



Departamento de Posgrados

Los juicios de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio:
el procedimiento administrativo en el GAD municipal de Azogues

**Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de
Magíster en Derecho Procesal**

Autor:

Robert Henry Guartán Andrade

Director:

Dr. Guillermo Alejandro Ochoa Rodríguez

Cuenca – Ecuador

Año 2025

DEDICATORIA

El presente trabajo está dedicado a una de las personas más importante para mí. Sin su apoyo constante, nunca habría encontrado la fuerza para seguir adelante a pesar de las adversidades. Gracias a su impulso, hoy soy la persona que soy: un buen padre, un buen esposo y un profesional comprometido. A pesar de que ya no estás presente físicamente para agradecerte por tus consejos y enseñanzas, tu espiritualmente siempre estará en mi corazón. Gracias mamá Chiquita "Beba", por todo lo que me diste y por tu amor incondicional.

AGRADECIMIENTO

Quiero expresar mi sincero agradecimiento a todos los docentes de esta maestría en Derecho Procesal por compartir sus valiosos conocimientos y experiencias en el ámbito profesional. Sus enseñanzas han dejado una huella profunda en mí y serán puestas en práctica en mi ejercicio profesional. Agradezco igualmente a mi esposa e hijos, cuyo apoyo incondicional me ha motivado a seguir preparándome, creciendo profesionalmente y aspirando a ser no solo un mejor profesional, sino también una mejor persona.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTO	ii
ÍNDICE DE CONTENIDOS	iii
RESUMEN	iv
ABSTRACT	v
INTRODUCCIÓN	1
MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE.	3
1. Los conceptos relacionados con la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, la ordenanza, el acto administrativo, y los procedimientos administrativos y judiciales.	3
a. La prescripción adquisitiva de dominio	3
b. La ordenanza como cuerpo jurídico municipal.	6
c. El acto administrativo.	9
d. La justicia administrativa como función autónoma y su evolución.....	10
RESULTADOS	13
MATERIALES Y MÉTODOS	18
DISCUSIÓN	18
CONCLUSIONES	23
BIBLIOGRAFÍA	25

RESUMEN

El cobro de áreas de cesión municipal en los juicios de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio por parte del GAD Municipal de Azogues, fundamentado en una ordenanza que podría ser incompatible con la normativa superior, plantea graves implicaciones legales y económicas. Es crucial revisar la validez de estos cobros a fin de asegurar que se ajusten a la legislación nacional, evitando así la vulneración de los derechos de los ciudadanos. Además, se debe garantizar que no se afecte el acceso justo a la propiedad ni el desarrollo urbano, protegiendo los intereses de la comunidad. La revisión de la ordenanza es esencial para prevenir posibles conflictos entre las normativas locales y las disposiciones legales superiores, asegurando la equidad y el cumplimiento de la ley en el proceso. Método que se utilizó para la realización de este artículo fue cualitativo haciendo mención a los datos tanto teóricos, como documentales dentro del Gad municipal de Azogues.

Palabras Claves: Ordenanza, Ley, Gad Municipal de Azogues, Prescripción, Tazas, acto administrativo

ABSTRACT

The collection of municipal transfer areas in extraordinary acquisitive domain prescription trials by the Municipal GAD of Azogues, based on an ordinance that could be incompatible with higher regulations, poses serious legal and economic implications. It is crucial to review the validity of these charges in order to ensure that they comply with national legislation, thus avoiding the violation of citizens' rights. In addition, it must be guaranteed that fair access to the property or urban development is not affected, protecting the interests of the community. Review of the ordinance is essential to prevent potential conflicts between local regulations and higher legal provisions, ensuring fairness and compliance with the law in the process. The method used to carry out this article was qualitative, referring to both theoretical and documentary data within the municipal Gad of Azogues.

Keywords: Ordinance, Law, Municipal Gad of Azogues, Prescription, Cups, administrative act



INTRODUCCIÓN

La prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio es una figura de común utilización dentro de nuestra Función Judicial, ya que se trata de una institución jurídica del Derecho Civil que permite adquirir la propiedad de un bien inmueble mediante la posesión pacífica e ininterrumpida durante el tiempo establecido por la ley, considerándose como un modo de adquirir el derecho real de propiedad.

En el contexto ecuatoriano, esta figura se regula a través de los mandamientos que establece el Código Civil, teniendo como vía de regulación instrumental al COGEP, a fin de que las acciones de esta índole sean tramitadas mediante la justicia ordinaria, con el objetivo de consolidar derechos posesorios y dotar de seguridad jurídica a quienes cumplan los requisitos establecidos para que puedan pasar de ser poseedores a propietarios de un objeto determinado.

Sin embargo, las acciones de prescripción parecen haber encontrado impedimentos en cuanto a los procesos administrativos que se siguen en los diversos GAD municipales del país, sobre todo en el cantón Azogues ubicado en la provincia del Cañar. Esto se sustenta en la siguiente circunstancia: existe una reciente promulgación de la "Ordenanza de Aprobación y Gestión de la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y del Plan de Uso y Gestión del Suelo del Cantón Azogues" (en lo posterior nombrada como (OAPDOT), la cual fue publicada el 15 de diciembre de 2022 en el Registro Oficial, originando un sinnúmero de controversias sobre el alcance y los procedimientos que deben seguirse una vez obtenida una sentencia judicial favorable en los casos de prescripción adquisitiva.

Esto se debe a que, el artículo 195 de la mencionada ordenanza establece que el GAD Municipal de Azogues se encuentra plenamente facultado para poder exigir el cobro de un área de cesión municipal a los administrados en todos los procesos ordinarios que versen sobre inmuebles, como son las causas judiciales que tienen por objeto la adquisición del derecho real de propiedad mediante la figura de la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio.

Este cobro se contrapone al artículo 424 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual establece que el cobro de áreas de cesión municipal sólo es aplicable en casos que sigan un trámite administrativo específico, como lotizaciones, urbanizaciones o particiones. En este sentido, la ordenanza emitida por el GAD Municipal de Azogues plantea una posible transgresión de la normativa legal al extender sus competencias a ámbitos que son exclusivos de la justicia ordinaria.

La problemática central radica en que, con esta ordenanza, se impone una carga adicional a los ciudadanos que han logrado obtener una sentencia judicial favorable en procesos de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, obligándolos a cumplir con trámites administrativos y pagos que no están contemplados en la legislación aplicable. Esta situación genera dudas sobre la validez de la normativa emitida por el GAD Municipal y sobre la vulneración de derechos que esto puede representar para los ciudadanos afectados.

Por las consideraciones que exponemos, referimos que este artículo de maestría tiene como objetivo general analizar si los juicios de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio tienen un procedimiento administrativo posterior a la obtención de una sentencia judicial en el GAD Municipal de Azogues. Para alcanzar este objetivo, hemos pretendido generar el planteamiento de los siguientes objetivos específicos que serán desarrollados a lo largo de la investigación:

1. Fundamentar teóricamente los conceptos relacionados con la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, la ordenanza, el acto administrativo, y los procedimientos administrativos y judiciales, mediante el análisis de estudios académicos y criterios de la Corte Constitucional del Ecuador.
2. Analizar las sentencias de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio emitidas durante el año 2023, a través de un cuestionario que permita identificar el estado actual del problema.
3. Identificar los parámetros utilizados por los servidores públicos del GAD Municipal de Azogues en sus resoluciones, para determinar si los juicios de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio tienen un trámite administrativo posterior.

Por otro lado, toda investigación debe contener una pregunta de investigación a ser superada con los postulados teóricos a exponer. Por ende, el cuestionamiento que hemos planteado, consiste en dar respuesta a si: ¿Los procesos de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio tienen un procedimiento administrativo luego de contar con una sentencia judicial?

La hipótesis con la pretendemos responder tal interrogante, radica en comprender que el GAD Municipal de Azogues, a través de la OAPDOT emitida en diciembre de 2022 por el Consejo Cantonal de dicho lugar, ha excedido sus competencias legales al imponer cobros adicionales a los procesos judiciales relacionados con prescripciones extraordinarias adquisitivas de dominio, específicamente con aquella suma monetaria por concepto de sesión municipal, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 424 del COOTAD que no contempla el cobro de este valor económico para las sentencias de prescripción adquisitiva.

El estudio de este caso no solo permitirá determinar si las disposiciones de la ordenanza municipal son compatibles con el marco normativo vigente que prescribe nuestro Estado, sino también nos permite entender si las decisiones administrativas de los servidores públicos del GAD Municipal de Azogues verdaderamente llegan a ajustarse en debida forma a lo que manda el principio de legalidad en los procedimientos administrativos.

MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE.

1. Los conceptos relacionados con la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, la ordenanza, el acto administrativo, y los procedimientos administrativos y judiciales.

a. La prescripción adquisitiva de dominio.

Con respecto a la antigua institución jurídica de prescripción adquisitiva, la cual sigue vigente hasta la actualidad, podemos decir que es una figura legal que nos permite adquirir el dominio de una propiedad ajena mediante la posesión prolongada, pacífica y continua de un bien en específico (Rozas Vial, 1998). Comentamos que, a través de esta institución, el legislador ha decidido traspasar la propiedad de un objeto a quienes han poseído tal bien con ánimo de dueño y bajo las condiciones ordenadas por la ley, constituyéndose esto como una especie de sanción que opera en contra del propietario que no ha hecho valer su derecho real de dominio durante un largo periodo de tiempo, demostrando desinterés y desidia sobre tal objeto (Rozas Vial, 1998).

