL, Derecho Civil, 2002.

3.) Bienes consumibles y no consumibles.- El uso que puede hacerse de las cosas muebles, por los peculiares caracteres de éstas, les afecta de diverso modo. Se dice que las cosas son consumibles cuando se destruyen, natural o civilmente, por el primer uso que se hace de ellas. Se destruyen naturalmente cuando físicamente desaparecen, como los alimentos; y se destruyen civilmente cuando se enajenan como las monedas. Cosas no consumibles son aquellas que resisten usos más o menos prolongados y repetidos sin perder su propia individualidad, como los vestidos, las máquinas, etc.

4.) Bienes fungibles y no fungibles.- Esta clasificación se refiere exclusivamente a los bienes muebles. La calidad fungible o no fungible no depende tanto de la naturaleza de las cosas, sino de su peculiar tratamiento en las relaciones jurídicas de que son objeto.

5.) Bienes divisibles e indivisibles.- Según el art. 1540 las cosas son susceptibles de división ya sea física, intelectual o de cuota. En sentido lato, todas las cosas corporales admiten división física porque pueden ser fragmentadas. Sin embargo, la divisibilidad física a que se refiere el Código consiste en que las cosas puedan ser fraccionadas en partes homogéneas; es decir, en partes aptas para recomponer el cuerpo primitivo, conservando cada una de ellas un valor económico proporcionado al todo.

6.) Bienes principales y accesorios.- El punto de partida de esta clasificación es la relación de dos cosas: la que tiene una existencia jurídica autónoma es la principal. La que está subordinada es la accesorio. Esta clasificación puede aplicarse no solo a las cosas corporales, sino a las incorpóreas. Así, el marco es accesorio del cuadro; la servidumbre lo es del dominio sobre el predio y la hipoteca, del crédito.

7.) Bienes genéricos y específicos.- Las cosas pueden ser designadas con mayor o menor determinación. En esto consiste la base de la clasificación. Se dice que la cosa es genérica cuando se la designa con expresión de los caracteres comunes a todas las cosas de su mismo género. Ejemplo un caballo, una mesa. Y los bienes específicos, cuando se los determina con sus

características más particulares que los diferencian de los demás, como por ejemplo caballo blanco, mesa de vidrio, etc.

8.) Bienes singulares y universales.- Los bienes se pueden considerar individualmente, o en conexión con otros bienes. En el primer caso, el objeto del derecho es el individuo, en el segundo, el objeto del derecho es el conjunto o totalidad de bienes. Esto sirve de base para clasificar los bienes en singulares y universales, sin que exista sobre esta clasificación un planteamiento doctrinal uniforme.

2.1.4.- LA CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES EN EL DERECHO COMPARADO

Existen diversos métodos de investigación los cuales se aplican a las diferentes áreas del conocimiento, entre los cuales destacan el método funcionalista, el método exegético, el método comparativo. Sin embargo, estos métodos pueden utilizarse no sólo por separado, en tal sentido se puede afirmar que puede utilizarse el método funcionalista y también el método comparativo.

El método exegético es muy conocido y utilizado en nuestro medio, sin embargo, el método comparativo se encuentra muy poco desarrollado en nuestro medio, del cual nos ocupamos a continuación dentro del presente trabajo de investigación.

“El derecho comparado se dedica a desarrollar un método de investigación que es el método comparativo, el cual también puede utilizarse en la sociología, en la economía, sin embargo, es materia del presente el desarrollo del método comparativo dentro del derecho, y cuando se lo utiliza estamos a estudios correspondientes al derecho comparado, en cada una de las ramas del derecho, por ejemplo derecho civil comparado, derecho constitucional comparado, derecho comercial comparado, derecho laboral comparado, derecho procesal civil comparado, derecho procesal penal comparado, derecho procesal constitucional comparado, derecho procesal laboral comparado, entre

otras ramas del derecho a las cuales puede aplicarse el derecho comparado”⁴.

El derecho comparado consiste en la aplicación del método comparativo al derecho, el cual en algunos casos sólo se utiliza para efectuar comparaciones y otras para enriquecer los estudios sobre determinados temas materia de investigación. Por ejemplo se enriquecen los estudios sobre determinado rama del derecho, tema o tópico, cuando se efectúa un estudio histórico de determinado tema y además se efectúa el estudio de derecho comparado, es decir, un estudio comparatista. Otras veces se aplica el método comparativo y además el método funcionalista, otras veces se aplica la exégesis y además se aplica el método comparativo. Otras veces se estudia siguiendo la escuela de las pandectas (escuela desarrollada en Alemania) y además el método comparativo.

No se debe confundir el derecho comparado con la legislación extranjera, ya que en el estudio de la legislación extranjera no se efectúan estudios comparativos.

La clasificación de los bienes es utilizada en el derecho extranjero, es decir, el estudio de la clasificación de los bienes no se limita al estudio del derecho peruano, por lo cual válidamente los comparatistas pueden efectuar estudios de la clasificación de los bienes en el derecho comparado, para determinar semejanzas y similitudes así como las causas de tales semejanzas y similitudes.

Es decir, la clasificación de los bienes es más difícil de estudiar en la familia jurídica del commonlaw, ya que en la misma la fuente principal del derecho es la jurisprudencia, a diferencia de la familia romano germánica, en la cual la fuente principal del derecho es la ley. En la familia jurídica romano germánica se puede iniciar el estudio de la clasificación de los bienes estudiando los Códigos Civiles derogados y vigente de un Estado, sin embargo, el Código Civil no es la única norma que contiene normas sobre la clasificación de los bienes.

⁴ **ARGUELLO**, Luis Rodolfo. Manual de Derecho Romano. 2da edición corregida primera reimpresión. Buenos Aires. 1984.

2.1.5.- BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y PRIVADO

“El **dominio privado** comprende los bienes que el Estado posee y administra como un particular, que le producen ingresos, que puede enajenar, por lo menos, en general, y que en nada se diferencian, por tanto, exteriormente de las cosas susceptibles de propiedad privada. Una granja modelo, una yeguada, un bosque, una fábrica de tabacos o de cerillos, esto es lo que forma parte del dominio privado. El derecho civil aparece como el normalmente aplicable a los actos de que estos bienes pueden ser objeto.

El **dominio público**, por el contrario, y sin entrar en las espinosas discusiones que origina la determinación de un criterio para determinar lo que es dominio público, lo forman los bienes que sirven para el uso de todos, como los ríos, los puertos, los caminos, las calles, las plazas públicas”⁵.

Si se quieren precisar los intereses prácticos de la distinción entre el dominio público y el dominio privado, se encuentran entre estas dos partes del dominio del Estado las siguientes diferencias:

- El dominio público es *inalienable*. “Por el contrario, el dominio privado puede ser enajenado *bajo las condiciones y mediante las formas determinadas en las leyes administrativas*. Sin embargo, por excepción, los bosques del Estado no pueden ser enajenados más que mediante una ley.”⁶
- El dominio público es *imprescriptible*. El dominio privado puede, por el contrario, prescribir.
- El dominio público no puede ser gravado con *servidumbre alguna*. Los inmuebles de dominio privado, por el contrario, pueden ser gravados con servidumbres como los de los particulares.
- Se dice algunas veces que el dominio público es *inembargable*. Es ésta una solución que no se desprende de los principios que informan el dominio público. Del mismo modo que el dominio público, el dominio privado tampoco podría ser *embargado*

⁵AMBROISE COLIN, CAPITANT, Henry, Derecho Civil, Bienes Patrimonio y derechos Reales, Editorial Jurídica Universitaria, 2002.

⁶BARTHOUS, Historia de la distinción de los bienes inmuebles, Paria, Larose v 2004.

2.1.6.- DE LOS BIENES NACIONALES

Bajo la denominación general de bienes nacionales, se consideran dos clases de bienes: los bienes nacionales de uso público o bienes públicos y los bienes del Estado o bienes fiscales. El dominio de ambas clases de bienes pertenece a la nación toda.

La distinción entre las dos clases de bienes públicos depende, en el sistema del Código, de que el uso de dichos bienes pertenezca o no, en general a todos los habitantes. Se llaman bienes nacionales, aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de las calles, plazas y puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público.

Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales.

En el tratado de los bienes públicos se presentan dos cuestiones que han merecido amplio examen. La primera consiste en averiguar si las personas jurídico-públicas tienen o no un derecho de propiedad sobre los bienes públicos. La segunda se refiere a determinar si esta propiedad sobre los bienes públicos es idéntica a la disciplinada por el derecho civil o si, por el contrario es de naturaleza diversa.

Para muchos tratadistas resulta contradictorio hablar de propiedad sobre cosas, que por su naturaleza o por mera disposición legal, están destinadas al uso general de los habitantes.

El estudio de los bienes públicos sugiere otro punto de discusión, que consiste en la determinación de la naturaleza jurídica del derecho de uso que los habitantes tienen en dichos bienes. No se trata, en ningún caso, de un derecho de uso de carácter civil, porque la naturaleza pública de esta clase de bienes impide que los particulares tengan sobre ellos derecho alguno de carácter patrimonial.

Según la teoría de los derechos públicos subjetivos, el derecho que los habitantes en general tienen a usar los bienes públicos, es un derecho de uso de carácter administrativo y su formación corresponde al Derecho Público.

2.1.6.1.- Sistema del Código.- Nuestro Código Civil, sigue en esta materia, los principios tradicionales que provienen del Derecho Romano. Los bienes nacionales de uso público, debido a su afectación al uso público, son inalienables e imprescriptibles. Nadie puede adquirir sobre ellos un derecho patrimonial exclusivo. La afectación al uso público puede cesar, ya por causas naturales, como ocurren en los casos de aluvión y de mutación del álveo de un río, o por disposición expresa de la ley.

Los bienes del Estado o bienes fiscales, están sometidos en general, a los principios del Derecho privado, salvo ciertas reglamentaciones especiales exigidas por el carácter público del titular de los derechos constituidos en ellos.

2.1.6.2.- Bienes Públicos.- La clasificación y reglamentación de los bienes públicos incumbe al Derecho Administrativo. El Código Civil, en el Título III del Libro II, contiene varias disposiciones relativas a estos bienes, considerándolos desde el punto de vista de su composición geofísica. Según esto, el dominio público es marítimo, terrestre, fluvial y aéreo.

2.1.6.3.- Dominio Público Marítimo.- La Comunidad Americana de Naciones expidió en 1939 y 1940, diversas resoluciones sobre aguas territoriales y recomendó que los Estados Americanos adoptaran en su legislación particular “los principios y reglas contenidas en dichas declaraciones”.

- **Mar territorial.-** El mar adyacente, hasta una distancia de doscientas millas marinas, medidas desde los puntos más salientes de la costa continental Ecuatoriana y los de las islas más extremas del Archipiélago de Colón y desde los puntos de la más baja marea, según la línea de base que se señala por Decreto Ejecutivo, es mar territorial y de dominio nacional. El mar adyacente comprendido entre la línea de base mencionada en el párrafo anterior y la línea de la más baja marea, constituye aguas interiores y es de dominio nacional.

Si por tratados internacionales que versen sobre esta materia se determinaren para la policía y protección marítimas zonas más amplias que las fijadas en los incisos anteriores, prevalecerán las disposiciones de éstos tratados.

Por Decreto Ejecutivo se determinarán las zonas del mar territorial que estarán sujetas al régimen de libre navegación marítima o al tránsito inocente para naves extranjeras.

Son también bienes de dominio público el lecho y el subsuelo del mar Adyacente (art. 609 del Código Civil).

- **Plataformas o Zócalos Submarinos.**- Las plataformas o zócalos submarinos continentales e insular, adyacentes a las costas ecuatorianas, y las riquezas que se encuentran en aquellos, pertenecen al Estado, quien tendrá el aprovechamiento de ellas y ejercerá la vigilancia necesaria para la conservación de dicho patrimonio, y para la protección de las zonas pesqueras correspondientes. Considérense como plataforma o zócalos submarinos, las tierras sumergidas, contiguas al territorio nacional, que se encuentran cubiertas hasta por 200 metros de agua como máximo (art. 606 C.C).
- **Playa del mar.**- Se entiende como playa de mar la extensión de tierra que las aguas bañan y desocupan alternativamente hasta donde llegan en las más altas mareas (art. 611).

2.1.6.3.- DOMINIO PÚBLICO TERRESTRE.- En general, el patrimonio público terrestre comprende los diversos lugares que, situados en la superficie del Estado territorial, están afectados al uso general de los habitantes.

El art. 604 pone como ejemplo de estos bienes nacionales de uso público, las calles, las plazas, los puentes y los caminos.

Según el Art. 1 de la Ley de Caminos, son caminos públicos todas las vías de tránsito terrestre construidas para el servicio público y las declaradas de uso público. Se consideran, además, como públicos los caminos privados que han sido usados desde hace más de quince de años por los habitantes de una zona.

2.1.6.4.- DOMINIO PÚBLICO FLUVIAL Y LACUSTRE.- La Ley de Aguas, dispone que las aguas de los ríos, lagos, lagunas y manantiales que nacen en una misma heredad, nevados, caídas naturales y otras fuentes y las subterráneas, afloradas o no, son bienes nacionales de uso público que están fuera del comercio porque su dominio es inalienable e imprescriptible; no son susceptibles de posesión, accesión o cualquier modo de apropiación.

Es sabido que los bienes nacionales de uso público, o bienes públicos, están fuera del comercio y que, por consiguiente, nadie puede constituir en ellos derecho patrimonial alguno. Su enajenación adolece de nulidad absoluta por recaer en objeto ilícito y no pueden ser objeto de posesión porque, siendo inapropiables, se excluye respecto de ellos el ánimo de dueño. Por este motivo, tampoco son prescriptibles.

