

**UNIVERSIDAD CATOLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**Trabajo de Titulación Examen Complexivo previa la obtención del grado  
de Magíster en Derecho Procesal**

**LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UNA ORDENANZA QUE  
REGULE EL PROCEDIMIENTO PARA LAS  
CONTROVERSIAS EN SOLARES MUNICIPALES PARA USO  
HABITACIONAL EN EL CANTÓN GUAYAQUIL**

**Maestrante**

**AB. MARÍA ESTHER BERMEO GÓMEZ**

**Guayaquil, 04 de Mayo del 2016**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL**

**CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por la Ab. María Esther Bermeo Gómez, como requerimiento parcial para la obtención del Grado Académico de **Magister en Derecho Procesal**.

**REVISORES**

---

**Dr. Francisco Obando Freire**

---

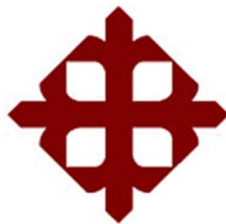
**Ab. Corina Navarrete Luque**

**DIRECTOR DEL PROGRAMA**

---

**Dr. Santiago Velázquez Velázquez**

**Guayaquil, a los 04 días del mes de Mayo del año 2016**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, Ab. María Esther Bermeo Gómez

**DECLARO QUE:**

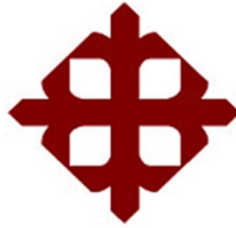
El examen complejo **La necesidad de implementar una ordenanza que regule el procedimiento para las controversias en solares municipales para uso habitacional en el cantón Guayaquil** previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Derecho Procesal**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

**Guayaquil, a los 04 días del mes de Mayo del año 2016**

**LA AUTORA**

**Ab. María Esther Bermeo Gómez**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL**

**AUTORIZACIÓN**

**Yo, Ab. María Esther Bermeo Gómez**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del examen complejo **La necesidad de implementar una ordenanza que regule el procedimiento para las controversias en solares municipales para uso habitacional en el cantón Guayaquil** cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los 04 días del mes de Mayo del año 2016**

**LA AUTORA:**

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'María Esther Bermeo Gómez'. The signature is written in a cursive, flowing style.

**Ab. María Esther Bermeo Gómez**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL**

**INFORME DE URKUND**

**URKUND**

**Documento:** MDP-V - BERMEO GOMEZ MARIA2 VERSION FINAL (3).docx (D17579214)

**Presentado:** 2016-02-03 13:40 (-05:00)

**Presentado por:** Andrés Isaac Obando Ochoa (ing.obandoo@hotmail.com)

**Recibido:** santiago.velazquez.ucsg@analysis.orkund.com

**Mensaje:** RV: MDP-V - BERMEO GOMEZ MARIA2 VERSION FINAL (3) [Mostrar el mensaje completo](#)

3% de esta aprox. 32 páginas de documentos largos se componen

**Lista de fuentes Bloques**

Categoría	Enlace/nombre de archivo
	<a href="http://www.hospitalmilitar.mil.ec/phocadown">http://www.hospitalmilitar.mil.ec/phocadown</a>
	<a href="http://es.slideshare.net/xiomyl511/derecho-rc">http://es.slideshare.net/xiomyl511/derecho-rc</a>
	<a href="http://www.oficial.ec/ordenanza-municipal-ca">http://www.oficial.ec/ordenanza-municipal-ca</a>
	<a href="http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/es">http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/es</a>
	<a href="http://www.efile.org/lexfiles/documento/">http://www.efile.org/lexfiles/documento/</a>

0 Advertencias. Reiniciar Exportar

Trabajo de Titulación Examen Complexivo previa la obtención del grado de Magister en Derecho Procesal V PROMOCIÓN TEMA LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UNA ORDENANZA QUE REGULE EL PROCEDIMIENTO PARA LAS CONTROVERSIAS EN SOLARES MUNICIPALES PARA USO HABITACIONAL EN EL CANTÓN GUAYAQUIL  
Maestrante AB. MARÍA ESTHER BERMEO GÓMEZ Guayaquil, 26 de Enero

64%	# 1 Activo	Fuente externa: <a href="http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/12...">http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/12...</a> 64%
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL SISTEMA DE POSGRADO MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL		UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL SISTEMA DE POSGRADO MAESTRÍA EN GERENCIA EN
CERTIFICACIÓN Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por la Ab. María Esther Bermeo Gómez, como		DE LA

## **AGRADECIMIENTO**

Mi más sincero y profundo agradecimiento al señor Director de Justicia y Vigilancia, Abogado Francisco Xavier Narváez Valdiviezo, por haberme dado la oportunidad y por haber depositado su confianza en mí, al haberme nombrado como Comisaria Segunda Municipal, cargo que lo he asumido durante este tiempo con mucha responsabilidad, transparencia e infinita entrega, ocupación que se ha convertido en una experiencia profesional muy enriquecedora a nivel intelectual y que ha permitido el desarrollo del presente trabajo; de igual manera, quiero agradecer a la Universidad Católica de Santiago Guayaquil, institución prestigiosa en la que me formé como Abogada de los Tribunales de la República del Ecuador, la misma que en la actualidad me continúa formando para ser una gran profesional del derecho.