En este sentido, la prescripción nos faculta a convertirnos en propietarios legítimos de un bien mueble o inmueble tras cumplir el tiempo establecido por el Código Civil como norma que regula tal institución normativa. Según el profesor de Derecho Civil Larrea Holguín (2003), la prescripción se constituye como otro modo de adquirir el derecho real de propiedad, pero también constituye un modo por medio del cual pueden llegar a extinguirse tanto las acciones como los derechos; por esto, y probablemente porque afecta prácticamente a todas las instituciones del Derecho, dicha institución normativa encuentra en la ley dos modalidades según la naturaleza con la que opera la misma, estos es: como prescripción adquisitiva y como prescripción extintiva.

Desde esta perspectiva, en términos generales tenemos que comprender que la prescripción cumple dos funciones esenciales. Por un lado, viene a actuar como un medio para adquirir el derecho de propiedad de un bien que, debido a su abandono por parte de quien es su verdadero titular, pasa a manos de quien lo ha poseído durante el tiempo y bajo las condiciones que manda la ley, siendo esta una especie de beneficio que se le otorga a quien sí ha tenido interés por dicho objeto (Rozas Vial, 1998).

No obstante, por otro lado, también debemos entender que la prescripción ostenta una modalidad de eliminación, la cual permite extinguir el derecho de propiedad de un tercero que ha descuidado el ejercicio de su derecho sobre el bien en cuestión. Tal como lo establece nuestro Código Civil en su artículo 2392, la prescripción es definida como:

Un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas, o no haberse ejercido dichas acciones y derechos, durante cierto tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales (Art. 2392).

De igual manera, tenemos que entender que este concepto nos deja claro que la prescripción no solo otorga derechos para los poseedores, sino que también sanciona la inactividad o el abandono por parte del propietario original tal como manda la doctrina del

Derecho Civil bienes antes descritos. Es decir, la persona que no ejerce sus derechos sobre un bien durante el tiempo ordenado por la ley civil del Estado, termina por perder la calidad de legítimo propietario sobre el objeto en virtud del cual tenía derechos de propiedad debidamente inscritos.

En este contexto, tanto los juristas que hemos referido antes como Larrea o Rozas Vial, a más de nuestro Código Civil, llegan a coincidir que la prescripción es un mecanismo para fortalecer el derecho del poseedor, mientras sanciona la desidia del propietario. Tal criterio también nos aporta el profesor Cabanellas (2010), para quien la prescripción constituye la completa consolidación de una situación jurídica por efectos del transcurso del tiempo; ya sea convirtiendo un hecho en derecho para quien era un simple poseedor, es decir, se produce una transformación de la posesión en propiedad. De esta manera, el maestro nos concluye que se termina perpetuando una especie de renuncia, abandono, desidia, inactividad o impotencia del propietario, que se traduce en la pérdida de su derecho real de dominio.

Como mencionamos anteriormente, en el ámbito jurídico identificamos dos tipos principales de prescripción en cuanto a la forma en cómo opera: la adquisitiva y la extintiva. Debemos decir que la primera nos permite adquirir el dominio de un bien, mientras que la segunda netamente tiene como objeto principal extinguir los derechos y acciones de las personas debido a la inactividad de su titular. La academia nos explica cómo funciona esta modalidad dual de la figura, pues a decir de Escriche (1863), la prescripción se configura como un modo de adquirir el dominio de una cosa o de libertarse de una carga u obligación mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones señaladas por la ley. Desde esta referencia doctrinal, podemos observar la perspectiva de la prescripción, la cual no solo actúa como un mecanismo de adquisición, sino también viene a ser establecida como un medio de equilibrar y regular las relaciones jurídicas en beneficio de la paz social de los ciudadanos.

Asimismo, la figura de la prescripción adquisitiva presenta una clasificación, la cual la podemos encontrar en las disposiciones que determina el Código Civil. El cuerpo jurídico descrito regula ampliamente esta institución, ordenando en su artículo 2407 que para ganar la prescripción ordinaria se necesita posesión regular no interrumpida, durante el tiempo que las leyes requieren, siendo esta la primera clasificación de la indicada figura normativa.

Debemos analizar que dicha forma de prescripción, conocida como prescripción ordinaria, requiere de buena fe y justo título para ser configurada, siendo estos los requisitos que determina la norma civil. No obstante, surge la segunda clase de prescripción, la cual es de índole extraordinaria, justamente cuando dichos presupuestos ya no pueden llegar a cumplirse. Así nos los determina el artículo 2406:

Contra un título inscrito no tendrá lugar la prescripción ordinaria adquisitiva de bienes raíces, o de derechos reales constituidos en éstos, sino en virtud de otro título inscrito, ni empezará a correr sino desde la inscripción del segundo (Art. 2406).

A partir de esta normativa, comprendemos primero que, la prescripción ordinaria no aplica indiscriminadamente contra cualquier forma de posesión que el individuo ostente sobre la cosa, sino que debe cumplir con ciertos requisitos como la inscripción del título y la posesión legítima durante el tiempo fijado por la ley para que proceda como es debido. Por ende, este tipo de prescripción, además, se encuentra suspendida en favor de personas incapaces o bajo tutela, asegurando de esta manera que todos los interesados puedan ejercer sus derechos de forma adecuada, tal como lo refiere el mismo Código Civil.

Por otro lado, encontramos que la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, se diferencia de la figura ordinaria en virtud de que permite adquirir bienes inmuebles en estado de abandono o posesión pacífica por más de quince años, en razón de que se la interpone contra justo título. Para el profesor Larrea Holguín (2003), esta figura jurídica tiene su origen en el Derecho Romano y es definida como una forma de adquirir la propiedad, pero también constituye a su vez un modo de extinguir las acciones y los derechos.

Como resultado, el artículo 2410 del Código Civil nos señala que, una vez que lleguen a cumplirse los quince años de posesión por parte del sujeto, éste puede llegar a convertirse en propietario legítimo al cumplir con los requisitos ordenados en la normativa legal establecida. Por tales motivos, el proceso que hemos indicado debe ser probado ante un juez competente, quien, a través de una sentencia, le otorga el título de propiedad al solicitante que ha estado en posesión de dicho objeto durante todo el periodo antes referido.

Por otro lado, debemos mencionar sobre el impacto social que ostenta la prescripción adquisitiva extraordinaria como figura normativa del Derecho Civil. Pues según lo que nos indica García Falconí (2011), esta figura no sólo sanciona la negligencia del propietario original, sino que también viene a otorgar la debida fijeza y seguridad a las situaciones de hecho no contradichas durante cierto tiempo por parte de los verdaderos propietarios, convirtiéndose así, tales circunstancias en declaraciones jurídicas, en aras de la paz social que el derecho como ciencia busca proteger. Esto significa que la prescripción no solo llega a beneficiar al poseedor del objeto que se prescribe, sino que también busca garantizar el orden social en cuanto al ejercicio de los derechos de propiedad, a fin de consolidar todas las situaciones de hecho que, de otra manera, podrían generar conflictos prolongados entre los ciudadanos del Estado.

Ahora bien, con respecto a los requisitos específicos de la prescripción extraordinaria de dominio, determinamos que, en primer lugar, es necesario demostrar una posesión ininterrumpida y pacífica por más de quince años por parte del sujeto que desea ser el propietario del objeto. Además, la norma ecuatoriana manda que debemos actuar con buena fe, entendiendo que el bien en cuestión ha sido abandonado, estando dicha buena fe, bajo el paraguas de la presunción *iuris tantum*.

Para que comprendamos el alcance del requisito de posesión, es imperativo verificar lo que ordena el artículo 715 del Código Civil:

Posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño; sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo, o bien por otra persona en su lugar y a su nombre. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo (Art. 715).

Este artículo nos viene a subrayar la importancia que tiene la posesión como elemento central de la prescripción para que la misma pueda ser declarada por parte del juzgador competente. Vale que mencionemos que, durante el proceso, debemos demostrar que hemos cumplido con todos los requisitos legales, a fin de presentar todas las pruebas necesarias ante el funcionario dotado de jurisdicción con competencia en lo civil que dirimirá el caso. Consecuentemente, una vez que se emite la sentencia favorable el juez, el título de propiedad nos es otorgado, consolidando así nuestro derecho sobre el bien bajo la figura de la prescripción adquisitiva extraordinaria.

Finalmente, cabe destacar que la prescripción adquisitiva extraordinaria también puede ser vista como una herramienta para optimizar el uso de los bienes inmuebles dentro de los diversos cantones del país. Eso lo sustentamos en el hecho de que, al permitirse que los bienes abandonados pasen a manos de quienes les darán un mejor uso, esta figura contribuye a que se produzca un verdadero desarrollo dentro de la esfera socio-económica de los cantones que conforman el Ecuador. Sin embargo, también debemos recordar que el tiempo es un factor clave en este proceso, ya que solo a través del cumplimiento de las condiciones legales y del transcurso temporal debido que se encuentra prescrito en la norma, podemos llegar a adquirir legítimamente el dominio de un bien mediante la prescripción adquisitiva extraordinaria.

b. La ordenanza como cuerpo jurídico municipal.

Para que podamos comprender a la ordenanza como herramienta de regulación en el ejercicio descentralizado del poder, primero, tenemos que hacer mención a los orígenes de la potestad normativa de los municipios. Para comenzar, se manifiesta que la misma representa un tema central en el estudio del Derecho Administrativo local, particularmente porque nos permite analizar la razón de ser de las herramientas jurídicas de regulación denominadas ordenanzas.

Esta facultad regulatoria de los municipios ha sido reconocida desde la antigüedad, constituyéndose como una actuación jurídica de la administración que ha ido evolucionado significativamente durante el transcurso temporal de la vida global, llegando a integrar diversos aspectos históricos, culturales y jurídicos que se delinean su marco actual. Por estos motivos el análisis de autores clásicos y contemporáneos que se realiza a continuación, nos permite con claridad comprender cómo esta potestad se ha manifestado a través de los siglos.