- **Uso de Aguas.-** Según la misma ley, los particulares podrán usar las aguas para diversos menesteres. Este derecho de uso no es de carácter civil, sino administrativo y es denominado derecho de aprovechamiento.

2.1.6.4.- DOMINIO PÚBLICO AÉREO.- Es igualmente de dominio nacional el espacio aéreo correspondiente al territorio del Estado, incluido en éste el mar territorial definido en el artículo anterior.

El ejecutivo reglamentará la zona de libre tránsito aéreo sobre el mar territorial (art.629).

- **La órbita sincrónica geoestacionaria.-** Recibe esta denominación “una órbita circular que yace en el plano Ecuatorial terrestre”, el radio de dicha órbita es de 42.164 Km. Y su altura nominal es de 35.786 Km. Ahora bien, algunos países han afirmado que tal órbita geoestacionaria constituye un recurso natural sobre el cual los Estados ejercen soberanía plena; y, en concordancia con este criterio, los países ecuatoriales, especialmente Ecuador y Colombia, acordaron en la Declaración de Bogotá que “Los segmentos de la órbita sincrónica geoestacionaria que yacen sobre los Estados Ecuatoriales son parte integrante del territorio sobre el cual esos Estados ejercen su soberanía Nacional”.

2.1.6.5.- EXTENSIÓN DEL USO DE LOS BIENES PÚBLICOS.- Como principio general ha detenerse en cuenta que es de competencia de la autoridad pública la reglamentación y vigilancia del uso que, sobre los bienes públicos pueden ejercer todos los habitantes de la nación.

Esta reglamentación se encuentra contenida en parte, en el Código Civil, y, además, en diversas reglas y reglamentos especiales.

Los artículos del Código Civil que regulan el uso de los bienes públicos son principalmente los siguientes: art 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 628, 631, 873 y 897.

- **Bienes del Estado o bienes fiscales.-** Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales (inc. 3º del art. 604).
- **Tierras.-** Son bienes del Estado, dice el art. 605, todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.
- **Minas.-** Según el art. 607, el Estado es dueño de todas las minas y yacimientos que determinan las leyes especiales respectivas, no obstante el dominio de las corporaciones o de los particulares, sobre la superficie de la tierra en cuyas entrañas estuvieren situados.
- **Nuevas islas.-** Según al art. 613 del Código Civil, pertenecerán al Estado las nuevas islas que se formen en el mar territorial y en los ríos y lagos de dominio público.

2.1.7.- BIENES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.

Lo que determina la COOTAD lo bienes del gobierno descentralizado se los encuentra especificado de la siguiente manera:

Artículo 415.- Clases de bienes.- *Son bienes de los gobiernos autónomos descentralizados aquellos sobre los cuales ejercen dominio.*

Los bienes se dividen en bienes del dominio privado y bienes del dominio público. Estos últimos se subdividen, a su vez, en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público.

Artículo 416.- Bienes de dominio público.- Son bienes de dominio público aquellos cuya función es la prestación de servicios públicos de competencia de cada gobierno autónomo descentralizado a los que están directamente destinados.

Los bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles; en consecuencia, no tendrán valor alguno los actos, pactos o sentencias, hechos concertados o dictados en contravención a esta disposición.

Sin embargo, los bienes a los que se refiere el inciso anterior podrán ser entregados como aporte de capital del gobierno autónomo descentralizado para la constitución de empresas públicas o mixtas o para aumentos de capital en las mismas, siempre que el objetivo sea la prestación de servicios públicos, dentro del ámbito de sus competencias.

Se consideran bienes de dominio público, las franjas correspondientes a las torres y redes de tendido eléctrico, de oleoductos, poliductos y similares.

Artículo 417.- Bienes de uso público.- Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía.

Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado, pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración. Constituyen bienes de uso público:

- a) Las calles, avenidas, puentes, pasajes y demás vías de comunicación y circulación;
- b) Las plazas, parques y demás espacios destinados a la recreación u ornato público y promoción turística;
- c) Las aceras que formen parte integrante de las calles y plazas y demás elementos y superficies accesorios de las vías de comunicación o espacios públicos a que se refieren los literales a) y b);

- d) Las quebradas con sus taludes y franjas de protección; los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas;*
- e) Las superficies obtenidas por rellenos de quebradas con sus taludes;*
- f) Las fuentes ornamentales de agua destinadas a empleo inmediato de los particulares o al ornato público;*
- g) Las casas comunales, canchas, mercados, escenarios deportivos, conchas acústicas y otros de análoga función de servicio comunitario; y,*
- h) Los demás bienes que en razón de su uso o destino cumplen una función semejante a l citados en los literales precedentes, y los demás que ponga el Estado bajo el dominio de los gobiernos autónomos descentralizados.*

Aunque se encuentren en urbanizaciones particulares y no exista documento de transferencia de tales bienes al gobierno autónomo descentralizado, por parte de los propietarios, los bienes citados en este artículo, se considerarán de uso y dominio público. Los bienes considerados en los literales f) y g) se incluirán en esta norma, siempre y cuando hayan sido parte del porcentaje que obligatoriamente deben dejar los urbanizadores en beneficio de la comunidad.

Artículo 418.- Bienes afectados al servicio público.- *Son aquellos que se han adscrito administrativamente a un servicio público de competencia del gobierno autónomo descentralizado o que se han adquirido o construido para tal efecto.*

Estos bienes, en cuanto tengan precio o sean susceptibles de avalúo, figurarán en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado o de la respectiva empresa responsable del servicio.

Constituyen bienes afectados al servicio público:

- a) Los edificios destinados a la administración de los gobiernos autónomos descentralizados;*

- b) Los edificios y demás elementos del activo destinados a establecimientos educacionales, bibliotecas, museos y demás funciones de carácter cultural;*
- c) Los edificios y demás bienes del activo fijo o del circulante de las empresas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados de carácter público como las empresas de agua potable, teléfonos, rastro, alcantarillado y otras de análoga naturaleza;*
- d) Los edificios y demás elementos de los activos fijo y circulante destinados a hospitales y demás organismos de salud y asistencia social;*
- e) Los activos destinados a servicios públicos como el de recolección, procesamiento y disposición final de desechos sólidos;*
- f) Las obras de infraestructura realizadas bajo el suelo tales como canaletas, ductos subterráneos, sistemas de alcantarillado entre otros;*
- g) Otros bienes de activo fijo o circulante, destinados al cumplimiento de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados, según lo establecido por este Código, no mencionados en este artículo; y,*
- h) Otros bienes que, aun cuando no tengan valor contable, se hallen al servicio inmediato y general de los particulares tales como cementerios y casas comunales.*

Artículo 419.- Bienes de dominio privado.- *Constituyen bienes de dominio privado los que no están destinados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios de los gobiernos autónomos descentralizados.*

Estos bienes serán administrados en condiciones económicas de mercado, conforme a los principios de derecho privado.

- a) Constituyen bienes del dominio privado Los inmuebles que no forman parte del dominio público;*
- b) Los bienes del activo de las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados que no prestan los servicios de su competencia;*
- c) Los bienes mostrencos situados dentro de las respectivas circunscripciones territoriales; y,*

d) Las inversiones financieras directas del gobierno autónomo descentralizado que no estén formando parte de una empresa de servicio público, como acciones, cédulas, bonos y otros títulos financieros.

2.2.- PATRIMONIO

2.2.1.-ORIGEN Y EVOLUCIÓN

“La palabra patrimonio viene del latín patri = padre y onium= recibido, que significa lo recibido por línea paterna. El concepto de patrimonio se remonta al derecho romano temprano (durante la República romana), periodo en el cual significaba algo así como la propiedad familiar y heredable de los patricios (de pater: padre) que se transmitía de generación a generación y a la cual todos los miembros de una gens o familia amplia tenían derecho”⁷.

Posteriormente en el derecho romano tardío, el dominio llegó a verse como correspondiendo al Emperador. Consecuentemente, el concepto de patrimonio se extendió a incluir el derecho que ese Emperador (y nominalmente, todo el pueblo romano) tenía sobre la totalidad de la propiedad bajo el control de Roma o sus habitantes (similar al concepto moderno de Territorio Nacional.)

“Ese doble y más bien confuso sentido del término se mantuvo en la tradición legal hasta aproximadamente la promulgación del Código Napoleónico. Si bien el código mismo trata el concepto de manera superficial”⁸, es la perspectiva fuertemente influenciada por la visión liberal desde la que el término adquirió su connotación de propiedad individual.

Sin embargo, tal tratamiento también dio lugar a que una serie de comentaristas interesados originaran lo que ha llegado a llamarse la “Teoría del patrimonio”

⁷ **RAYMOND GUILLIEN**, Jean Vincent, Serge Guinchard, Gabriel Montagnier, Lexique 15e édition, 2005, 662 pag, Paris.

⁸ **CARBONNIER**, Jean (1965). *Derecho Civil, Tomo II, Volúmen I* (Séptima edición). Barcelona: BOSCH, Casa Editorial.

La "ruptura" con la concepción tradicional de patrimonio fue tal que algunas autoridades trazan el origen del concepto a este momento. Otras, por supuesto, lo trazan al derecho romano.

Dado que las disciplinas sociales modernas tienden a considerar la propiedad como un conjunto de derechos, esa "teoría del patrimonio" tiende a referirse a derechos más que a cosas: patrimonio es "el conjunto de derechos y obligaciones de una persona jurídica.

Desde el punto de vista más simple, explícito en muchas legislaciones a partir del Código Napoleónico, considerando el patrimonio ya sea como la herencia de un individuo o como su propiedad, el patrimonio solamente abarca elementos capaces de ser evaluados monetariamente o de apreciación pecuniaria. Así, existen derechos extra-patrimoniales, como lo son el derecho a la vida, a la libertad, al voto, etc., que, a pesar de ser ejercidos individualmente, no son de propiedad individual propiamente tal, razón por la cual el sujeto no puede disponer de ellos como sí lo puede hacer con los bienes de su patrimonio.

Es a partir de esta concepción que en algunos países se aplica el llamado impuesto sobre el Patrimonio. Desde este punto de vista el patrimonio se compone de un activo y un pasivo.

2.2.2.- DEFINICIÓN DE PATRIMONIO

El patrimonio es uno de los conceptos básicos del derecho civil y tiene interés tanto desde el punto de vista teórico, como desde el punto de vista práctico, porque se relaciona con muchas instituciones del derecho privado.

Existen diversas y variadas acepciones del concepto de "patrimonio", que va desde el concepto jurídico estricto, pasando por el contable y económico hasta llegar a conceptos calificados como patrimonio cultural, patrimonio de la humanidad, patrimonio colectivo, corporativo etc.

Así como también algunos autores opinan que el patrimonio " no es un conjunto de objetos o de cosas, sino un conjunto de relaciones: derechos y

obligaciones"⁹, en tanto que para el patrimonio es "el conjunto de las posiciones jurídicas activas apoyadas en un sujeto"¹⁰.

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

2.2.3.- ELEMENTOS DEL PATRIMONIO

El Patrimonio se encuentra integrado por tres elementos:

- a.- Su composición como conjunto unitario de derechos y de obligaciones: Entendida como la concurrencia en bloque y simultáneos de derechos y obligaciones conectados, unidos entre sí por algún elemento de hecho o de derecho afectados a un fin determinado, para que conceptualmente se entienda la existencia de un patrimonio jurídico.
- b.- Su significación económica y pecuniaria, ya que solo las relaciones jurídicas de carácter pecuniario (derechos reales, derechos de crédito), forman el contenido del patrimonio: Es decir, relaciones jurídicas valorables en dinero, porque el derecho patrimonial siempre está referido a un bien valorado en una cantidad determinada.
- c.- Su atribución a un titular como centro de sus relaciones jurídicas: porque para que exista derechos y obligaciones debe existir un titular de ellas, algo o alguien que en su universo propio que las detente, sea persona natural o jurídica. Si se tiene el derecho es acreedor o titular potestativo de un crédito, esta es una posición activa; por el contrario si

⁹**GARRIDO GRATERON**, Mary Sol: "Bienes y derechos reales" Derecho Civil III, Segunda Edición, Fondo Editorial USM, Caracas ,2000.

¹⁰**SALAS JIMÉNEZ**, Simón: Guía de persona, Personalidad y Patrimonio, Caracas.

se tiene la obligación o el deber se es deudor y se está en una posición pasiva.

2.2.4.- DEFINICIÓN DE PATRIMONIO PÚBLICO

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

“El patrimonio público es el conjunto de bienes y derechos económicos que pertenecen a las entidades públicas, bienes fiscales y forma parte de los denominados bienes público”¹¹.

“El patrimonio público es el conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valorización pecuniaria, constitutivo de una universalidad de hecho que tiene como titular a una persona jurídica”¹².

Esto quiere decir que el patrimonio público es el conjunto de bienes que afectan de forma permanente la prestación directa de los servicios públicos.

En el Capítulo VIII del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en su Artículo 414 nos especifica que:

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

Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos y municipales transferirán, previo acuerdo con los respectivos gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, los bienes inmuebles necesarios para su funcionamiento, así como los bienes de uso público existentes en la circunscripción territorial de la respectiva parroquia rural”.

¹¹PACHON LUCAS, Carlos, Patrimonio Publico, 2003,

¹²PEÑA RODRIGUEZ, Ernesto, Antecedentes del Patrimonio publico, 2005.