## **DEDICATORIA**

A Dios y a la Virgen María, padres celestiales que día a día permiten ponerme de pie, para poder compartir mis días junto a las personas que amo.

A mis padres, Enrique y María, por ser los pilares fundamentales de mi formación llena de valores y principios, quienes me han brindado a lo largo de estos años su inmenso amor, comprensión y su valiosa sabiduría.

A mi esposo, compañero de vida, partícipe de mis momentos de alegría y tristeza, amigo incondicional de mis luchas y derrotas.

## INDICE GENERAL

<b>CERTIFICACIÓN</b> .....	<b>I</b>
<b>DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD</b> .....	<b>II</b>
<b>AUTORIZACIÓN</b> .....	<b>III</b>
<b>INFORME DE URKUND</b> .....	<b>IV</b>
<b>AGRADECIMIENTO</b> .....	<b>V</b>
<b>DEDICATORIA</b> .....	<b>VI</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>VIII</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>IX</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
1 REFERENCIAS DOCTRINALES RESPECTO AL CRECIMIENTO URBANO INFORMAL Y LAS POLÍTICAS DE ACCIÓN HAN SIDO EJECUTADAS POR EL GOBIERNO CENTRAL Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. ....	3
<i>1.1 Origen de los asentamientos irregulares.</i> .....	3
<i>1.2 Políticas de acción ejecutadas por el Gobierno Central y el M. I Concejo Cantonal de Guayaquil ante la formación de los asentamientos irregulares.</i> .....	4
1.2.1 Perspectiva general sobre los períodos de las políticas estatales. ....	4
1.2.2 Decretos - Leyes - Ordenanzas sobre Legalización de la tenencia de la tierra en el cantón Guayaquil.....	6
<i>1.3 Facultad Legislativa para expedir Ordenanzas Municipales.</i> .....	13
2 MARCO METODOLÓGICO .....	19
<i>2.1 Análisis del Juicio Verbal Sumario como procedimiento aplicado por las autoridades municipales ante las divergencias surgidas por la posesión de un terreno de propiedad Municipal.</i> .....	20
<i>2.2 Análisis sobre las limitaciones encontradas en la “Ordenanza que reglamenta la Enajenación de Terrenos ubicados en los sectores urbano marginales de la ciudad Guayaquil, amparados por Decretos Leyes”</i> .....	24
3 PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA.....	31
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>43</b>
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	<b>45</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>46</b>
<b>APÉNDICE A</b> .....	<b>52</b>
<b>APÉNDICE B</b> .....	<b>53</b>



## RESUMEN

Tomando en consideración la atribución constitucional y legal conferida a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en expedir ordenanzas cantonales en el área de su competencia y ante la inexistencia de un cuerpo legal que regule el procedimiento a aplicarse sobre las controversias surgidas entre las personas por la posesión de un solar municipal del cantón Guayaquil para uso habitacional, nace la necesidad de la creación de la presente propuesta, herramienta que ayudará a las autoridades municipales a aplicar un procedimiento administrativo único que permitirá resolver de una manera sumaria las divergencias surgidas por la posesión de los solares municipales, el cual incluirá situaciones jurídicas que no son recogidas en las Ordenanzas Municipales vigentes y de manera en especial protegerá a los poseionarios de los solares municipales regulares de buena fe frente a los poseedores que valiéndose de la fuerza, violencia o clandestinidad arrebatan la posesión de dichos predios municipales con el ánimo de convertirse en señores y dueños de los mismos y en algunos de los casos logran ser nombrados adjudicatarios de los terrenos de propiedad municipal.

**PALABRAS CLAVES: DERECHO PROCESAL MUNICIPAL**

**ABSTRACT**

Taking into account the legal and constitutional attribution given to Autonomous Self-Governing Municipalities about issuing city ordinances in their assigned areas, and due to the lack of a legal figure that controls the procedures which must be applied on the controversies among people who fight to take possession of a municipal territory for living, comes up the need of creating what has been proposed in this research, which is a special administrative procedure that allows to solve in a summary way the problems caused by the possession of municipal lots for living, it would include legal situations that are not recognized in the current ordinances and specially it has been aimed to protect the owners who show good attitude and collaboration with the local government against the rude and violent people who want to take control of lands and eventually, in some cases, after showing an embarrassing behavior become awardee of some municipal sites.