La doctrina nos aclara que es esencial reconocer el legado romano en la organización municipal como base fáctica histórica de la existencia de la potestad regulatoria municipal. Por estos motivos, el autor Fustel de Coulanges (1876) en el siglo XIX ya analizó cómo el papel de los municipios en Roma, dieron paso al surgimiento de una forma de delegación administrativa que permitía a las ciudades conquistadas conservar cierta autonomía bajo la supervisión del

imperio. Este sistema, basado en la integración de tradiciones locales que se encontraban enmarcados dentro del Derecho Romano, terminó por consolidar debidamente las bases de la potestad normativa mediante el establecimiento de diversas leyes locales que llegaron a ser aprobadas por los ciudadanos en sus asambleas generales.

A este punto, cabe que mencionemos que también se ha sumado el famoso doctrinario Jellinek (1978) quien destaca que la mencionada forma de codificación de normativa ciudadana antes dicha, tuvo como efecto inmediato la configuración del gobierno local inserto en una unidad política superior, siendo este un rasgo distintivo del municipio como institución local dentro de los Estados, que ha ido evolucionando conforme el paso de los años.

Asimismo, los autores Blázquez Martínez (2003) nos llegan a subrayar que los municipios romanos eran entidades con autonomía, personalidad jurídica y tradiciones jurídicas propias, las cuales se configuraban como características que se materializaban en todas las ordenanzas locales provenientes de dicha potestad regulatoria municipal. Entonces, estas disposiciones normativas eran elaboradas por los magistrados municipales, dándoles a tales disposiciones la fuerza de ley necesaria para poder regular aspectos fundamentales de la vida en las ciudades, como el aprovisionamiento de mercados y la organización de los juegos públicos.

Continuando con el transcurso temporal, exponemos que la evolución del concepto de municipio continuó en la península ibérica tras la caída del Imperio Romano. El académico Embid Irujo (1978) nos menciona que los fueros otorgados por los monarcas durante la Reconquista representaban una adaptación del modelo romano al contexto medieval de las ciudades de esta nueva era en la que pasaba a encontrarse la humanidad. En este punto, el autor nos cuenta que estos fueros funcionaban como pactos legales que tenían la finalidad de otorgarles a las localidades la debida autonomía para poder gestionar asuntos políticos, civiles y administrativos.

El autor Ruiz Funes Cerda (1987) añade ante este desarrollo histórico que, en la época medieval se pudo verificar cómo los jurados reconocidos, fungían como representantes municipales de las diversas localidades, por lo que estos funcionarios del Estado tienen plena potestad normativa para poder elaborar y promulgar las ordenanzas hacia el pueblo, cuya vigencia dependía de la aprobación real que el monarca les otorga a estos cuerpos normativos del sector.

No obstante, la visión de la potestad municipal no sólo se produjo en Europa, pues la misma también tuvo impacto en América con la introducción del sistema municipal español. Comentamos que dicho sistema en varios sectores del continente implicó que se origine una reorganización jurídica para adaptarse al contexto colonial que se había impuesto. Tales ideas son corroboradas por los autores Carrera y Justiz (1905), quienes cuentan como en los cabildos se adquirieron amplias funciones, incluyendo la administración de justicia, la regulación de mercados y la gestión de tierras. Por otra parte, el autor Tau Anzoátegui (2013) nos resalta que

esta integración jurídica combinaba normas hispanas con elementos autóctonos, lo que permitió que se termine creando un sistema híbrido de gobernanza local.

Es así como, comprendemos que la ordenanza municipal es un instrumento jurídico fundamental en la estructura descentralizada del Estado, la cual deriva de un largo periodo de desarrollo en el marco regulatorio que deriva de una potestad municipal. En el contexto municipal ecuatoriano, se determina que la ordenanza como cuerpo jurídico tiene como función primordial la regulación de asuntos de interés local dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes nacionales.

Para que entendamos tal visión, es indispensable comenzar analizando los postulados de la Constitución del Ecuador de 2008 (en lo posterior CRE), la cual define al país como un Estado constitucional de derechos, unitario y descentralizado, garantizando a los gobiernos autónomos descentralizados autonomía política, administrativa y financiera necesaria para que puedan ejercer sus funciones en el ejercicio de la potestad pública (art. 238). Como resultado, derivamos la idea de que dicha estructura descentralizada es la que les permite a los municipios el poder llegar a emitir ordenanzas cantonales, siendo estas el instrumento que, según el jurista Benalcázar Guerrón (2010), no llega a contradecir el carácter unitario del Estado, sino todo lo contrario, pues tales disposiciones jurídicas tienen una naturaleza reglamentaria y no legislativa, limitándose netamente al ámbito de las competencias locales.

Necesariamente tal estructura municipal que ordena la CRE, debe encontrarse desarrollada en la ley infra constitucional; por estos motivos comentamos que es el Código Orgánico de Organización Territorial (en lo posterior COOTAD), el cuerpo jurídico en donde se nos establece que los municipios, como personas jurídicas de derecho público, tienen la capacidad de dictar ordenanzas mediante sus concejos municipales, quienes ejercen la facultad normativa dentro de su jurisdicción territorial antes mencionada (Art. 7).

De esta forma, las ordenanzas, al ser actos normativos derivados de la descentralización del poder público en municipios, se configuran como los cuerpos jurídicos locales más importantes en el ámbito cantonal y provincial, ya que los mismos tienen la necesaria fuerza obligatoria en toda la municipalidad al estar orientados al bienestar común de los habitantes. Sin embargo, referimos que el mismo COOTAD limita el alcance de tales actos normativos, siendo su límite los postulados constitucionales y legales (Art. 7 inciso 2).

De esta manera, las ordenanzas se convierten en un instrumento clave en el ejercicio descentralizado del poder, orientando estos cuerpos jurídicos a normar la vida ciudadana tanto a nivel cantonal como provincial, o incluso metropolitana. No obstante, debemos recordar que los postulados que determinan tales actos jurídicos, jamás deben distorsionar los lineamientos normativos que ordenan las leyes orgánicas, ordinarias y la CRE.

c. El acto administrativo.

Para que comprendamos al acto administrativo como elemento indispensable en la administración pública y su relación con los administrados, hemos construido a continuación un marco teórico conceptual y normativo que permita determinar al mismo con integralidad. Primero, en cuanto al concepto de acto administrativo, se aclara que el mismo ha sido ampliamente debatido en la doctrina jurídica, con diferentes enfoques que enriquecen su comprensión desde los postulados de diversos autores.

Según los profesores García de Enterría y Fernández (2017), analizan que el acto administrativo consiste en una declaración unilateral de voluntad que ha sido efectuada por la administración pública, a fin de que dicha actuación genere los debidos efectos jurídicos directos sobre los administrados, consistiendo tales consecuencias, en la configuración de varios derechos u obligaciones para la sociedad. Por su parte, el autor Jesús González Pérez (1993) nos subraya que este acto tiene que estar orientado siempre al cumplimiento de fines públicos, constituyendo una manifestación de potestades administrativas.

Por su parte, autores como Ibáñez y Pachón (2008) o Penagos (2001), llegan a establecer conceptos parecidos, pues los autores que hemos indicado nos definen el acto administrativo como un hecho jurídico emitido por una autoridad pública, el cual tiene como objeto principal el poder crear, modificar o llegar a extinguir varias situaciones jurídicas concretas para los administrados. De igual manera, esta doctrina aclara la capacidad que tiene el acto administrativo para poder ejecutar por medio de una presunción que la misma ley le ha otorgado, considerando así su carácter ejecutivo como esencial.

La doctrina francesa recalca también esta última característica mencionada, pues los tratadistas Rivero y Waline (1992) clasifican los actos administrativos como decisiones con presunción de ejecución que afectan derechos individuales o colectivos de la sociedad, mientras que el autor Georges Vedel (1994) nos aclara ciertas pautas, al establecer que existe distinción entre actos normativos y decisiones administrativas, reservando el término "acto administrativo" para los actos concretos y no generales que gozan de una presunción de ejecución.

Desde la perspectiva argentina, podemos analizar las bases teóricas que Marienhoff (1998) le ha dado a esta figura, pues el autor amplía la noción de acto administrativo para incluir a todas las actuaciones bilaterales de la administración, como los contratos administrativos, mientras que Gordillo (2000) se distancia de la postura al preferir restringir el concepto de esta figura a las meras declaraciones unilaterales individuales, considerada ésta como la perspectiva que ha primado en la actualidad.

En el caso de la doctrina ecuatoriana, el autor Espinoza (1932) concibe a esta figura de la administración como toda actividad del Estado destinada al cumplimiento de sus fines, incluyendo actos generales y concretos, lo que refleja que el autor nos presenta una visión amplia

del concepto de acto administrativo. Por su parte, el profesor Jaramillo Alvarado (1953) nos otorga el concepto de una declaración jurídica unilateral y ejecutiva que crea, modifica o extingue derechos subjetivos en relación con la administración pública, acercándose más a lo que prescribe la postura con más aceptación en la doctrina administrativa del Derecho.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 (en adelante bajo las siglas CRE) establece un marco robusto para el acto administrativo, asegurando su legalidad, transparencia y finalidad pública. El artículo 226 estipula que las entidades públicas deben actuar de manera eficiente y conforme al derecho, mientras que el artículo 227 garantiza que sus actuaciones respeten el debido proceso. Ahora bien, mencionamos que el nuevo Código Orgánico Administrativo (en lo posterior nos referiremos como COA) regula, a partir del año 2018, de manera detallada el acto administrativo dentro de la legislación ecuatoriana, estableciendo tal norma su contenido conceptual, elementos y efectos normativos en cuanto a los administrados.