2.2.5.- CARACTERISTICAS DEL PATRIMONIO PÚBLICO

Establece las siguientes características:

1. El derecho público es parte del Derecho Publico Administrativo.
2. El patrimonio público le corresponde a un Estado Unitario y se lo utilizara en su beneficio, ningún otro estado puede aprovecharse del patrimonio de otro estado, sino conforme a la legislación de cada país.
3. Su manejo y administración le pertenece al estado a través de sus instituciones.
4. El patrimonio público sirve en forma directa o indirecta para la prestación de servicios públicos y la realización de beneficios sociales.
5. El patrimonio publico esta compuesto por todos los bienes, impuestos, rentas, valores y derechos tangibles e intangibles que pertenezcan al estado.

2.2.6.- EL PATRIMONIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Nuestra legislación política, nos agrupa en un solo capitulo al patrimonio publico, sino que lo que trata y define en forma muy desordenada, pero con un merito indiscutible, establece todas las cautelas y precautelas para su administración en beneficio para el Estado, lo cual en teoría, es conveniente para favorecer, por un lado, la economía estatal y por otra para favorecer el entorno natural o medio ambiente.

En la legislación ecuatoriana en la versión constitucional de patrimonio Natural, con la definición que nos trae el art 408 de Recursos Naturales.

Art. 408.- *Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, substancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en*

estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.

El estado participara en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota.

De otra parte cuando la Carta Política declara que el estado ecuatoriano, participara en los beneficios del aprovechamiento de sus recursos en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota es una declaración digna y que terminaría con los privilegios de muchas empresas nacionales e internacionales.

En la Constitución de la República describe a los Recursos Naturales de la siguiente manera.

Art. 410.- El Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria.

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:
1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

Art. 12.- El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

Art. 411.- El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua. La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua.

Art. 412.- *La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque eco sistémico*

Luego nuestra ley suprema trata de la Biosfera como recurso natural como:

Art. 413.- *El Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.*

Art. 414.- *El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo.*

Art. 415.- *El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes. Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas de uso racional del agua, y de reducción reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos. Se incentivará y facilitará el transporte terrestre no motorizado, en especial mediante el establecimiento de ciclo vías.*

La intención del legislador es el proteger la Biosfera y el Medio Ambiente, es una herramienta jurídica para proteger el medio que nos rodea y de manera principal los daños biológicos por la indiscriminada utilización de componentes químicos.

2.2.7.- EL PATRIMONIO PÚBLICO SEGÚN EL CODIGO CIVIL ECUATORIANO

El Código Civil Ecuatoriano nos especifica a todos los bienes nacionales que posee el Estado Ecuatoriano.

Art. 604.- *Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda.*

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Asimismo, los nevados perpetuos y las zonas de territorio situadas a más de 4.500 metros de altura sobre el nivel del mar.

Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales.

Art. 605.- *Son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.*

Art. 606.- *Las plataformas o zócalos submarinos, continental e insular, adyacentes a las costas ecuatorianas, y las riquezas que se encuentran en aquéllos, pertenecen al Estado, el que tendrá el aprovechamiento de ellas y ejercerá la vigilancia necesaria para la conservación de dicho patrimonio y para la protección de las zonas pesqueras correspondientes.*

Considéranse como plataforma o zócalo submarino las tierras sumergidas, contiguas al territorio nacional, que se encuentran cubiertas hasta por doscientos metros de agua como máximo.

Art. 607.- *El Estado es dueño de todas las minas y yacimientos que determinan las leyes especiales respectivas, no obstante el dominio de las corporaciones o de los particulares, sobre la superficie de la tierra en cuyas entrañas estuvieren situados.*

Pero se concede a los particulares la facultad de catar y cavar en tierras de cualquier dominio, para buscar las minas a que se refiere el

precedente inciso, la de labrar y beneficiar dichas minas, y la de disponer de ellas como dueños, con los requisitos y bajo las reglas que prescriben las leyes de minería.

Art. 608.- *Los puentes y caminos contruidos a expensas de personas particulares, en tierras que les pertenecen, no son bienes nacionales, aunque los dueños permitan su uso y goce a todos.*

Lo mismo se extiende a cualesquiera otras construcciones hechas a expensas de particulares y en sus tierras, aún cuando su uso sea público, por permiso del dueño.

Art. 609.- *El mar adyacente, hasta una distancia de doscientas millas marinas, medidas desde los puntos más salientes de la costa continental ecuatoriana y los de las islas más extremas de la Provincia Insular de Galápagos y desde los puntos de la más baja marea, según la línea de base que se señalará por decreto ejecutivo, es mar territorial y de dominio nacional.*

El mar adyacente comprendido entre la línea de base mencionada en el párrafo anterior y la línea de más baja marea, constituye aguas interiores y es de dominio nacional.

Si por tratados internacionales que versen sobre esta materia se determinaren para la policía y protección marítima zonas más amplias que las fijadas en los incisos anteriores, prevalecerán las disposiciones de esos tratados.

Por decreto ejecutivo se determinarán las zonas diferentes del mar territorial, que estarán sujetas al régimen de libre navegación marítima o al de tránsito inocente para naves extranjeras.

Son también bienes de dominio público el lecho y el subsuelo del mar adyacente.

2.3.- RESPONSABILIDAD EN EL MANEJO Y ADMINISTRACION DE LOS BIENES PÚBLICOS

2.3.1.- RESPONSABILIDAD

El papel de la responsabilidad como principio constitucional del Estado de derecho está referido a la efectividad de la necesaria sumisión del Poder al derecho. Tal sumisión comprende, de manera principal, el control de la legalidad de los actos de los órganos que ejercen el poder, interdicción de la arbitrariedad, y por vía de consecuencia, pero no por ello menos importante, la obligación de resarcir los daños causados por la actividad ilegal.

En este sentido, la circunstancia de que el papel de la responsabilidad sea un mecanismo de control del Poder, explica la necesidad de reglas especiales en consideración al interés público que la actividad supone y la necesidad de un mismo orden de tribunales para hacer efectivo tanto el control de la legalidad como el resarcimiento debido por los daños causados. Ahora bien, el principio la responsabilidad patrimonial del Estado comporta una afectación del Poder Público, de allí que los órganos a los que incumbe su ejercicio se han sustraído en muchas oportunidades a su exhaustiva y efectiva ejecución.

“La bondad de un sistema propio de responsabilidad del derecho público se patentiza en expresiones como la de Cassagne cuando dice que hoy en día la aplicación de los esquemas y soluciones provenientes del derecho civil han agravado las dificultades que se plantean en torno a la responsabilidad del estado y sus agentes. Sin embargo, debe reconocerse que aun en los sistemas de derecho administrativo, la ausencia de regulación normativa de la responsabilidad del Estado ha dado cabida a su flexibilización, atenuación y excepcionalidad”¹³. El resarcimiento por el Estado de los daños causados a los particulares por su actividad va depender del grado de desarrollo que tengan

¹³ARISTOS. "Diccionario Ilustrado de la Lengua Española". Editorial Ramón Sopena, S.A. Barcelona, España. 1975.

las relaciones que se plantean entre el derecho y el poder en tanto que aquel se erige como la principal limitación al ejercicio de éste.

En efecto, la actitud del Poder frente al límite que implica la imposición de responsabilidad por su ejercicio, depende sin duda del mayor o menor desarrollo del Estado de derecho.

Las responsabilidades provienen de las acciones u omisiones de las personas que administran recursos públicos o estatales, ya sea por inobservancia de las normas que regulan su actividad, por culpa o negligencia que ocasiona perjuicio al recurso estatal, o por la intencionalidad de perjudicar al estado obteniendo beneficios.

Así tenemos que la Constitución de la República del Ecuador nos especifica que:

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

2.3.2.- CARACTERES Y ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

“El régimen jurídico de derecho público de la responsabilidad del Estado se refiere a las situaciones en las que sus órganos y funcionarios actúan en el campo del derecho público. Esta responsabilidad puede generarse tanto por la

actividad lícita como por la actividad ilícita o contraria a derecho y puede ser de naturaleza contractual o extracontractual. En este sentido, se trata de un sistema general que abarca todos los daños ocasionados por el Estado, a través de todos sus órganos en ejercicio de la función pública, ejecutada a través de actos, hechos o contratos. Así desde el punto de vista subjetivo, comprende:

- a) Todos los entes de la Administración territoriales (Nacionales, Estadales o Municipales) o no territoriales (entes de derecho público o privado), siempre que se hallen en ejercicio de la función administrativa.
- b) La actividad de los órganos legislativos, judiciales y demás órganos autónomos que se inserten dentro de la organización del Estado¹⁴.

No obstante, la diferencia entre la responsabilidad administrativa y la civil no se restringe al ámbito de los actos y hechos, también se extiende al ámbito contractual, en el que puede verificarse de manera evidente la distinción entre estos dos sistemas de responsabilidad. El fundamento jurídico de este derecho reconocido al contratista de la Administración en materia de contratos administrativos radica en los fines de interés público que dan lugar a la contratación administrativa, y el papel que en ella tiene aquél al constituirse en un colaborador activo para el logro de dichos fines, de allí que resulte justo que entre los derechos y las obligaciones del co-contratante exista una equivalencia razonable, de modo que el particular no sea indebidamente sacrificado en aras de una finalidad (protección del interés público) cuya atención corresponde prioritariamente a la Administración pública.

2.3.3.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CULPOSA

La responsabilidad administrativa cumple una función dual pues además de erigirse como una garantía consagrada a favor del particular para lograr el resarcimiento del perjuicio causado por el Estado, se muestra también, en especial en los supuestos de responsabilidad con falta, como un medio de

¹⁴ **LARES**, Martínez Eloy. "Manual de Derecho Administrativo". Publicidad Gráfica León S.R.L.. Caracas, Venezuela. 1996.

control de la propia Administración, Martín Rebollo, "un instrumento de control del Poder".

La responsabilidad juega así, en opinión del mencionado autor, un rol formativo o "pedagógico" sobre la actuación de la Administración desde que impone las directrices que deberán regir su comportamiento; la responsabilidad colabora al mejor funcionamiento del Estado. En efecto, desde el momento en que el Estado es obligado a resarcir un daño por virtud de su responsabilidad, constitucional o legalmente consagrada, se ve constreñido a tratar de adecuar su actuación con el fin de no producir ese daño en el futuro. De esta forma, la responsabilidad logra, y ésta es su función de control, que la administración modere su actuación con la finalidad de evitar ser posteriormente condenada.

Las responsabilidades administrativas, ocurre según lo dispuesto en el artículo 45 de la LOCGE, cuando los funcionarios han inobservado las disposiciones legales relativos a los temas de su responsabilidad y han incumplido por la acción u inacción, las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les compete por razón de su cargo o las estipulaciones contractuales.

Las sanciones por responsabilidad administrativa en contra de los funcionarios será de acuerdo a lo que estipula el art 46 de la LOCGE, se les establece la función del incumplimiento del artículo antes mencionado, así si se incurriere en una o mas causales de responsabilidad administrativa culposa, originadas en los resultados de la auditoria, serán sancionados, con multa de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, impondrán graduándolas entre el mínimo y el máximo establecido en el art 46 del cuerpo legal antes mencionado, la misma ley también establece las sanciones por contravenciones, esto es cuando las personas naturales, los representante legales de las personas jurídicas del derecho privado o tercero no se han presentado a rendir testimonio, no han exhibido documentos no han presentados confirmaciones escritas respecto a las transacciones destitución notificará al implicado, para que este a su vez en el plazo de 30 días para ejercer su defensa, las sanciones impuestas por la Contraloría, son definitivas en la vía administrativa pero una vez notificada la resolución en firme podrá impugnarse ante el Tribunal Contencioso Administrativo, en el termino de 30 días contados desde el día siguiente al de la notificación

2.3.4.- RESPONSABILIDAD CIVIL CULPOSA

“La responsabilidad civil consiste en la obligación que recae sobre una persona de reparar el daño que ha causado a otro, sea en naturaleza o bien por un equivalente monetario, (normalmente mediante el pago de una indemnización de perjuicios). Díez-Picazo define la responsabilidad del como «la sujeción de una persona que vulnera un deber de conducta impuesto en interés de otro sujeto a la obligación de reparar el daño producido”.¹⁵ “Aunque normalmente la persona que responde es la autora del daño, es posible que se haga responsable a una persona distinta del autor del daño, caso en el que se habla de «responsabilidad por hechos ajenos”¹⁶

La responsabilidad civil puede ser contractual o extracontractual. Cuando la norma jurídica violada es una ley (en sentido amplio), hablamos de responsabilidad extracontractual, la cual, a su vez, puede ser delictual o penal (si el daño causado fue debido a una acción tipificada como delito), o cuasi-delictual o no dolosa (si el perjuicio se originó en una falta involuntaria). Cuando la norma jurídica transgredida es una obligación establecida en una declaración de voluntad particular (contrato, oferta unilateral, etcétera), hablamos, entonces, de responsabilidad contractual.

La responsabilidad civil culposa se origina de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero o beneficiario de un acto administrativo emitido sin tomar aquellas cautelas, precautelas o precauciones necesaria para evitar resultados perjudiciales directos a los bienes y recursos públicos.

La responsabilidad civil culposa genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las institucionales del estado, la determinación de la responsabilidad civil culposa es potestad exclusiva de la contraloría no solo por lo previsto por el art 53 de la LOCGE, sino también por

¹⁵ [Luis Díez-Picazo](#) y [Antonio Gullón](#): Sistema de derecho civil, Vol II, Tecnos, 1989.