Por este motivo, dicho cuerpo legal de naturaleza orgánica nos define a las actuaciones de la administración como una declaración unilateral que proviene de la voluntad de la administración pública, mediante la cual se producen diversos efectos jurídicos individuales para la sociedad, siempre y cuando tales actos se encuentren enmarcados en el cumplimiento de los fines públicos que persigue el Estado a través del ejercicio de la potestad pública (Art. 96). De igual manera, nuestro COA también delimita el conjunto de características esenciales que deben revestir al acto administrativo en el orden jurídico estatal, para que este pueda tener validez en la realidad social, siendo tales presupuestos los siguientes: debe ser expedido por autoridad competente, respetar el debido proceso (art. 99) y ser motivado adecuadamente (art. 100). Además, no debemos olvidar que el artículo 103 del COA establece la figura de la nulidad de los actos administrativos que contravengan el ordenamiento jurídico, cuando tal actuación estatal no cumpla con los requisitos antes descritos en esta ley administrativa.

Por último, en cuanto al ámbito procesal administrativo, mencionamos que el COA detalla de manera taxativa los recursos administrativos disponibles que tienen los administrados para poder oponerse de forma oportuna contra los diferentes actos administrativos ilegales o arbitrarios que puedan ser emanados de la administración; esto se presenta con el objetivo de poder garantizar que los ciudadanos puedan defenderse de actuaciones estatales que vulneren sus derechos (art. 189). De esta manera, aclaramos que tal marco jurídico regula no sólo la emisión de actos administrativos por parte de las entidades estatales, sino también su ejecución, modificación y revocación, asegurando así que las actuaciones por parte de las instituciones del Estado puedan llegar a ser previsibles y fundamentadas para todos los administrados a quienes les irradia los efectos jurídicos de tal actuación.

d. La justicia administrativa como función autónoma y su evolución.

Para comenzar indicamos que es fundamental entender que la justicia administrativa y la justicia ordinaria son distintas en su esencia, finalidad, y su campo de aplicación, pero a la vez,

ambas formas de dirimir problemas sociales son partes esenciales del sistema legal actual. Con esta idea principal, exponemos que en la realidad existen diferentes Estados que, a pesar de tener diversos enfoques, han ido desarrollado y regulando estos mecanismos a lo largo del tiempo en apoyo al Estado de Derecho y la protección de los derechos individuales contra el abuso de poder por parte de la autoridad ejecutiva, que se erige como la preocupación definitoria a ser evitada al momento de ejercer el poder público en cada Estado.

Es así como, debemos analizar que la tarea de la justicia administrativa consiste en poder dirimir los diferentes conflictos en los que esté involucrada la administración pública, y que estén relacionados con el ejercicio de las facultades públicas que esta posee para poder generar bienestar al conglomerado ciudadano. Al respecto, García de Enterría y Fernández (1994) mencionan que este tipo de justicia tiene una razón de ser, y esta es, la preocupación por la necesidad de controlar al poder administrativo en cuanto a su legalidad y a su arbitrariedad. Sin embargo, en el caso de la justicia ordinaria, el alcance es un poco más amplio en el sentido que no solo se trata de los conflictos entre privados en el ámbito de lo civil, penal o laboral, sino también los conflictos entre estas mismas partes en relación a la administración pública, aunque esta última no sea parte del litigio.

Desde el punto de vista histórico, el principio de la justicia administrativa en su forma moderna ha sido marcado por la creación del Consejo de Estado en Francia en 1799. Esta institución se creó para solucionar los problemas que resultaron de la interpretación del principio de separación de poderes que, tal como quedó establecido por la ley de 1790, restringe las competencias de los jueces ordinarios a la prohibición de controlar actos administrativos. Este modelo se ha ido desarrollando hacia aquel tipo de justicia que hoy es conocida como la justicia delegada, y que consideramos que ha sido autónoma de las disposiciones de la ley de 1872, y fue confirmada por el Consejo Constitucional francés en fallos de 1980 y 1987. Tal desarrollo fue un ejemplo para muchos Estados que más tarde adoptaron sistemas similares.

Italia, siguiendo el patrón francés, organizó su sistema de justicia administrativa en 1889 con la creación del Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos Regionales. En la Constitución italiana de 1947, el tribunal de jurisdicción administrativa se rige por la idea de que se ocupa de la protección de intereses legalmente reconocidos, mientras que los derechos subjetivos protegidos por la jurisdicción administrativa se dejan en el ámbito del tribunal ordinario (Mény 1998). Este esquema dual sirve para mejorar la especialización de la práctica de las demandas administrativas, asegurando así que se proporcione un remedio más apropiado acorde con la naturaleza de la disputa implicada.

Una vez más, Alemania ya posee un sentido dualista de orden cuando se trata del sistema de tribunales administrativos. El control legal sobre los organismos administrativos se ejercía a través del Tribunal Federal Administrativo (Bundesverwaltungsgericht) que se constituyó bajo la Constitución de Weimar de 1919. Este modelo coloca un mayor peso en el derecho a tener una administración efectiva y respetuosa de la ley, tal como De Laubaderè (1984)

señala en sus escritos. En particular, Alemania ha estado a la vanguardia del desarrollo de procesos para la revisión constitucional que mejoran los principios de seguridad legal y autoridad de las acciones administrativas.

Por otro lado, España desarrolló sus tribunales administrativos con la promulgación de la constitución de 1978 y la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998. García de Enterría y Fernández (1994) argumentan que la aplicación de este sistema busca defender a la ciudadanía contra decisiones administrativas arbitrarias, mientras busca proporcionar un equilibrio entre el poder del estado y los derechos individuales. España se ha establecido como un país que ha diseñado un modelo orientado en principios de simplificación avanzada y mandatos de efectividad para fomentar el acceso de las personas a la justicia.

En América Latina, la Administración de la Justicia Administrativa evidencia algunas variaciones. En países como Colombia y Uruguay se han creado entidades especializadas como el Consejo de Estado y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, respectivamente. Según Correa Freitas (2020), esos sistemas permiten un control más estricto de la administración pública y otorgan condiciones efectivas de confianza a los ciudadanos en supuestos de abuso de poder o actos arbitrarios. Sin embargo, en gran parte de la región, prevalece el modelo judicialista, en el que los actos administrativos son impugnados ante la justicia ordinaria, lo cual restringe la especialización en esta materia.

Una de las características que distingue la justicia administrativa de la ordinaria es el contenido de la tutela. Siendo la primera extinción del control de los intereses legítimos de los administrados frente a la administración, siendo en la segunda derechos subjetivos en conflictos civiles o conflictos penales. Esto significa que en la justicia administrativa están sometidos intereses preponderantes en la función, ya que la misma revisa el ejercicio de la autoridad en relación con el derecho, como lo señala Vedel (1980).

En términos comparativos, el modelo judicialista que predomina en América Latina se le puede atribuir también la falta de jurisdicciones separadas, que constituye una de las características del derecho anglosajón. Esto está a años luz del sistema francés de contencioso administrativo que se ha expandido considerablemente en Europa. Existen países, como México y Argentina, donde los actos volviéndose ordinarios son juzgados por los mismos tribunales de revisión. Esto hace que observemos una falta de especialización que, incluso, podría mermar la efectividad ventilando la resolución de controversias administrativas (Correa Freitas, 2020).

Por lo tanto, el desarrollo histórico de la administración de justicia en el contexto de su evolución indica que siempre la autoridad estatal deberá ser balanceada y ponderada en contraposición a los derechos de los ciudadanos. Si bien los modelos y regulaciones varían en cada país dependiendo de la herramienta jurídica de cada uno, todos nos encontramos en la misma línea de la lucha por un sistema protector y garante del abuso de autoridad. En la medida en la que podamos pensar sobre estas experiencias, será posible establecer los retos y

oportunidades para el avance en la administración de justicia democrática, en cuanto a su diferenciación con la administración de justicia ordinaria, en particular para el tema de fortalecimiento del estado de derecho y la fe en las instituciones.

RESULTADOS

En los resultados, pretendemos identificar los parámetros utilizados por los servidores públicos del GAD Municipal de Azogues en sus resoluciones, para determinar si los juicios de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio tienen un trámite administrativo posterior de cobro de cesión municipal a través de la normativa del COOTAD y de la disposición municipal OAPDOT. Además, establecemos un análisis jurisdiccional frente a acciones extraordinarias de protección que se oponen a los procedimientos administrativos de cobro de esta suma monetaria, los cuales vulneran las garantías del debido proceso para los administrados, a quienes se les cobra tal valor económico por concepto de cesión municipal, sin contar con un procedimiento establecido.

El artículo 424 del COOTAD menciona que, en los procedimientos de subdivisión y de parcelación de terrenos aptos para la urbanización, los urbanizadores componen el compromiso de ejecutar las obras necesarias como vías, áreas verdes y áreas comunales. Estas áreas deben ser dadas sin costo alguno y de forma obligatoria al Municipio o al Distrito Metropolitano en calidad de bienes de dominio público. Se requiere que no menos de quince por ciento del área útil del terreno se destine a la sanidad y equipamiento comunitario, garantizando que la mitad de este porcentaje será exclusivamente para áreas verdes, salvo en fraccionamientos rurales para herencia, donación y venta sin fines urbanos (COOTAD, Art. 424).

En la reglamentación se establece que el máximo porcentaje para la entrega de dichas áreas no debe exceder el 35% del área neta. Para predios menores de 3,000 m², los municipios pueden optar por exigir la cesión física de unas áreas o por el pago en dinero correspondiente al porcentaje determinado según el catastro. Estos precios son destinados a la compra o a la mejora de áreas verdes y equipamiento comunitario (COOTAD, Art. 424).