¹⁶ Díez-Picazo y Gullón, pág. 614.

lo dispuesto por el art 212 de la Constitución y ocurre siempre y cuando por los resultados de la auditoria gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al estado y a sus instituciones. Esta determinación no solo es a los funcionarios públicos, sino también en el caso de haberlo, en contra de las personas de derecho privado que por sus acciones u omisiones vinculadas a los actos administrativos de los servidores publico.

2.3.4.1.- OBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL

“El objetivo principal de la responsabilidad civil es procurar la reparación, que consiste en restablecer el equilibrio que existía entre el patrimonio del autor del daño y el patrimonio de la víctima antes de sufrir el perjuicio. La responsabilidad civil posee un aspecto preventivo, que lleva a los ciudadanos a actuar con prudencia para evitar comprometer su responsabilidad; y un aspecto punitivo, de pena pecuniaria”¹⁷.

El rol preventivo es discutible en realidad, toda vez que un sistema de responsabilidad basado en factores subjetivos de atribución no favorece la prevención. Más aún, los sistemas de responsabilidad que basan su forma institucional en un daño causado y los sistemas realmente preventivos son de carácter residual o subsidiario. Así, algunos propugnan que son los duros términos de los sistemas objetivos de responsabilidad los que, basándose en una sanción difícilmente excusable, favorecen realmente la prevención.

2.3.4.2.- DIFERENCIA CON LA RESPONSABILIDAD PENAL

Es importante distinguir la responsabilidad civil de la responsabilidad penal, ya que esta última tiene por finalidad designar a la persona que deberá responder por los daños o perjuicios causados a la sociedad en su totalidad, no a un individuo en particular. A la vez, todas estas especies de responsabilidad jurídica deben distinguirse de la responsabilidad moral, en la cual los

¹⁷**CABANELLAS**, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II. Editorial Eliasta. 1994. 23 ediciones. Argentina.

responsables no responden de sus actos ante la sociedad, sino ante su propia conciencia.

Para la responsabilidad penal los daños o perjuicios tienen un carácter social, pues son considerados como atentados contra el orden público lo suficientemente graves como para ser fuertemente reprobados y ser erigidos en infracciones. Las sanciones penales tienen una función esencialmente punitiva y represiva, y sólo buscan la prevención de manera accesorio (ya sea a través de la intimidación y la disuasión, o a través de la rehabilitación del culpable, de su reeducación o de su reinserción social).

La responsabilidad civil intenta asegurar a las víctimas la reparación de los daños privados que le han sido causados, tratando de poner las cosas en el estado en que se encontraban antes del daño y restablecer el equilibrio que ha desaparecido entre los miembros del grupo. Por estas razones, la sanción de la responsabilidad civil es, en principio, indemnizatoria, y no represiva.

Es importante mencionar que ambas ramas jurídicas pueden coexistir un mismo hecho. Es decir, una pena privativa de libertad puede ser aplicada, sin perjuicio de la responsabilidad civil que pudiera acarrear haber incurrido en un hecho ilícito.

2.4.- HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Estudiar si el Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público y Las Ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y demás normas complementarias, son suficientes para garantizar un adecuado y eficaz manejo de los bienes del sector público.

CAPITULO III

3.- METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO

Este trabajo debe valerse de todas las técnicas investigativas en general, pero básicamente las que corresponden al método deductivo. Estuvo sustentado en fuentes bibliográficas, compuesta por doctrina, textos legales pertinentes y la Constitución de la República.

Tendrá como inicio el análisis de conceptos y definiciones, se desarrollará bajo la perspectiva del ámbito constitucional y legal, y concluirá definiendo una propuesta para la creación de la ley.

Su principal fuente es la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el “Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público” emitido por este organismo de control, así como las normas complementarias que tienen las instituciones públicas para el manejo de los bienes públicos. Además, revistas y bibliografía que aparece en el internet.

El material académico se proceso en una base de datos, de la cual se escogieron lo más relevante y lo que pueda significar de utilidad para el desarrollo del presente trabajo investigativo.

3.1.- NIVEL DE INVESTIGACIÓN

De acuerdo a la complejidad del estudio la investigación fue:

3.1.1.- EXPLORATORIA.

3.1.2.- DESCRIPTIVA.

3.1.3.- NO EXPERIMENTAL.

3.1.4.- PROPOSITIVA.

3.2.- MÉTODOS

MÉTODO NO EXPERIMENTAL.- Puesto que pretende experimentar, basándose en hechos que son reales y que están presentes al momento de la investigación.

MÉTODO DEDUCTIVO.- Es un método científico que, a diferencia de la inducción, considera que la conclusión está implícita en las premisas. Es decir que la conclusión no es nueva, se sigue necesariamente de las premisas, Puesto que se partirá de premisas generales para luego analizar las particularidades del fenómeno en estudio.

3.3.- TÉCNICAS

3.3.1.- ENCUESTA: Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría, Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión.

3.4.- INSTRUMENTOS

- ✓ Formulario de encuesta.

3.5.- POBLACIÓN Y MUESTRA

Para la investigación participarán como informantes: Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría, Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión.

Dentro de la investigación se ha considerado la siguiente población:

3.5.1.- MATRIZ DE LA POBLACIÓN Y MUESTRA

INSTUTUCIONES	INVOLUCRADOS	POBLACIÓN	%	MUESTRA
CONTRALORIA	DELEGADO	1	100	1
	Funcionarios y miembros de la Contraloría	30	100	20
	Abogados de la Procuraduría	10	100	10
	Procuradores	10	100	10
	Abogados en libre ejercicio	30	100	30
	TOTAL	74	100	71

3.6.- RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

La información primaria fue tomada de los encuestados: Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría, Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión.

Se lo hará a través de las técnicas de Encuesta.

La información secundaria fue obtenida de fuentes bibliográficas actualizadas, documentos, acuerdos, instructivos, reglamentos y resoluciones publicadas por las autoridades competentes del Estado Ecuatoriano, así como de la información vía Internet, que servirá de sustento para el Marco Teórico, el análisis interpretativo de los resultados y el planteamiento de la propuesta de cambio.

3.7. - PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

La información fue revisada en forma crítica realizando las correcciones pertinentes para depurar la información, para efecto de un procesamiento rápido e idóneo se procederá a codificar los datos.

La información fue tabulada a través de tablas estadísticas y será representada en gráficos de pasteles y barras, que permitan una visualización concreta de los resultados.

Los resultados se describieron, analizaron e interpretaran con el sustento del Marco Teórico.

CAPITULO IV

4.- INVESTIGACIÓN DE CAMPO

4.1.- APLICACIÓN DE ENCUESTAS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

CUADRO N.- 1

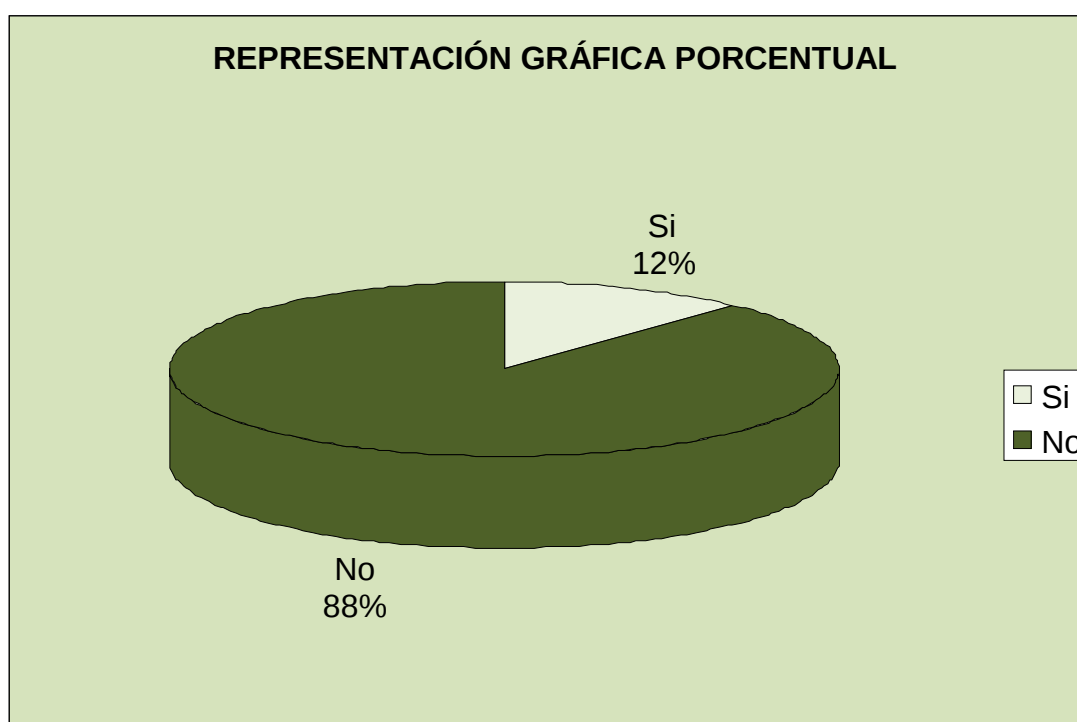
¿El Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público en la actualidad se encuentra en concordancia con la constitución de la República?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	03	12
No	22	88
Total	25	100

FUENTE: Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.-1



ANÀLISIS E INTERPRETACIÒN DEL CUADRO Y GRÁFICO N -1

ANÀLISIS

En el cuadro y gráfico N.- 1.- El Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público en la actualidad se encuentra en concordancia con la constitución de la República, en un 12 % respondió que Sí, el 88 % dice que No.

INTERPRETACIÒN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría consideran que el Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público en la actualidad no se encuentra en concordancia con la Constitución de la República e inclusive recoge preceptos de la Constitución Política de 1998.

CUADRO N.- 2

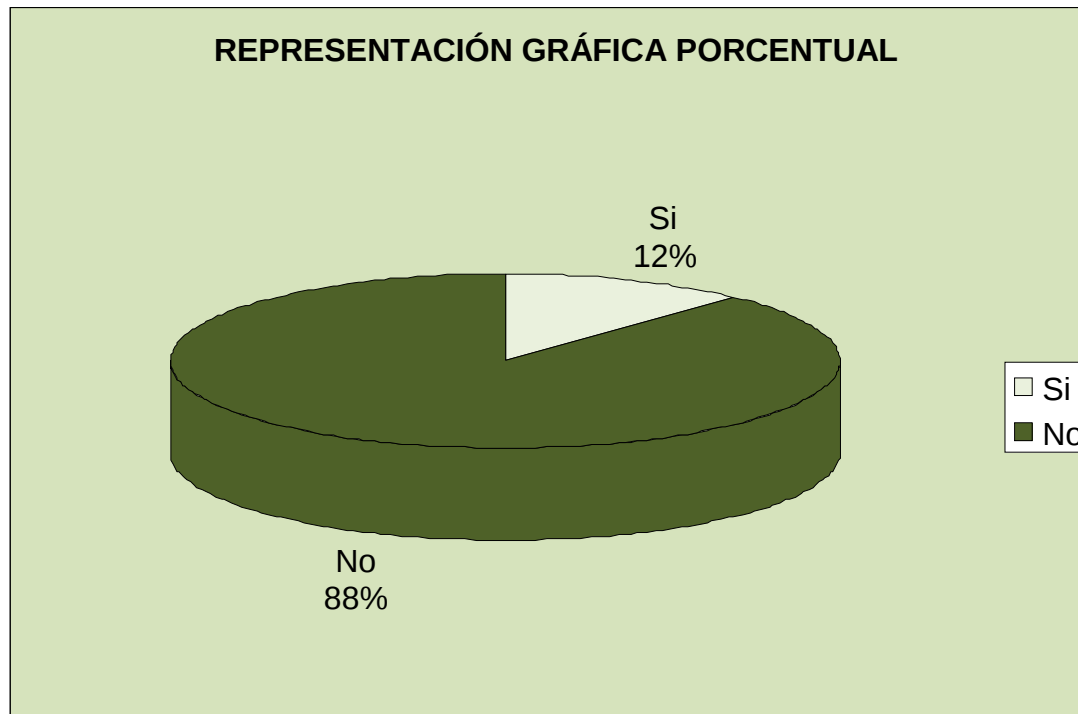
¿Según el Orden jerárquico o la pirámide de Kelsen un reglamento está por encima de una ley?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	03	12
No	22	88
Total	25	100

FUENTE: Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.- 2



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DEL CUADRO Y GRÁFICO N - 2

ANÁLISIS

En el cuadro y gráfico N.- 2.- Según el Orden jerárquico o la pirámide de Kelsen un reglamento está por encima de una ley, en un 12 % respondió que Sí y el 88 % respondió que No.

INTERPRETACIÓN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: el Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría consideran que según el Orden jerárquico o la pirámide de Kelsen un reglamento no puede estar por encima de una ley sea esta Orgánica u Ordinaria.

CUADRO N.- 3

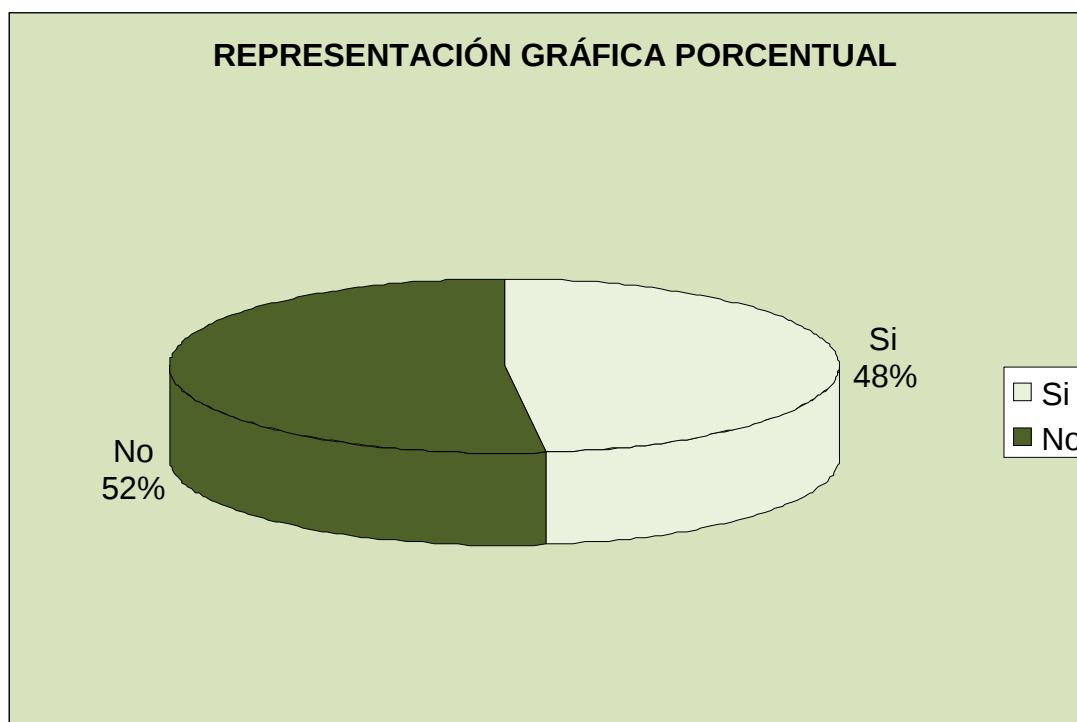
¿Las Ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y demás normas complementarias, son suficientes para garantizar un adecuado y eficaz manejo de los bienes del sector público?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	12	48
No	13	52
Total	25	100

FUENTE: Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.- 3



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DEL CUADRO Y GRÁFICO N - 3

ANÁLISIS

En el cuadro y gráfico N.- 3 Las Ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y demás normas complementarias, son suficientes para garantizar un adecuado y eficaz manejo de los bienes del sector público en un 48 % respondió que Sí y el 52 % respondió que No.

INTERPRETACIÓN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: el Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría consideran que las Ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y demás normas complementarias no son suficientes para garantizar un adecuado y eficaz manejo de los bienes del sector público.

CUADRO N.- 4

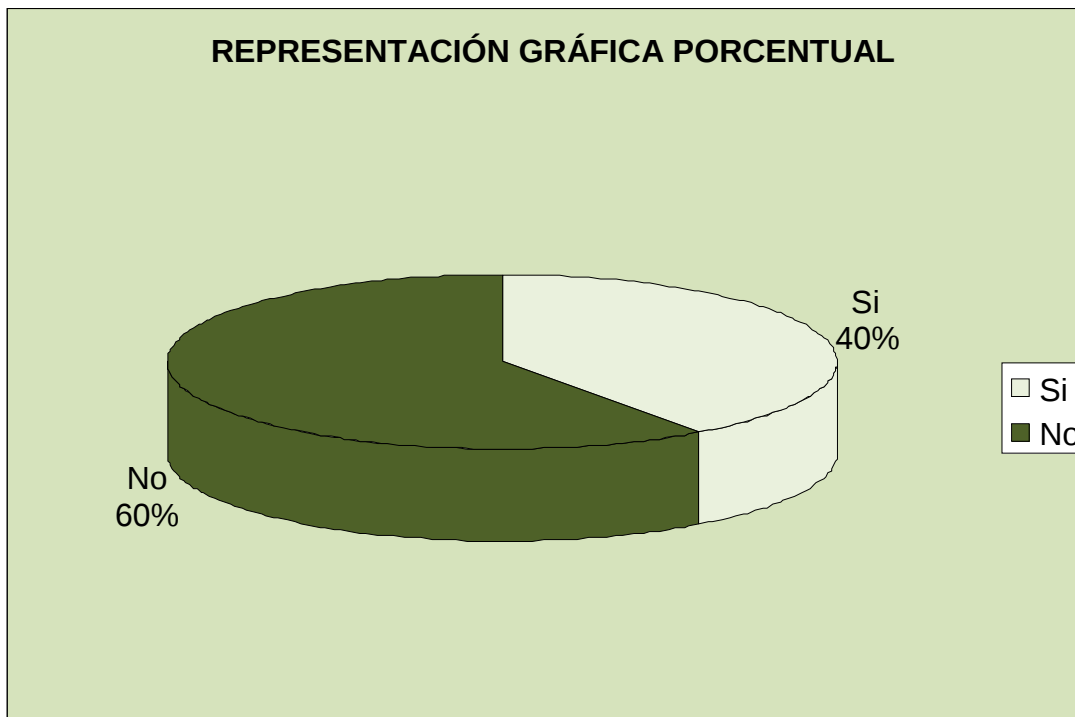
¿El Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público garantiza el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	10	40
No	15	60
Total	25	100

FUENTE: Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.- 4



ANÀLISIS E INTERPRETACIÓN DEL CUADRO Y GRÁFICO N - 4

ANÀLISIS

En el cuadro y grafico N.- 4.- El Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público garantiza el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público en un 40 % respondió que Si, el 60 % dice que No.

INTERPRETACIÓN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: el Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría consideran que el Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público no garantiza el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público.

CUADRO N.- 5

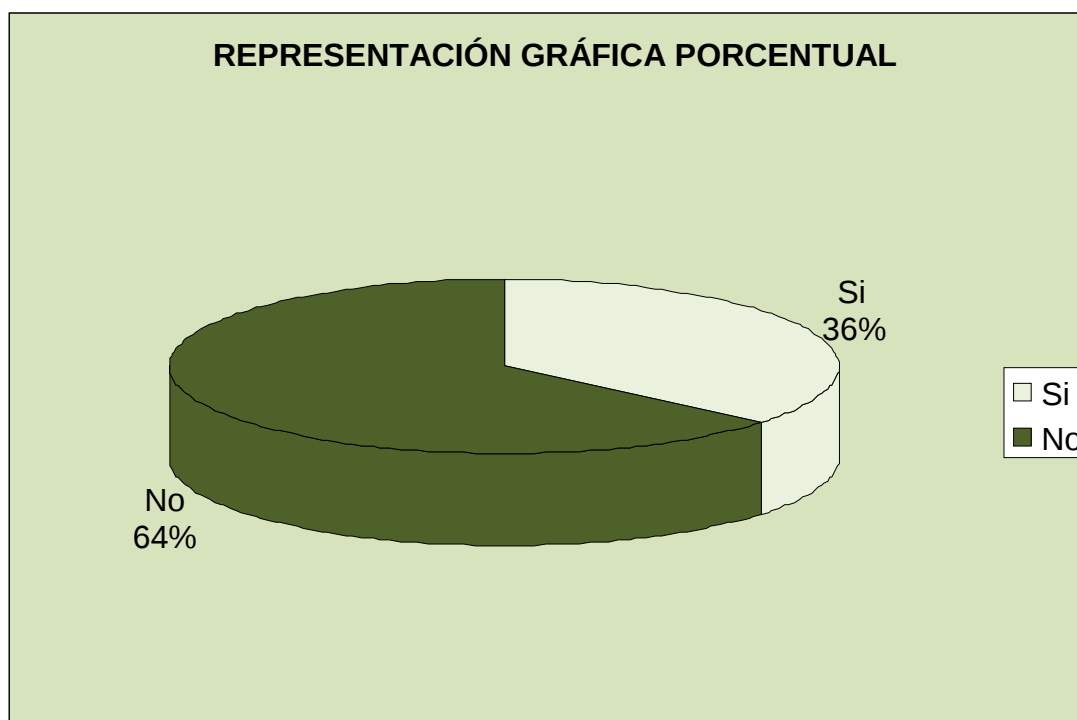
¿El patrimonio público en el Ecuador debe continuar siendo regulado por el Reglamento sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	09	36
No	16	64
Total	25	100

FUENTE: Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.- 5



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DEL CUADRO Y GRÁFICO N - 5

ANÁLISIS

En el cuadro y grafico N.- 5 El patrimonio público en el Ecuador debe continuar siendo regulado por el Reglamento sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público, en un 36 % respondió que Si, el 64 % dice que No.

INTERPRETACIÓN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: el Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría consideran que el Patrimonio Público en el Ecuador no debe continuar siendo regulado por el Reglamento sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público.

CUADRO N.- 6

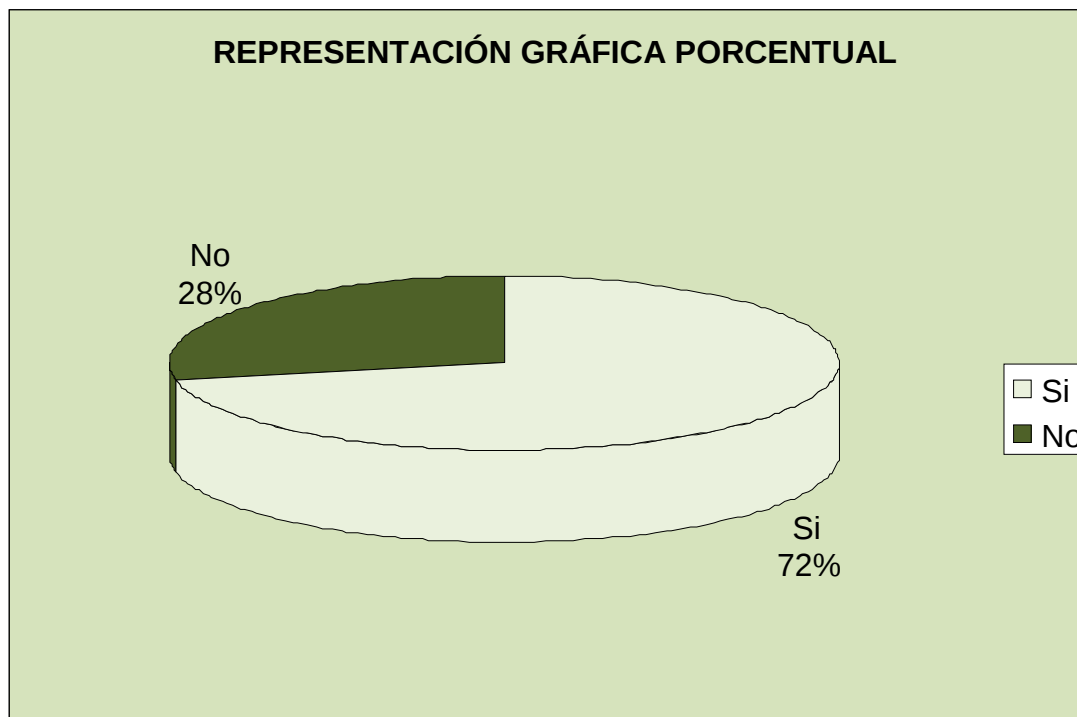
¿Es necesario crear una ley de patrimonio público, para garantizar el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	18	72
No	07	28
Total	25	100

FUENTE: Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.- 6



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DEL CUADRO Y GRÁFICO N - 6

ANÁLISIS

En el cuadro y gráfico N.- 6.- Es necesario crear una ley de patrimonio público, para garantizar el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público, en un 72 % respondió que Si, el 28 % dice que No.

INTERPRETACIÓN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: el Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría consideran que es necesario crear una ley de patrimonio público a través de la Asamblea Nacional Legislativa para garantizar el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público.

CUADRO N.- 7

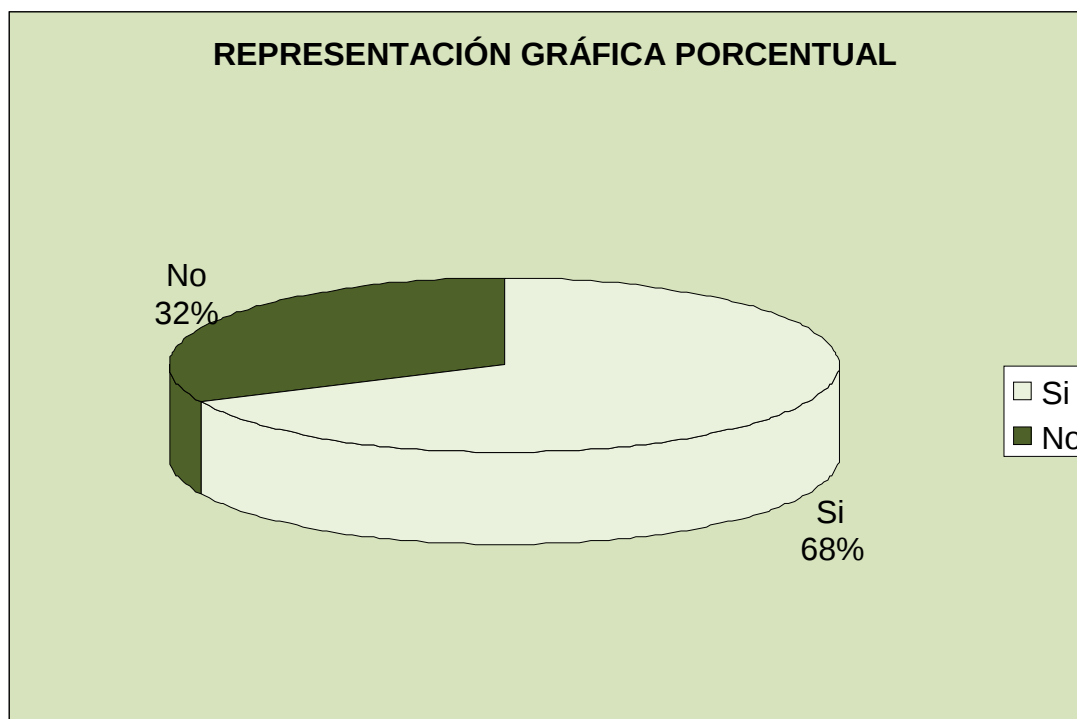
¿Con la creación de la ley de patrimonio público se debe concebir al Instituto Nacional de Patrimonio Público como un órgano adscrito a la Contraloría para que no exista duplicidad de funciones?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	17	68
No	08	32
Total	25	100

FUENTE: Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.- 7



ANÀLISIS E INTERPRETACIÓN DEL CUADRO Y GRÁFICO N - 7

ANÀLISIS

En el cuadro y gráfico N.- 7- Con la creación de la ley de patrimonio público se debe concebir al Instituto Nacional de Patrimonio Público como un órgano adscrito a la Contraloría para que no exista duplicidad de funciones, en un 68 % respondió que Si, el 32 % dice que No.