En áreas ya construidas, los espacios públicos destinados a áreas verdes pueden igualmente ser cambiados de categoría si son equipamientos públicos, si así lo establece la ley del municipio. El organismo receptor de estos bienes deberá, en su caso, compensar el valor de los mismos mediante la valoración aprobada por el municipio o el distrito metropolitano (COOTAD, Art. 424).

Por otra parte, en desarrollo de los postulados del artículo 424 del COOTAD, se produjo la reciente promulgación de la OAPDOT, la cual fue publicada el 15 de diciembre de 2022 en el Registro Oficial, por parte del Consejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Azogues (en lo posterior GADMA) originando un sinnúmero de controversias sobre el alcance y los procedimientos que deben seguirse una vez obtenida una sentencia judicial favorable en los casos de prescripción adquisitiva.

Esto se debe a que el artículo 195 de la mencionada ordenanza establece que el GADMA se encuentra plenamente facultado para exigir el cobro de un área de cesión municipal a los administrados en todos los procesos ordinarios que versen sobre inmuebles, como son las causas judiciales que tienen por objeto la adquisición del derecho real de propiedad mediante la figura de la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio.

Según el procurador síndico municipal del cantón Azogues, al resolver una consulta remitida por el alcalde Romel Sarmiento en el año 2021, no puede cobrarse la cesión municipal en los casos de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, debido a que este no es un acto administrativo de subdivisión o fraccionamiento, sino que constituye un acto que deriva de una declaración jurisdiccional. Lo cual significa que no es de aplicación lo dispuesto en el artículo 424 del COOTAD, puesto que dicho artículo sólo regula las subdivisiones o fraccionamientos que derivan de actos administrativos, y la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio es un modo originario de adquirir el derecho real de propiedad por la vía de una sentencia, que se conquista como un derecho declarativo a instancia judicial (Oficio Nro. GADMA-UAJ-2021-1531-0, Azogues, 17 de junio de 2021).

Del mismo modo, el procurador síndico nos señala que este tipo de adquisición de dominio no implica la segregación del inmueble en su momento de adquisición ni la generación de tributos específicos a cargo del COOTAD. La naturaleza jurídica de este proceso jurisdiccional y la ausencia de un acto administrativo en particular no permiten, bajo ningún supuesto, que la municipalidad solicite el pago o la compensación monetaria por áreas verdes, con lo que sostenemos el respeto a la legalidad y a la propiedad privada (Oficio Nro. GADMA-UAJ-2021-1531-0, 2021).

Sin embargo, en otras dependencias como la Dirección Financiera y Avalúos y Catastros, del Municipio de Azogues, ignoraron lo referido por el procurador, sosteniendo a su criterio que el artículo 424 del COOTAD, junto con la normativa municipal OAPDOT, determinan la obligación de realizar las cesiones de áreas verdes o su compensación, incluso ante casos de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio. Desde su enfoque, los fraccionamientos que se originan a través de estos procesos constituyen uno de los supuestos que hacen nacer la obligación de atender los principios reglamentarios que han sido promulgados en cuanto a las áreas a ser cedidas o el pago de una suma de dinero en favor del GAD Municipal. Este criterio se aplicó, por ejemplo, al señor Johnny Francisco Cuji Uzhca, a quien se le impuso pagar una compensación equivalente al 19.91% de la superficie obtenida en un juicio de prescripción (Oficio Nro. GADMA-DF-2022-0953-0, 2022).

Entonces, a pesar de las afirmaciones del procurador síndico, el municipio continúa exigiendo los valores provenientes de las cesiones obligatorias en procesos de prescripción. En el caso del señor Johnny Francisco Cuji Uzhca, el jefe de Avalúos y Catastros afirmó que el fraccionamiento que se ordena en la sentencia supone la existencia de un macro lote y, por ello, le fue asignado un título de crédito por la emergencia de USD 531.04, en este caso, en calidad de pago de los cesionistas en un porcentaje que les compete. Esta actuación muestra también

la postura de otros departamentos del GADMA, quienes consideran que el artículo 424 del COOTAD y la OAPDOT son aplicables en condiciones jurisdiccionales, lo que afecta en parte la apreciación del procurador síndico (Oficio No GADMA-DF-2022-0953-0).

La controversia continúa, pues en el Oficio Nro. GADMA-UAJ-2021-1531-0, del 17 de junio de 2021, se examinó si los sujetos que adquieren dominio sobre inmuebles por medio de la prescripción adquisitiva extraordinaria están en obligación de cumplir lo establecido en el artículo 424 del COOTAD. La contestación del GADMA mediante este oficio es que sí, porque a su criterio, la normativa establece la obligación de cumplimiento de los requisitos de cesión municipal, y estos están relacionados con los porcentajes de áreas a ser destinadas a equipamiento comunal y a áreas verdes. Esto viene a reforzar la aplicación de las disposiciones del COOTAD a todo proceso de fraccionamiento de terrenos, haya o no habido cambio en la forma de adquisición del dominio (Oficio Nro. GADMA-UAJ-2021-1531-0, 2021).

De igual manera, en el Oficio Nro. GADMA-DF-2023-1576-0 del 21 de agosto de 2023, el GADMA mediante su departamento financiero señala que el cobro por áreas de cesión municipal tiene sustento en una recomendación emitida por la Contraloría General del Estado en el año 2018. Este informe es motivo para que el GADMA revise y requiera el cumplimiento de los porcentajes de la cesión o compensación económica en los procesos de lotización, aun en los casos de prescripción adquisitiva a decir de esta administración. Por ende, el órgano municipal termina concluyendo que dichas disposiciones son aprobadas por las disposiciones locales de fraccionamiento y ordenanzas que tienen que ver con el OAPDOT y PUGS, determinando de esta manera pautas específicas dirigidas a la recuperación de áreas y valores pendientes (Oficio Nro. GADMA-DF-2023-1576-0, 2023).

En lo que respecta a la consulta de retroactividad relacionada con las dos áreas de cesión en los juicios de prescripción adquisitiva en el Oficio Nro. GADMA-DCU-2023-1056-0 contestado el 14 de agosto de 2023, la municipalidad justifica incluso que puede cobrar cesión municipal para inmuebles adquiridos mediante sentencia que declara la prescripción adquisitiva de dominio, antes de la promulgación de la OAPDOT. En este oficio, la administración indica que este cobro rige desde el 2013, amparado en el artículo 424 del COOTAD que ya se encontraba vigente en dicha época. El GADMA contesta que las disposiciones concernientes a lotizaciones, subdivisiones y control de uso deben ser observadas, lo que aumenta la responsabilidad de los adquirentes de bienes inmuebles por medio de prescripción para adherirse a dichas disposiciones y efectuar los pagos requeridos (Oficio Nro. GADMA-DCU-2023-1056-0, 2023).

Sin embargo, estos criterios seguidos en los procedimientos administrativos de cobro de cesiones municipales, derivaron en la intromisión del órgano de justicia ordinaria, quien, mediante la interposición de una acción extraordinaria de protección, nos dio luces acerca de cómo se está llevando esta práctica en el GADMA, y sus consecuencias jurídicas.

Lo que hemos descrito se revisó en el proceso judicial de nro. 03203-2023-1034T, causa constitucional que tuvo como fundamento los siguientes elementos fácticos: En el caso en

cuestión, los señores Luis Florencio Urgilés Neira y Zoila Edith Urgilés Campos fueron favorecidos en un litigio relativo a la usucapión extraordinaria respecto a una parcela situada en Azogues el día 17 de mayo del año 2022. Sin embargo, cuando intentaron acudir al registro de la propiedad para inscribir la sentencia a tal efecto, el municipio les hizo pagar un impuesto del 15% sobre el área útil del terreno, de acuerdo a la OAPDOT y el artículo 424 del COOTAD. Frente a lo antes descrito, los administrados decidieron plantear en sede administrativa la solicitud de nulidad del cobro de esta suma monetaria, lo que fue, en su momento, estimado por intermedio de una resolución administrativa (nro. 057-2022). Sin embargo, el municipio, luego de eso, expidió una nueva resolución que dejó insubsistente la anterior, por lo que se procedió a la emisión de un nuevo título de crédito por \$5,542.11 con el fin de cobrar dicho valor por concepto de cesión municipal (Tribunal Primero del Cañar, 2024).

Sustentando en la defensa técnica de los accionados refirió que se los notificó deficientemente con el contenido de dicha resolución administrativa, ya que tal acto de comunicación se impartió a una persona diferente a los interesados, lo que quiere decir que se vulnera el artículo 101 del COA. A su vez, contamos que los accionados solicitaron que se revise la legalidad de la ordenanza municipal que impone el tributo, por cuanto dicho rubro económico no corresponde a las facultades del municipio al crear derechos y obligaciones económicas que derivan de la jurisdicción y no de la administración, como es la prescripción adquisitiva de dominio (Tribunal Primero del Cañar, 2024).

El problema central radica en la tensión que se presenta entre las normas municipales y los derechos inherentes a las garantías del debido proceso judicial. Esto se debe a que, para los accionados, la ordenanza municipal OAPDOT, en su artículo 125, contradice nocivamente lo que prescribe el artículo 424 del COOTAD, el cual regula la entrega de áreas verdes o compensaciones monetarias en casos de subdivisiones o fraccionamientos autorizados administrativamente, no en procesos judiciales. Asimismo, bajo estos argumentos, los demandantes indicaron que existe una vulneración del derecho a la propiedad, ya que se está cobrando una cesión municipal para una actividad que no está comprendida dentro de los presupuestos normativos que ordena el artículo 424 del COOTAD.