INTERPRETACIÓN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: el Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría consideran que con la creación de la ley de patrimonio público se debe crear el Instituto Nacional de Patrimonio Público como un órgano adscrito a la Contraloría para que no exista duplicidad de funciones.

CUADRO N.- 8

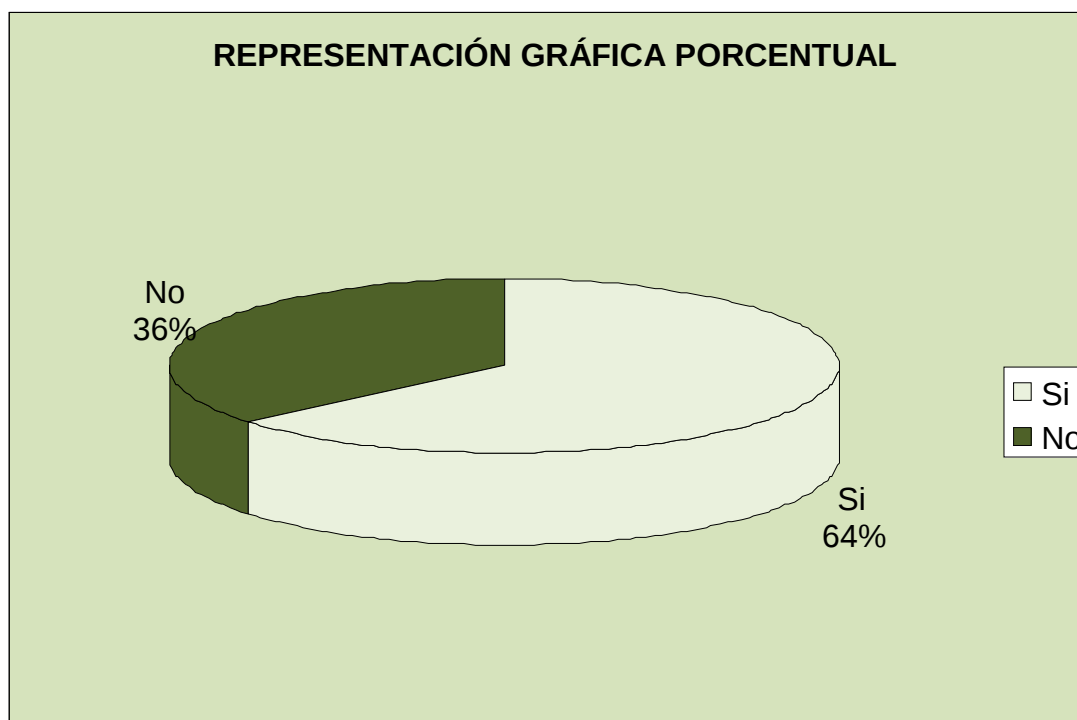
¿Se debería reformar la Constitución de la República con el objeto de crear el Instituto Nacional de Patrimonio Público como órgano de control?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	16	64
No	09	36
Total	25	100

FUENTE: Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.-8



ANÀLISIS E INTERPRETACIÒN DEL CUADRO Y GRÁFICO N - 8

ANÀLISIS

En el cuadro y gráfico N.- 8.- Se debería reformar la Constitución de la República con el objeto de crear el Instituto Nacional de Patrimonio Público como órgano de control, en un 64 % respondió que Si, el 36 % dice que No.

INTERPRETACIÒN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: el Delegado Provincial de la Contraloría en Manabí, Funcionarios y Miembros del Departamento Jurídico de la Contraloría consideran que se debería y es necesario reformar la Constitución de la República con el objeto de crear el Instituto Nacional de Patrimonio Público como órgano de control.

CUADRO N.- 9

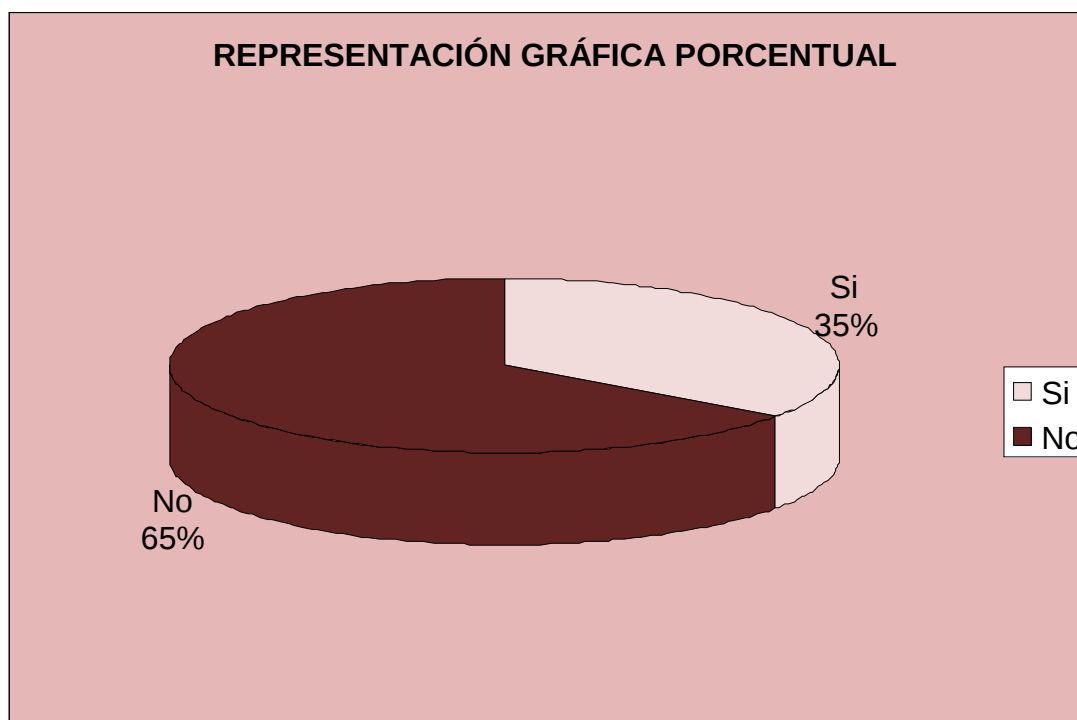
¿El Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público en la actualidad se encuentra en concordancia con la Constitución de la República?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	21	35
No	39	65
Total	50	100

FUENTE: Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.-9



ANÀLISIS E INTERPRETACIÒN DEL CUADRO Y GRÁFICO N -9

ANÀLISIS

En el cuadro y gráfico N.- 9.- El Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público en la actualidad se encuentra en concordancia con la Constitución de la República, en un 35 % respondió que Si, el 65 % dice que No.

INTERPRETACIÒN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: el Delegado Provincial de la Procuraduría en Manabí, Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión consideran que el Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público en la actualidad no se encuentra en concordancia con la Constitución de la República e inclusive recoge preceptos de la Constitución Política de 1998.

CUADRO N.- 10

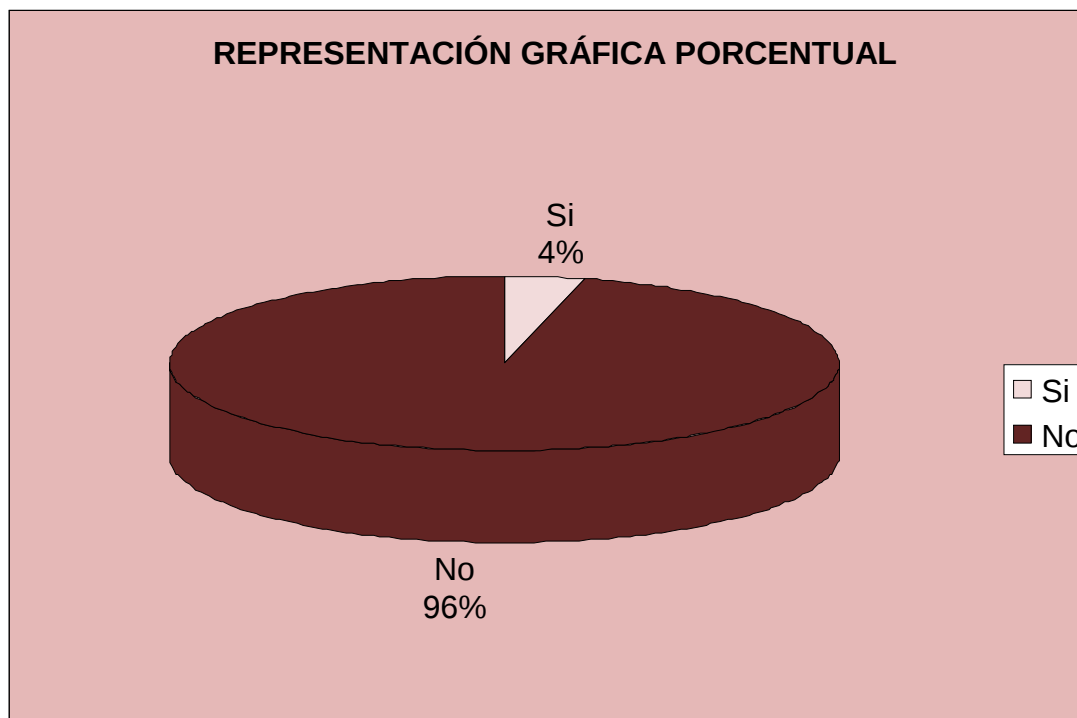
¿Según el Orden jerárquico o la pirámide de Kelsen un reglamento está por encima de una ley?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	02	04
No	48	96
Total	50	100

FUENTE: Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.- 10



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DEL CUADRO Y GRÁFICO N - 10

ANÁLISIS

En el cuadro y gráfico N.- 10.- Según el Orden jerárquico o la pirámide de Kelsen un reglamento está por encima de una ley, en un 04 % respondió que Sí y el 96 % respondió que No.

INTERPRETACIÓN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: el Delegado Provincial de la Procuraduría en Manabí, Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión consideran que según el Orden jerárquico o la pirámide de Kelsen un reglamento no puede estar por encima de una ley sea esta Orgánica u Ordinaria.

CUADRO N.- 11

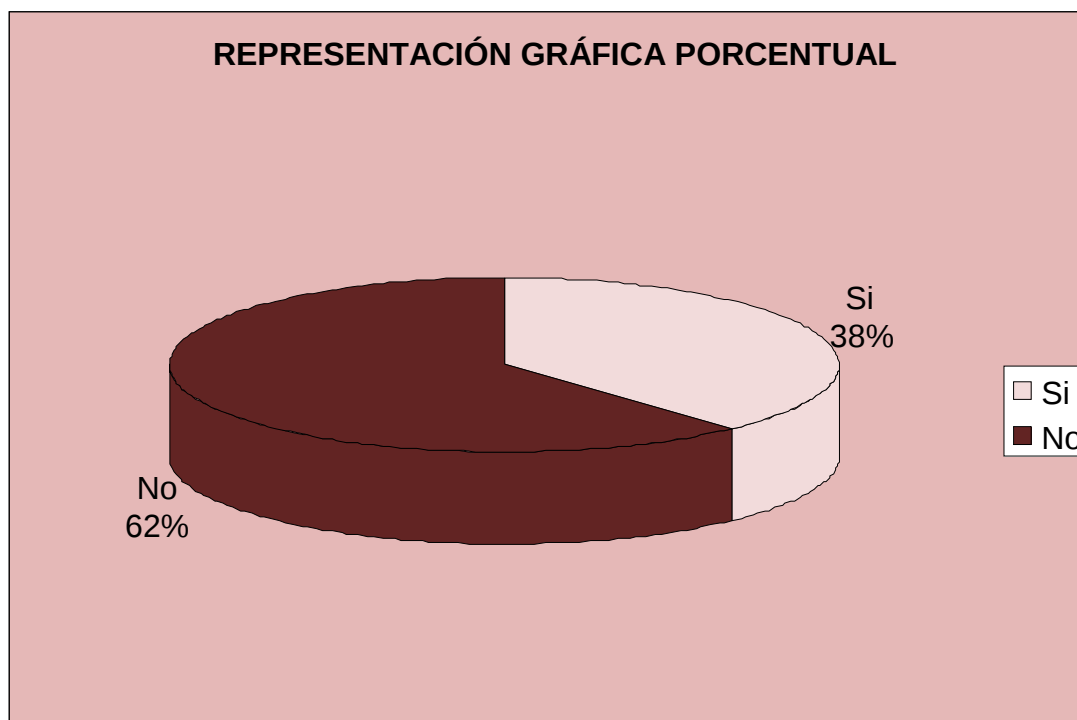
¿Las Ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y demás normas complementarias, son suficientes para garantizar un adecuado y eficaz manejo de los bienes del sector público?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	19	38
No	31	62
Total	50	100

FUENTE: Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.- 11



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DEL CUADRO Y GRÁFICO N - 11

ANÁLISIS

En el cuadro y gráfico N.- 11.- Las Ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y demás normas complementarias, son suficientes para garantizar un adecuado y eficaz manejo de los bienes del sector público, en un 38 % respondió que Sí y el 62 % respondió que No.

INTERPRETACIÓN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: el Delegado Provincial de la Procuraduría en Manabí, Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión consideran que las Ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y demás normas complementarias no son suficientes para garantizar un adecuado y eficaz manejo de los bienes del sector público.

CUADRO N.- 12

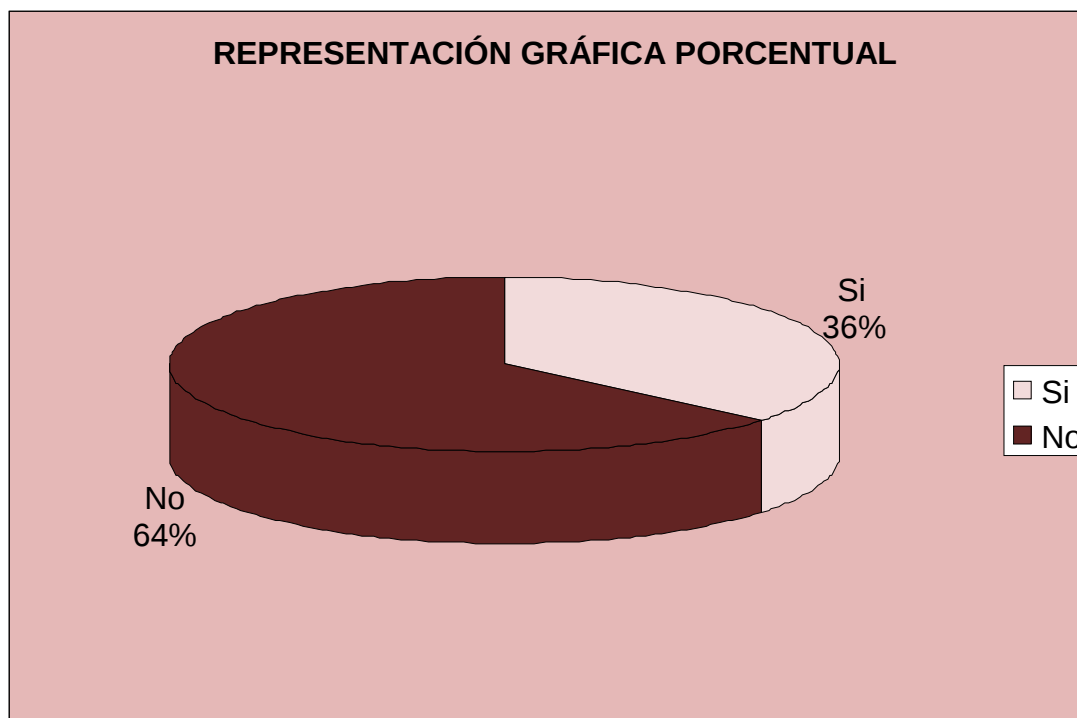
¿El Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público garantiza el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	18	36
No	32	64
Total	50	100

FUENTE: Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.- 12



ANÀLISIS E INTERPRETACIÓN DEL CUADRO Y GRÁFICO N - 12

ANÀLISIS

En el cuadro y grafico N.- 12.- El Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público garantiza el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público, en un 36 % respondió que Si, el 64 % dice que No.

INTERPRETACIÓN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: el Delegado Provincial de la Procuraduría en Manabí, Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión consideran que el Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público no garantiza el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público.

CUADRO N.- 13

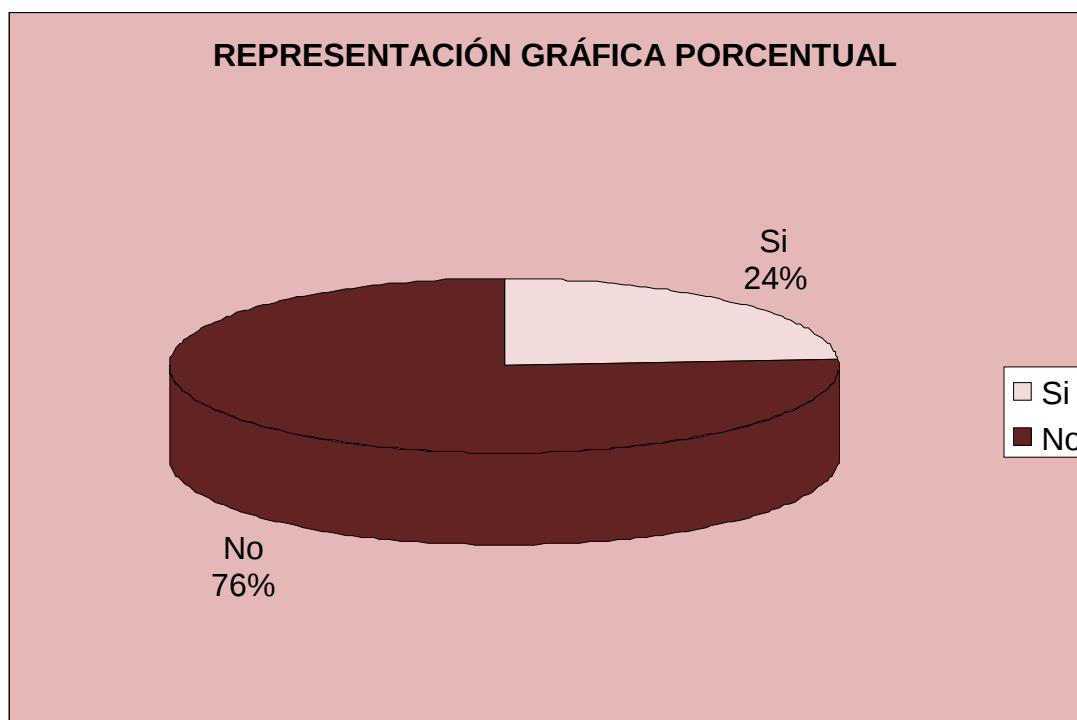
¿El patrimonio público en el Ecuador debe continuar siendo regulado por el Reglamento sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	12	24
No	38	76
Total	50	100

FUENTE: Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.- 13



ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DEL CUADRO Y GRÁFICO N - 13

ANÁLISIS

En el cuadro y grafico N.- 13.- El patrimonio público en el Ecuador debe continuar siendo regulado por el Reglamento sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público, en un 24 % respondió que Si, el 76 % dice que No.

INTERPRETACIÓN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: el Delegado Provincial de la Procuraduría en Manabí, Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión consideran que el Patrimonio Público en el Ecuador no debe continuar siendo regulado por el Reglamento sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público.

CUADRO N.- 14

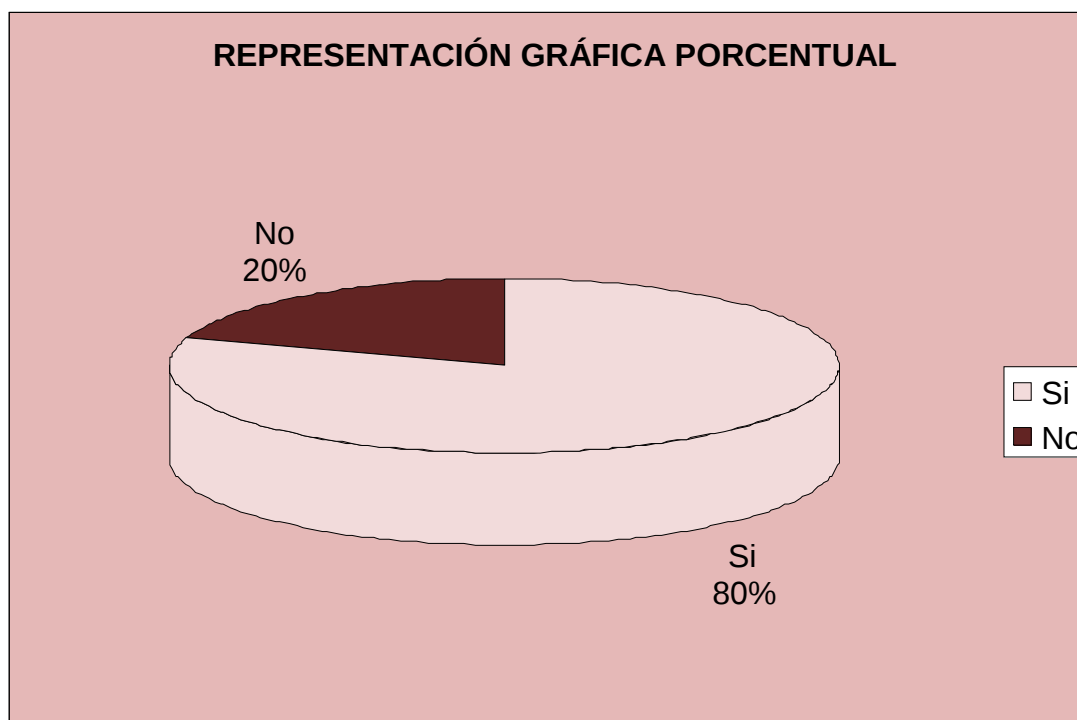
¿Es necesario crear una ley de patrimonio público, para garantizar el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	40	80
No	10	20
Total	50	100

FUENTE: Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.- 14



ANÀLISIS E INTERPRETACIÓN DEL CUADRO Y GRÁFICO N - 14

ANÀLISIS

En el cuadro y gráfico N.- 14.- Es necesario crear una ley de patrimonio público, para garantizar el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público, en un 80 % respondió que Si, el 20 % dice que No.

INTERPRETACIÓN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: el Delegado Provincial de la Procuraduría en Manabí, Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión consideran que es necesario crear una ley de patrimonio público, a través de la Asamblea Nacional Legislativa para garantizar el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público.

CUADRO N.- 15

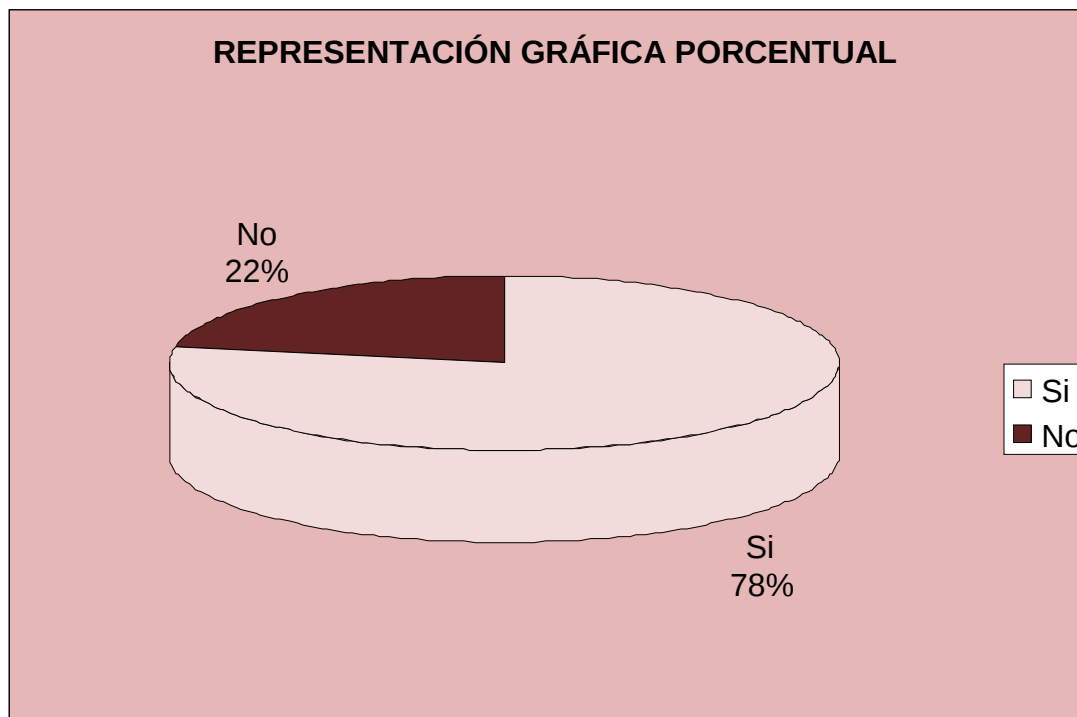
¿Con la creación de la ley de patrimonio público se debe crear el Instituto Nacional de Patrimonio Público como un órgano adscrito a la Contraloría para que no exista duplicidad de funciones?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	39	78
No	11	22
Total	50	100

FUENTE: Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.- 15



ANÀLISIS E INTERPRETACIÓN DEL CUADRO Y GRÁFICO N - 15

ANÀLISIS

En el cuadro y gráfico N.- 15- Con la creación de la ley de patrimonio público se debe crear el Instituto Nacional de Patrimonio Público como un órgano adscrito a la Contraloría para que no exista duplicidad de funciones, en un 78 % respondió que Si, el 22 % dice que No.

INTERPRETACIÓN

El Delegado Provincial de la Procuraduría en Manabí, Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión, consideran que con la creación de la ley de patrimonio público se debe crear el Instituto Nacional de Patrimonio Público como un órgano adscrito a la Contraloría para que no exista duplicidad de funciones.