Los actores también sostuvieron que tales actuaciones de la administración terminan por afectar el derecho al acceso a la justicia y la gratuidad procesal, al imponer barreras económicas para ejecutar una sentencia que no tiene trascendencia dentro de las competencias administrativas. Por último, los demandantes argumentaron que la ordenanza OAPDOT viola el principio de reserva de ley (Art. 301 CRE), pues establece un tributo sin la competencia legal para ello, generando la solicitud de cobro de un valor que no encuentra sustento en ningún marco normativo justo. Además, alegaron que la retroactividad de la norma OAPDOT, al aplicarse a sentencias emitidas antes de su emisión, vulnera la seguridad jurídica y la prohibición de retroactividad en perjuicio de derechos adquiridos, debido a que el municipio de Azogues está

cobrando dicho tributo incluso a predios que fueron adquiridos por prescripción antes de haberse emitido tal ordenanza (Tribunal Primero del Cañar, 2024).

En el aspecto fáctico, partimos mencionando que el Tribunal comienza refiriendo sobre la sentencia emitida por la Unidad Civil del cantón Azogues el 17 de mayo de 2022, en la cual la administración de justicia procedió a declarar procedente la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio a favor de los señores Urgilés. Dicha sentencia fue inscrita en el Registro de la Propiedad, donde se determinó que, para poder registrar tal cambio en el dominio del inmueble, necesariamente tiene que producirse el pago de \$5,542.11 como porcentaje de cesión municipal conforme al artículo 424 del COOTAD y el artículo 125 de la OAPDOT.

Ante tal situación, los accionados se opusieron en la sede administrativa, por lo que, mediante la Resolución No. 0507-2022, la municipalidad de Azogues tomó la decisión de anular este título de crédito. Sin embargo, a pesar de la primera consideración tomada, el gobierno municipal emitió nuevamente una decisión, pues, a través de la Resolución No. 0561-2022, el GADMA revirtió su decisión para proceder a emitir un nuevo título de cobro de dicho porcentaje de cesión municipal, generando un escenario de incertidumbre y posibles vulneraciones de nuestros derechos como administrados (Tribunal Primero del Cañar, 2024).

Lo medular de la resolución del Tribunal Primero de lo Cañar radica en lo referente al principio constitucional de reserva de ley, mediante el cual, el órgano de justicia concluyó que la creación de tributos es competencia exclusiva de la Función Ejecutiva, tal como lo dispone el artículo 301 de la Constitución. Si bien el GADMA aplicó disposiciones normativas locales relacionadas con el artículo 424 del COOTAD, para el Tribunal, queda claro que el cobro de cesión municipal constituye una figura adicional a los previstos por ley, por lo que la aplicación de dicho instrumento monetario debería estar debidamente justificada y sustentada en normativa aplicable, lo cual, en el caso, no se puede demostrar. En este punto, contamos que el Tribunal se abstuvo de pronunciarse sobre la constitucionalidad de dichas normas, al considerar que esta competencia corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional, empero, decidimos que se emita una copia certificada del fallo a la Corte a fin de que en el futuro efectúe un examen de constitucionalidad sobre dicha norma (Tribunal Primero del Cañar, 2024).

Con relación a la seguridad jurídica, el Tribunal advirtió que las actuaciones del GADMA generaron un escenario de contradicción y arbitrariedad al modificar su criterio con relación al artículo 424 del COOTAD. Por una parte, se afirmaba que no se debía exigir un porcentaje de cesión, pero luego llegaron a emitirse actos administrativos que se contradecían con esta postura. Esto afectó la previsibilidad y, en consecuencia, la confianza legítima que los administrados deben tener en las actuaciones de la administración pública, valores sustantivos en un Estado de derecho (Tribunal Primero del Cañar, 2024).

Finalmente, acerca del derecho al debido proceso y de garantizar el derecho a la defensa, contamos que el órgano de justicia verificó que existían irregularidades en la notificación

de la Resolución No. 0561-2022 y de las posteriores boletas de notificación. Tales disfunciones, como la notificación errónea a las partes del proceso o la falta de prueba de la notificación efectiva, privaron al legitimado activo de la oportunidad de interponer recursos en la defensa de sus intereses. La deficiente notificación pudo sesgar sus posibilidades de reacción frente al título de crédito en el que fue reconocido, dando lugar a su indefensión (Tribunal Primero del Cañar, 2024).

De acuerdo con lo anterior, exponemos que el Tribunal cierra su razonamiento considerando los “derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso que le asisten al legitimado activo” como violados en razón de las acciones del GADMA. En consecuencia, dejaron sin efecto la Resolución No. 0561-2022, la suspensión del porcentaje de cesión fue nulitada y conminaron al GADMA a tomar en cuenta el respeto a las garantías constitucionales en el ejercicio de sus funciones administrativas.

MATERIALES Y MÉTODOS

La presente investigación la hemos realizado con base en un enfoque mixto; esto es cualitativo de revisión de bibliografía y análisis de casos. En este sentido, hemos aplicado el método dogmático y deductivo con el que utilizamos las técnicas de revisión de literatura académica para fundamentar teóricamente a la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, la potestad normativa municipal, los actos administrativos y la justicia administrativa.

Por su parte, para el análisis del cobro de cesión municipal en los casos de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, analizamos los procedimientos administrativos efectuados por la municipalidad de Azogues mediante el estudio de caso; mismo que nos permitió la recolección de información partiendo de actuaciones de la misma administración, y un caso de acción extraordinaria de protección sustanciado en el cantón Azogues.

De igual manera, las normas utilizadas para la fundamentación teórica son la CRE, el COOTAD, COA y OAPDOT. Finalmente, generamos una discusión a partir de la triangulación de toda la información analizada, con el objeto de dar respuesta a la pregunta de investigación y justificar nuestra hipótesis central.

DISCUSIÓN

Nuestra hipótesis sostiene que el GADMA mediante la promulgación de la OAPDOT, ha excedido sus competencias legales al imponer cobros adicionales en los procesos judiciales relacionados con prescripciones extraordinarias adquisitivas de dominio. Este análisis lo desarrollamos con base en una triangulación de información que consta en los resultados de la presente investigación.

El artículo 424 del COOTAD regula las cesiones obligatorias en casos de subdivisión o fraccionamiento de terrenos autorizados administrativamente. Sin embargo, estas disposiciones no contemplan expresamente su aplicación a sentencias judiciales que ordenan la prescripción adquisitiva extraordinaria, que son de naturaleza jurisdiccional y no administrativa. En este

sentido, el procurador síndico del GAD de Azogues ha sostenido que este tipo de distribución de pagos que se deriva de la OAPDOT en este tipo de procedimientos es ilegal y se sale de las competencias que la ley otorga a los municipios, porque la figura de la prescripción adquisitiva no contempla el pago de cesión municipal para este tipo de casos.

Sin embargo, las dependencias municipales han interpretado el artículo 424 del COOTAD como aplicable incluso a estos supuestos de prescripción adquisitiva de dominio descarada por la vía jurisdiccional, fundamentando su postura en informes emitidos por la Contraloría General del Estado y en la normativa municipal anterior a la OAPDOT. Esta discrepancia interna produce inseguridad jurídica y demuestra una postura interpretativa que es expansiva de las disposiciones del COOTAD pero que no cuenta con una cobertura legal expresa, lo que podría ser considerado una violación al principio de reserva de ley, establecido por el artículo 301 de la CRE.

Por otra parte, el cobrar un tributo de cesiones municipales en acciones de prescripción adquisitiva puede menoscabar varias garantías consagradas en la CRE, dentro del mismo procedimiento administrativo de recaudación que se sustancia dentro de la municipalidad de Azogues:

Primero, debemos tomar en cuenta que algunas prácticas llevadas a cabo durante el procedimiento de cobro de estas cesiones se han caracterizado por irregularidades, como, por ejemplo, la notificación indebida en el caso de los señores Luis Florencio Urgilés Neira y Zoila Edith Urgilés Campos. En este punto, podemos evidenciar cómo estas omisiones afectaron el derecho de defensa de los administrados, colocándolos en una situación de desamparo frente a los actos administrativos emitidos por GADMA. De hecho, la indebida notificación produjo tensiones en el procedimiento administrativo que estuvo afectado también por la vaguedad de las disposiciones que emanan del artículo 125 de la OAPDOT, lo cual, desembocó en un panorama de arbitrariedad en las actuaciones municipales, a tal punto de lesionarse el derecho a la seguridad jurídica.

Segundo, los diferentes oficios municipales analizados en los resultados de esta investigación, demuestran lo trastocado que se encuentra el procedimiento administrativo en el GADMA. El mero hecho de que el procurador síndico, quien es el encargado de generar la asesoría jurídica a dicho ente administrativo, haya mencionado que no se pueden cobrar cesiones municipales para los cambios de dominio vía prescripción, es un indicativo de que el GADMA no se toma en serio la legalidad de las normas y los procesos administrativos internos. Pues a pesar de dicha consideración del funcionario jurídico del municipio, los demás departamentos financieros hicieron caso omiso a tal análisis legal, y siguieron cobrando la cesión municipal para los casos de prescripción adquisitiva de dominio, bajo el amparo de una ordenanza ilegal que contraviene y desnaturaliza los postulados del artículo 424 del COOTAD.

Desde un enfoque doctrinal, afirmamos que la prescripción adquisitiva extraordinaria es un medio originario de adquisición del dominio que la declara el funcionario jurisdiccional (Rozas

Vial, 1998), por lo que, tal declaratoria no deviene de un acto administrativo, sino de uno judicial. En este punto, el artículo 424 del COOTAD contempla aspectos previstos para los fraccionamientos de terreno que se derivan de actos administrativos, lo cual no es el caso de la prescripción, ya que la misma es declarada a través de la vía jurisdiccional. Este criterio también es aceptado por el procurador síndico del GADMA, sin embargo, su consejo no ha sido tomado en cuenta.