CUADRO N.- 16

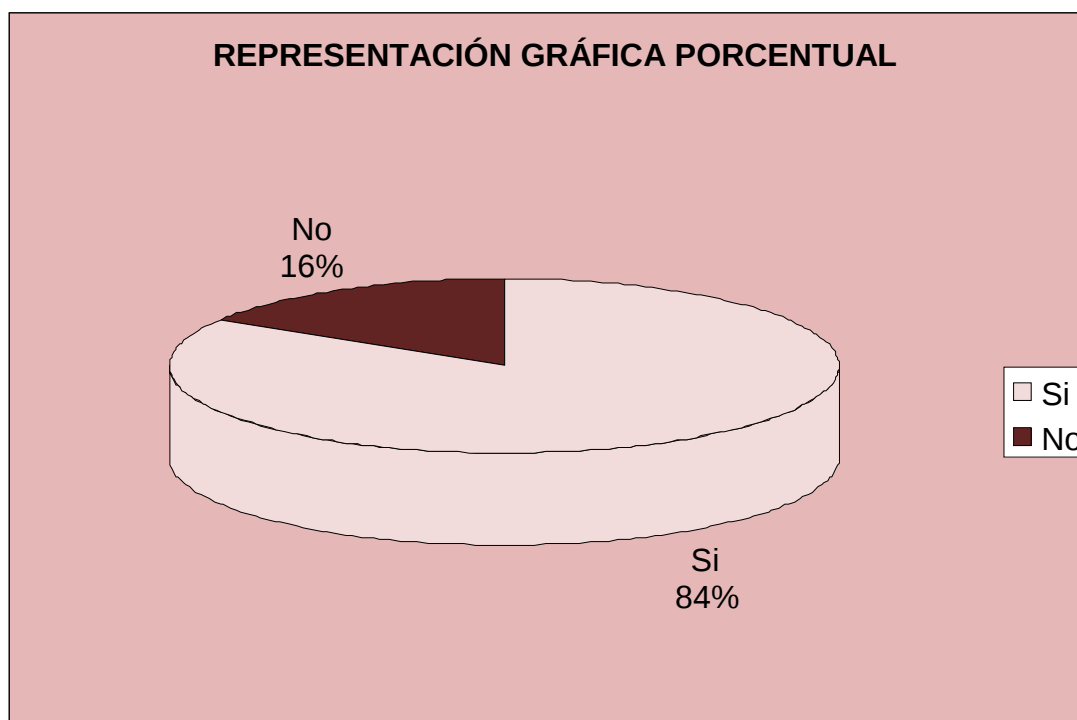
¿Se debería reformar la Constitución de la República con el objeto de crear el Instituto Nacional de Patrimonio Público como órgano de control?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Si	42	84
No	08	16
Total	50	100

FUENTE: Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión.

ELABORACIÓN: Investigador.

GRÁFICO N.- 16



ANÀLISIS E INTERPRETACIÒN DEL CUADRO Y GRÁFICO N - 16

ANÀLISIS

En el cuadro y gráfico N.- 16.- Se debería reformar la Constitución de la República con el objeto de crear el Instituto Nacional de Patrimonio Público como órgano de control, en un 84 % respondió que Si, el 16 % dice que No.

INTERPRETACIÒN

Este resultado permite deducir que un elevado porcentaje de personas encuestadas, tales como: el Delegado Provincial de la Procuraduría en Manabí, Abogados de la Procuraduría, Procuradores Síndicos Municipales y Abogados en libre ejercicio de la profesión consideran que se debería y es necesario reformar la Constitución de la República con el objeto de crear el Instituto Nacional de Patrimonio Público como órgano de control.

CAPITULO V

5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1.- CONCLUSIONES

Realizada la presente investigación el investigador concluye que:

Actualmente en el Ecuador la Contraloría General del Estado a través del Reglamento General sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público, que se publicó en el Registro Oficial No. 378 de fecha 17 de Octubre del 2006, controla todo lo relacionado con los bienes del sector público. Cabe indicar que este reglamento fue creado por esta institución de control pero el mismo en la actualidad se encuentra obsoleto y su aplicación se torna un poco complicada ya que la misma no guarda armonía o concordancia con la actual Constitución de la República sino más bien que recoge en una gran parte de su contenido preceptos establecidos en la derogada Constitución Política de 1998, por lo que se hace necesario crear una nueva ley a través de la Asamblea Nacional Legislativa y un organismo de control que de manera adscrita a la Contraloría General del Estado controle todos los bienes muebles e inmuebles que componen el patrimonio público o del Estado, además a esta institución se le debe dar plenos poderes con el objeto de que no exista dualidad de funciones para así obtener un mejor control.

En ese sentido, la Contraloría General del Estado se encargará exclusivamente de controlar y Fiscalizar la utilización y manejo de los fondos públicos.

5.2.- RECOMENDACIONES

Se considera necesario para poder solucionar el problema investigado y que ha sido el motivo central de la presente investigación, reformar la Constitución de República para crear el Instituto Nacional de Patrimonio Público, ente al cual se le debe dar toda la potestad de controlar los bienes que conforman el Patrimonio Público nacional. Esta Institución deberá estar adscrita a la Contraloría General del Estado y evitar que no exista dualidad de funciones, además se hace necesario la creación y promulgación de la Ley de Patrimonio Público ya que en la actualidad constituye una necesidad imperiosa con el único objetivo de garantizar el adecuado manejo y administración de los bienes del sector público que en la actualidad no son controlados debidamente por parte de la Institución de control que la ley le ha dado esta potestad.

CAPITULO VI

PROPUESTA:

PROYECTO QUE DEBERIA CONOCER LA HONORABLE ASAMBLEA NACIONAL LEGISLATIVA RESPECTO A LA LEY DE PATRIMONIO PÚBLICO

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSIDERANDO:

Que la Constitución de la República, en su artículo 204, establece que El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.

La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del

Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

Que la Constitución de la República, en su artículo 211, establece que la Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de

las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

Que la Constitución de la República, en su artículo 212, establece que Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:

1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.
2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.
3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.
4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite.

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

LEY ÓRGANICA DE PATRIMONIO PÚBLICO.

AMBITO DE LA LEY

Artículo 1.- Esta Ley deberá ser concebida en su contexto general como un código de ética, que permita al funcionario público adquirir plena conciencia de que el manejo y la administración de los bienes patrimoniales del Estado se deben ejercer con una alta dosis de civismo, nobleza y moralidad;

Artículo 2.- En el marco Constitucional, esta nueva Ley debe tener el carácter de Orgánica, y crear el Sistema Nacional de Patrimonio Público y el Instituto Nacional de Patrimonio Público.

Artículo 3.- El Sistema Nacional de Patrimonio Público es un conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas

orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control y administración de los bienes de las entidades y organismos públicos;

Artículo 4.- El Instituto Nacional de Patrimonio Público, como un organismo técnico adscrito a la Contraloría General del Estado, que sea el rector del Sistema Nacional de Patrimonio Público y dicte las políticas y las directrices necesarias para cumplir los principios y objetivos primordiales del Sistema.

Artículo 5.- Este Organismo tendrá un Directorio, integrado en la forma más homogénea posible, por representantes de los distintos sectores involucrados en el tema; y, un Director Ejecutivo, como representante legal, que será designado por el Señor Presidente de la República; y,

Artículo 6.- Esta Ley se aplicará en el ámbito de gestión de todos los organismos y entidades públicas establecidas en el Art. 225 de la Constitución de la República, en relación a los bienes de dichas entidades. Regirá para los servidores públicos en general, sean estos dignatarios elegidos por votación popular, funcionarios, empleados o trabajadores que presten servicio en el sector público.

Artículo 7.- Regulará en forma general todo lo relacionado a los bienes que constituyen patrimonio público y que pertenecen al Estado Ecuatoriano, a los que se refiere la Constitución de la República y el Código Civil; así como a los bienes de uso y dominio público que pertenecen a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a los que se refiere el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD;

Artículo 8.- De manera especial, esta Ley establecerá los procedimientos y mecanismos que deberán observar y cumplir las entidades públicas, en todo lo referente a:

- o Adquisición de bienes, que incluirá el inventario, manejo y utilización de los mismos;
- o Conservación adecuada de los bienes, que constituirá una responsabilidad compartida entre la máxima autoridad administrativa de la entidad pública, el guardalmacén de la entidad y el funcionario público que tiene a su cargo el bien de la institución, por razón del desempeño de sus funciones;

- o Egreso y traspaso de los bienes, que incluirá préstamo, permuta, hipoteca y comodato;
- o Enajenación de bienes, que incluirá la venta o donación de bienes muebles e inmuebles; el remate, la baja y la destrucción de los mismos y,
- o La expropiación de bienes por parte de las entidades públicas, previa declaratoria de utilidad pública e interés social.

Artículo 9.- El control que mediante esta Ley ejerza el Instituto Nacional de Patrimonio Público sobre las entidades públicas en relación al manejo de sus bienes, será exhaustivo y periódico en cada entidad pública sujeta a dicho control; sin perjuicio de la actividad contralora que ejerce sobre las mismas la Contraloría General del Estado;

Artículo 10.- La Ley contendrá un capítulo relacionado a la responsabilidad penal, civil, administrativa y disciplinaria de los funcionarios y empleados públicos, en el manejo de los bienes que pertenecen al sector público. En caso de que el Instituto Nacional de Patrimonio Público o la Contraloría General del Estado establezcan responsabilidades penales, civiles o administrativas de los funcionarios públicos en relación al manejo y administración de los bienes del Estado, procederán conforme a la ley para que los órganos competentes impongan a los infractores las sanciones que correspondan. Tampoco se puede descartar la posibilidad de que esta misma ley, para casos de responsabilidad administrativa en el manejo de los bienes que pertenecen a los organismos públicos, contemple sanciones administrativas para el funcionario infractor, como la destitución, por ejemplo. En ese sentido, sería de suma importancia que esta Ley también faculte a la máxima autoridad administrativa de cada entidad pública, para que imponga sanciones a los funcionarios que demuestren negligencia manifiesta en el manejo y administración de los bienes públicos que tienen a su cargo en el desempeño de sus funciones, de tal forma que la propia entidad pública pueda establecer directamente responsabilidades administrativas e imponer las correspondientes sanciones, sin perjuicio del control y las investigaciones que pueda realizar al respecto el Instituto Nacional de Patrimonio Público y la Contraloría General del Estado. Se pondrá énfasis y mayor atención en lo relacionado al mantenimiento permanente de bienes que

prestan servicios en el área de salud pública, para evitar que cualquier deterioro o la falta de aplicación de medidas de salubridad puedan causar daños a la salud de la colectividad, como lamentablemente ha ocurrido en los hospitales públicos de Chone, Guayaquil y Loja, en el caso de los neonatos que fallecieron como consecuencia de una bacteria letal que los afectó.

Artículo 11.- El Instituto Nacional de Patrimonio Público será un organismo adscrito a la Contraloría General del Estado.

Artículo 12.- El Instituto Nacional de Patrimonio Público tendrá exclusividad en el control de los bienes del Estado, correspondiendo a la Contraloría General del Estado el control Gubernamental de los fondos públicos.

TRANSITORIA

De manera complementaria, deberá emitirse también el “**Reglamento General de la Ley Orgánica de Patrimonio Público**”, el mismo que tendrá por objeto principal el desarrollo y aplicación de las normas que contempla dicha Ley.

BIBLIOGRAFIA

- **AMBROISE COLIN**, CAPITANT, Henry, Derecho Civil, Bienes Patrimonio y derechos Reales, Editorial Jurídica Universitaria, 2002.
- **ARGUELLO**, Luis Rodolfo. Manual de Derecho Romano. 2da edición corregida primera reimpresión. Buenos Aires. 1984.
- **BRENES CÓRDOBA**, Alberto (2001). *Tratado de los Bienes* (Sétima edición edición). Editorial Juricentro. pp. 27-28.
- **Buchanan**, James M.: *Demanda y oferta de bienes públicos*, 1968.
- PLANIOL, Derecho Civil, 2002.
- **BARTHOUS**, Historia de la distinción de los bienes inmuebles, Paria, Larose v 2004.
- **CARBONNIER**, Jean (1965). *Derecho Civil, Tomo II, Volúmen I* (Séptima edición edición). Barcelona: BOSCH, Casa Editorial.
- **CABANELLAS**, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II. Editorial Eliasta. 1994. 23 ediciones. Argentina.
- **RAYMOND GUILLIEN**, Jean Vincent, SergeGuinchard, Gabriel Montagnier, Lexique 15e édition, 2005, 662 pag, Paris.
- **GARRIDO GRATERON**, Mary Sol: "Bienes y derechos reales" Derecho Civil III, Segunda Edición, Fondo Editorial USM, Caracas ,2000.
- **SALAS JIMÉNEZ**, Simón: Guía de persona, Personalidad y Patrimonio, Caracas.
- **ARISTOS**. "Diccionario Ilustrado de la Lengua Española". Editorial Ramón Sopena, S.A. Barcelona, España. 1975.
- **LARES**, Martinez Eloy. "Manual de Derecho Administrativo". Publicidad Gráfica León S.R.L.. Caracas, Venezuela. 1996.
- **Luis Díez-Picazo y Antonio Gullón**: Sistema de derecho civil, Vol II, Tecnos, 1989.
- **David, René**. Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos. Editorial Aguilar. 1968. Traducción de la Segunda Edición Francesa por Pedro Bravo Gala. España.