Como analizamos en el marco teórico y estado del arte, la potestad normativa municipal no es ilimitada, pues la misma se encuentra debidamente controlada por los postulados que prescriben tanto la CRE como la ley positiva. Entonces, el GADMA no podía emitir la OAPDOT para proceder a cobrar una cesión municipal para supuestos de prescripción adquisitiva no contemplados en la norma orgánica superior (COOTAD Art. 425), ya que dicha declaratoria no pertenece al mundo del Derecho Administrativo, sino al jurisdiccional civil.

Además, no debemos olvidar que incluso, el GADMA genera un procedimiento administrativo de cobro de cesión municipal para caso de prescripción adquisitiva, mediante la aplicación retroactiva de la OAPDOT, ya que se ha llegado a cobrar dicho tributo para casos que se configuraron a través de sentencias que fueron emitidas antes de la vigencia de esta ordenanza. Entonces, no solo que el municipio genera escenarios de intromisión de competencias normativas, sino que también vulnera el principio de no irretroactividad de las normas configurando una práctica arbitraria en el ejercicio del poder público de dicho cantón.

Todo lo que hemos argumentado en esta discusión, no constituye una mera opinión subjetiva, pues el mismo razonamiento ha proferido la administración de justicia ordinaria. Pues del proceso judicial nro. 03203-2023-1034T que examinamos, se desprendió que, para el Tribunal Primero de lo Penal del Cañar, el cobro por concepto de áreas de cesión municipal a los adjudicatarios de inmuebles mediante sentencia judicial de prescripción adquisitiva, nos determina un escenario en el que se imponen cargas económicas para los administrados mediante la inobservancia del marco legal superior denominado COOTAD en su artículo 424.

Recordamos una vez más, que el Tribunal destacó que el artículo 424 del COOTAD se circunscribe exclusivamente a procesos administrativos de fraccionamiento o subdivisión, no aplicándose a procedimientos jurisdiccionales como la prescripción adquisitiva, compartiendo criterios de otros juristas inmersos en el área como es el caso del procurador síndico del mismo GADMA. Por lo tanto, es correcto que manifestemos que el imponer cargas económicas adicionales mediante una ordenanza municipal, termina por exceder las competencias legales del GADMA, vulnerando principios constitucionales como el derecho a la propiedad, las garantías del debido proceso y el principio de legalidad en cuanto a dicho procedimiento administrativo de cobro que se genera en la municipalidad de Azogues.

La administración de justicia ordinaria comparte nuestro criterio, pues dicho órgano pudo identificar irregularidades dentro del proceso administrativo de cobro de cesión municipal para los casos manifestados, como la retroactividad de la norma y la emisión de títulos de crédito sin

fundamentos claros, generando incertidumbre jurídica para los administrados que habían adquirido inmuebles por medio de la prescripción. Por ejemplo, en el caso de Luis Florencio Urgilés Neira y Zoila Edith Urgilés Campos, el Tribunal constató violaciones al debido proceso derivadas de notificaciones defectuosas y la imposición de tributos injustificados, lo que restringió el derecho de defensa de los afectados al momento de oponerse a los actos administrativos de cobro de cesión municipal.

Este pronunciamiento judicial, hizo que se remita una copia certificada de esta sentencia a la Corte Constitucional, con el objeto de que se efectúe un control de constitucionalidad de la OAPDOT con la que el GADMA lleva ya dos años cobrando cesión municipal a los administrados que han adquirido inmueble por medio de prescripción. En nuestra opinión entendemos que los GAD deben respetar los límites de sus competencias con el objeto de que su potestad normativa y los actos administrativos que emanan se encuentren dentro del marco jurídico vigente, garantizando así que las actuaciones que ejecuta dicha municipalidad no vulneren derechos constitucionales mediante la aplicación de indebidos procesos administrativos.

En nuestro criterio, se subraya que en esta discusión queda claro que la imposición de pagos de cesiones municipales en procesos de prescripción adquisitiva extraordinaria refleja un ejercicio indebido de competencias por parte del GAD de Azogues. Esto se justifica en la idea de que, si bien los municipios tienen un papel crucial en la planificación territorial de los diversos cantones en donde se ejerce el poder descentralizado, no es menos cierto que la mentada potestad estatal no debe ejercerse en detrimento de derechos constitucionales, ya que los mismos constituyen el límite a toda actuación administrativa.

Tercero, entendemos que la normativa aplicable superior, como el artículo 424 del COOTAD, no habilita expresamente la exigencia de estos cobros de cesión municipal en procesos jurisdiccionales, siendo lógico que la OAPDOT carece de legalidad al determinar el cobro de dicha suma monetaria en su artículo 125. Es esta disposición municipal la que irradia un ejemplo de extralimitación de competencias por parte del GADMA de Azogues, que conjuntamente con los departamentos financieros, aplican procedimientos administrativos de cobro de este tributo sin tomar en consideración la opinión de su propio procurador síndico.

Por todo lo que hemos manifestado, terminamos indicando que esta discusión refuerza nuestra hipótesis de que el GAD de Azogues ha excedido sus competencias legales, generando un impacto negativo en los derechos de los administrados y en la confianza en la institucionalidad local, al generar procedimientos administrativos de cobro de cesión municipal para los administrados que han obtenido el dominio de inmuebles mediante procesos de prescripción adquisitiva extraordinaria de propiedad. De esta forma se justifica que el artículo 125 de la OAPDOT, contraviene y desnaturaliza la redacción del artículo 424 del COOTAD.

Cuarto, también debemos discutir que la problemática planteada involucra una presunta transgresión del principio de competencia y del principio de legalidad por parte del GADMA en cuanto al ejercicio de la potestad pública que se está ejerciendo a través de la OAPDOT. Para

comprender esta idea tenemos que partir de ciertos parámetros jurídicos fundamentales. Primero, tenemos que entender que el principio de competencia, según el autor Linares (1986), tiene como objeto principal el asegurar que la administración pública pueda llegar a operar dentro de los límites necesarios para cumplir con las finalidades de interés público que se ha determinado el ente estatal, definiendo las funciones que pueden ser ejercidas legítimamente por una entidad al momento de efectuar cada una de sus actuaciones. De igual forma, el autor Mabel Ivanega (2005) señala que la competencia no solo habilita a la administración para poder tomar decisiones en base al poder, sino que también limita a los organismos estatales, estableciendo una frontera entre lo permitido y lo prohibido en su actuar administrativo, encontrándose la potestad pública siempre controlada por los márgenes de actuación que se derivan de la Constitución y a ley positiva que el Estado determina. Por lo tanto, en el caso concreto tenemos que comprender que este principio exige que las acciones de los GAD se circunscriban estrictamente al marco de atribuciones que la ley les confiere, a fin de que no se produzcan actuaciones arbitrarias que desnaturalicen el ejercicio del poder del Estado.

En el problema jurídico que analizamos dentro de este trabajo, se puede observar que el GAD de Azogues, al imponer el cobro de áreas de cesión municipal en procesos de prescripción adquisitiva de dominio, termina por exceder de forma muy grave las competencias que le otorga la ley del Estado para el cobro de dichos valores económicos, pues este tipo de tributo se encuentra regulado específicamente por el artículo 424 del COOTAD, el cual como ya se analizó termina por limitar el cobro de dicho valor a los trámites administrativos como lotizaciones, urbanizaciones o particiones. Como resultado, podemos decir que la competencia del GAD no abarca decisiones relacionadas con procesos judiciales que son materia exclusiva de la justicia ordinaria, como lo establece el COGEP para aquellos casos en los cuales un administrado adquiera la titularidad de un inmueble mediante la figura de la prescripción adquisitiva.

Por otro lado, también debemos considerar que se encuentra lesionado el principio de legalidad, en virtud del cual toda acción administrativa debe estar basada en normas jurídicas expresas, no pudiendo encontrarse dichas actuaciones fuera del marco permitido por el orden jurídico estatal. Según Ivanega (2003), este principio que estamos analizando constituye uno de los pilares más importantes del Derecho Administrativo, pues asegura que las entidades públicas actúen dentro del marco normativo preestablecido con el objeto de evitar toda clase de decisiones que puedan adolecer de arbitrariedad o discrecionalidad, siendo estos los fundamentos conceptuales que nos permiten comprender en esta discusión que, la ordenanza del GAD de Azogues contraviene este principio al extender indebidamente sus facultades de la administración, ya que tiende a modificar de facto el tratamiento legal de la prescripción adquisitiva de dominio, imponiendo cargas económicas que no se encontraban previstas en la ley.

Queda claro entonces que la OAPDOT, al imponer requisitos adicionales en procesos de prescripción adquisitiva de dominio para el cobro de dinero por concepto de cesión municipal,

viene a generarles a los administrados una distorsión de la seguridad jurídica que estos procesos buscan garantizar, puesto que tales decisiones del GADA no solo contrarían el principio de legalidad al actuar sin fundamento normativo, sino que además violan el principio de competencia al invadir la esfera de acción de la administración que no le otorga competencias para cobrar dichos valores económicos a las personas que han adquirido un inmueble por la figura de la prescripción.

Quinto, no podemos dejar de lado el hecho de que, la problemática planteada refleja una grave afectación a principios fundamentales del Derecho Administrativo, como son la seguridad jurídica, la confianza legítima y el derecho a una buena administración pública en cuanto al tratamiento que está generando la municipalidad de Azogues con respecto al cobro de cesión municipal. Esto se debe a que, los indicados principios que se encuentra consagrados en el COA Art. 22 y Art. 31, son vulnerados cuando el GADMA, a través de la indebida utilización de la normativa OAPDOT, establece cobros no previstos en la normativa superior para procesos judiciales de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio.

Ya ha quedado claro que el artículo 424 del COOTAD delimita la cesión municipal obligatoria a netamente a los contextos administrativos con respecto a los inmuebles, como lo son las subdivisiones o fraccionamientos de terrenos, sin contemplar sentencias judiciales de prescripción adquisitiva. Por estas razones que hemos esgrimido, determinamos que, al extender este artículo mediante la OAPDOT, el GADMA incurre en una interpretación expansiva sin cobertura legal expresa, contraviniendo el derecho a la seguridad jurídica que prescribe la CRE y el COA, pues se tratan de actuaciones que no son previsibles para los administrados ya que se alejan de los límites de lo que ordena el marco legal.

Por último, dejamos también sentado que el derecho a una buena administración pública, consagrado en el COA en su artículo 22, implica decisiones legales, transparentes y eficientes apeadas siempre a lo que determina la normativa nacional e internacional por parte de las instituciones estatales, en las cuales se ejerce el poder público para el bienestar. Por lo que, la imposición de cobros injustificados no solo vulnera derechos individuales de los ciudadanos a los que se les cobra dicho valor económico, sino que también termina por debilitar la confianza que tienen que tener los administrados sobre la institucionalidad local, alejándose del propósito de garantizar una administración orientada al interés público.

CONCLUSIONES

Sostenemos que, tal como se afirma en la hipótesis inicial, la GADMA, al emitir la OAPDOT, ha sobrepasado los límites establecidos por la ley al establecer el cobro de gastos adicionales en los juicios de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio; los casos analizados en esta investigación permiten corroborar esta afirmación. Luego, a partir de análisis exhaustivo que hemos efectuado, además de una total sistematización de información a través de un método deductivo, podemos presentar evidencia de que existe una violación de prácticas normativas y de principios básicos del ordenamiento jurídico ecuatoriano que se encuentran

comprometidos por estos procedimientos de cobro de cesión municipal por parte del mencionado órgano administrativo de Azogues.

En primer lugar, verificamos que el artículo 424 del COOTAD destinado a regular las asignaciones obligatorias que deben otorgarse a los gobiernos municipales, en el caso de procedimientos administrativos de subdivisión o fragmentación de terrenos, no incluye la aplicabilidad de estas cargas económicas en el ámbito de modificaciones en la propiedad de los terrenos afectados por decisiones que se derivan vía jurisdiccional ordinaria, como ocurre en los supuestos de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio. Este criterio también ha sido reconocido por el mismo abogado del GADMA en su calidad de procurador síndico, planteando el tema en el fundamento jurídico de la ejecución de cargas económicas a través de la OAPDOT en este contexto. Sin embargo, a pesar de este análisis legal interno, las agencias municipales internas de la mencionada institución han interpretado de manera expansiva la indicada disposición, basándose en criterios no vinculantes como los informes del Contraloría General del Estado y normativa municipal, realizando así un acto que contraviene el principio de la reserva de la ley.

En segundo lugar, hemos podido verificar que las conducciones en las que se sustancian los procedimientos administrativos correspondientes al cobro de la cesión municipal en los casos de prescripción adquisitiva extraordinaria están viciadas en materia de derechos fundamentales. En tales casos, las notificaciones defectuosas, como en los casos de Luis Florencio Urgilés Neira y Zoila Edith Urgilés Campos, donde se violó el derecho de defensa de los administrados. Además, la aplicación retroactiva del OAPDOT para exigir cesiones en instancias ya decididas por un fallo legal ofende el principio de no retroactividad de las normas.

En tercer lugar, constatamos que el cobro de cesiones municipales en este tipo de casos no solo que viene a generar inseguridad jurídica para todos los administrados del GADMA, sino que también debilita la confianza que debe existir en la institucionalidad local, al imponerse cargas económicas sin una base legal clara y en contradicción con el marco constitucional y legal vigente. Como resultados, entendemos que estas actuaciones exceden las competencias legales del GADMA configuran un escenario de contradicción con los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso establecidos en la Constitución.

Recomendamos que se realice una revisión integral de la OAPDOT, especialmente de su artículo 125, a fin de eliminar todas las disposiciones que contravengan normas superiores, con el objeto de eliminar esta imposición de cargas económicas de cesión municipal para los casos de prescripción adquisitiva extraordinaria, pues la normativa municipal debería remitirse únicamente a los supuestos que prevé el artículo 424 del COOTAD.

Por lo tanto, concluimos que el GADMA ha incurrido en un ejercicio indebido de competencias al imponer cargas económicas en procesos de prescripción adquisitiva extraordinaria por concepto de cesión municipal. Esta idea que hemos expuesto viene a reforzar nuestra hipótesis central de esta investigación, pues a más de destacar la imperiosa necesidad

de garantizar que las actuaciones municipales del GADMA se ajusten estrictamente al marco jurídico orgánico y constitucional, con la finalidad de que se respeten todos los derechos constitucionales, también nos indica que se debe promover que los ciudadanos de dicho cantón vuelvan a tener la debida confianza en la institucionalidad pública de su gobierno municipal.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución de la República del Ecuador* [CRE]. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008 (Ecuador).

Asamblea Nacional del Ecuador. *Código Civil* [CC]. Registro Oficial Suplemento 46, última actualización Registro Oficial 15, 14 de marzo de 2022 (Ecuador).

Asamblea Nacional del Ecuador. *Código Orgánico Administrativo* [COA]. Registro Oficial Cuarto Suplemento 268, 14 de marzo de 2023 (Ecuador).

Asamblea Nacional del Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial* [COOTAD]. Registro Oficial Suplemento 303, 31 de diciembre de 2019 (Ecuador).

Blázquez Martínez, J. M. (2003). *El municipio romano de España en El municipio. Historia de los servicios urbanos*. Fomento de Construcciones y Contratas S.A.

Cabanellas, G. (2010). *Diccionario Jurídico Elemental Actualizado*. Heliasta.

Carrera y Justiz, F. (1905). *Introducción a la historia de las instituciones locales de Cuba*. La Moderna Poesía.

De Laubadère, A. (1984). *Traité de Droit Administratif* (Tomo I). Librairie Générale de Droit et Jurisprudence.

Departamento de Control Urbano del GAD Municipal de Azogues. (2023). Oficio Nro. GADMA-DCU-2023-1056-0. 14 de agosto de 2023.

Dirección Financiera de Avalúos y Catastros, GAD Municipal de Azogues. (2022). Oficio Nro. GADMA-DF-2022-0953-0.

Dirección Financiera del GAD Municipal de Azogues. (2023). Oficio Nro. GADMA-DF-2023-1576-0. 21 de agosto de 2023.

Durán Martínez, A. (2015). *Contencioso Administrativo*. Ed. Amalio Fernández.

Embid Irujo, A. (1978). *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*. Instituto de Estudio de Administración Local.

Escriche, J. (1863). *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Librería de Rosa y Bouret.

- Freitas, R. C. (2020). Estudio comparado del contencioso administrativo. *Revista de derecho público*, (57), 86-109.
- Fustel de Coulanges, N. D. (1876). *La ciudad antigua*. Tello.
- García de Enterría, E., & Fernández, R. (2017). *Curso de Derecho Administrativo* (15.ª ed.). Ed. Civitas.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (1994). *Curso de Derecho Administrativo* (Tomo II). Ed. Civitas.
- García Falconi, J. (2011). *Manual de Práctica Procesal Civil, Los Juicios por Prescripción Adquisitiva Ordinaria y Extraordinaria de Dominio*. Rodin.
- González Pérez, J., & González Navarro, C. (1993). *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Ed. Civitas.
- Gordillo, A. (2000). *Tratado de Derecho Administrativo: El Acto Administrativo* (Tomo 3). Fundación de Derecho Administrativo.
- Ibáñez, G., & Pachón, L. C. (2008). *La Administración Pública Colombiana*. Ediciones Jurídicas Ibáñez.
- Ivanega, M. (2005). *Principios de la Administración Pública*. 6.ª ed. Abaco de Rodolfo de Palma.
- Ivanega, M. M. (2003). Los principios de la organización administrativa. *Documentación administrativa*.
- Jaramillo Alvarado, P. (1953). *Derecho Público Interno*. Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Jellinek, G. (1978). *Teoría general del Estado*. Albatros.
- Larrea Holguín, j. (2003). *Manual Elemental de Derecho Civil del Ecuador*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Linares, J. (1986). *Derecho Administrativo*. Astrea. I
- Marienhoff, M. (1988). *Tratado de Derecho Administrativo*. Abeledo-Perrot.
- Mény, I. (1998). *El sistema político francés*. La Documentation Française.
- Penagos, G. (2001). *El Acto Administrativo* (Tomo I, 7.ª ed.). Editorial ABC.
- Procurador Síndico del GAD Municipal de Azogues. (2021). Oficio Nro. GADMA-UAJ-2021-1531-0. Azogues, 17 de junio de 2021.

Rivero, J., & Waline, J. (1992). *Droit Administratif*. Ed. Dalloz.

Rozas Vial, F. (1998). *Los bienes*. Editorial Jurídica Chile.

Ruiz-Funes Cerda, J. (1987). Jurados en municipios españoles de la baja edad media. *Historia, Instituciones, Documentos*, 14, 27-40.

Tau Anzoátegui, V. (2013). *La configuración del Derecho indiano provincial y local. Cuestiones metodológicas y desarrollo de sus fases históricas*. En V. Tau Anzoátegui, & A. Agüero, *El Derecho local en la periferia de la Monarquía hispánica. Río de la Plata, Tucumán y Cuyo. Siglos XVI-XVIII*. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

Tribunal Primero de lo Penal del Cañar. (2024). Sentencia Nro. 0320320231034T. 30 de enero de 2024.

Vedel, G. (1980). *Derecho Administrativo*. Biblioteca Jurídica Aguilar.

Vedel, G., & Devolvé, P. (1992). *Droit Administratif*. PUF.