**KEY WORD: PROCEDURAL LAW MUNICIPAL**

## INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico ecuatoriano se rige bajo los escalones determinativos en la Pirámide de Kelsen, si bien es cierto, en este punto la doctrina clásica y moderna establecen que a falta de ley, existe una norma supletoria, y al haberseles otorgados a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GAD's) la facultad de legalizar la tenencia de la tierra en sectores urbanos marginales y rurales del cantón Guayaquil, atribución dada por el Gobierno Central a través de las Leyes Expropiatorias No. 37 y 88, las cuales únicamente establecen los presupuestos que deben cumplir previamente los poseionarios o poseionarias de los predios de los solares municipales para su posterior adjudicación y legalización, no obstante, no establece el procedimiento administrativo a aplicarse ante las desavenencias devenidas por la posesión de los predios municipales, por ello los comisarios municipales como autoridades encargadas de resolver dichas divergencias aplicaban como norma supletoria el procedimiento del juicio verbal sumario establecido en el Código de Procedimiento Civil.

Por tal antecedente, nació la necesidad de que el presente estudio de caso vaya dirigido a la creación de una Ordenanza Municipal que regule el procedimiento para las controversias en solares municipales para uso habitacional en el Cantón Guayaquil, lo cual contribuirá al Derecho Procesal, de manera en especial ayudará a que los comisarios y comisarias municipales del Gobierno Autónomo Descentralizado de la M I Municipalidad de Guayaquil, cuente con un procedimiento administrativo propio que trate sobre la problemática dada respecto a las posesiones sobre los predios municipales del cantón Guayaquil, lo cual significará un aporte al Derecho Procesal Municipal. Por tanto la razón de ser del presente estudio, es exponer los problemas derivados por la falta de un procedimiento que de manera eficiente y sumarísima lleve a resolver las discrepancias surgidas entre los poseedores de los solares municipales con fines habitacionales y sobretodo, que con la implementación de la nueva ordenanza, ésta pueda proteger a los poseionarios pacíficos frente a los poseionarios que emplean la violencia o clandestinidad, a fin de efectivizar sus derechos, debido a que dicha situación adicionalmente recae en un problema de índole social que afecta a la

población de los sectores urbanos marginales que anhelan ser propietarios de los solares pertenecientes a la M. I Municipalidad de Guayaquil. En base a lo reseñado nace la importancia de hacer el siguiente planteamiento: ¿Cómo contribuir al Derecho Procesal Municipal a través de la creación de la Ordenanza que regule el procedimiento para las controversias en solares municipales para uso habitacional en el cantón Guayaquil?

Al implementar la ordenanza en la que se dirige nuestro estudio de caso, ésta servirá a que las autoridades municipales encargadas de sustanciar y conocer las controversias surgidas por la posesión de los predios de la Corporación Municipal, éstas puedan emplear un procedimiento propio para resolverlas y adicionalmente dicho cuerpo legal ayudará a través de su creación a considerar en unos de sus artículos el medio de restituir la posesión legítima que conservaban los poseedores regulares de buena fe.

Por consiguiente, el objetivo general de la investigación es elaborar una Ordenanza Municipal que regule el procedimiento para las controversias en solares municipales para uso habitacional en el Cantón Guayaquil, y que a su vez contemple la protección a los poseedores regulares de buena fe, frente al poseedor que usa la violencia o clandestinidad, para ello estableceré el por qué se debe usar el Código de Procedimiento Civil como norma supletoria para resolver las controversias existentes en los predios municipales; analizaré si la actual Ordenanza Municipal contempla cómo resolver aquellas posesiones viciadas con violencia o con clandestinidad e implementaré un proyecto de ordenanza que permita resolver las controversias por la posesión de los solares municipales, la misma que será puesta a análisis y validación por un experto en la materia.

De lo descrito se desprende, la premisa de la presente investigación formulada en los siguientes términos: sobre la base del análisis categorial del procedimiento empleado actualmente y las limitaciones contenidas en ella se construye una ordenanza que regule el procedimiento para las controversias en solares municipales para uso habitacional en el cantón Guayaquil.

# **1 Referencias Doctrinales respecto al Crecimiento Urbano Informal y las Políticas de Acción han sido ejecutadas por el Gobierno Central y la Administración local.**

## **1.1 Origen de los asentamientos irregulares.**

Debido a la acumulación de capital producto del proceso agrario productivo, provocó la migración de movilizaciones de población tanto urbana como rural de otras partes del Ecuador a una de las grandes ciudades del país (Guayaquil), desencadenándose la aceleración de crecimientos urbanos desordenados no planificados, generando como consecuencia la formación de asentamientos espontáneos, suburbios y tugurios.

La demanda habitacional en el Ecuador ha tenido problemas estructurales para satisfacer necesidades a sus habitantes en el acceso a una vivienda, lo cual ha provocado que las familias pobres del país ante la dificultad de acceder a suelo urbano dotado de servicios básicos, hallaran como solución el asentamiento de sus viviendas en distintas partes del territorio nacional tales como: quebradas, áreas vulnerables susceptibles a deslaves, a inundaciones, inclusive áreas protegidas lo cual constituye un impacto negativo al medio ambiente, lo cual ha fomentado el crecimiento de la informalidad la que se caracteriza por el acceso no regulado al suelo urbano en el cual las personas edifican sus viviendas con mucho esfuerzo, a elevadísimos costos y en condiciones netamente precarias, esto es debido a que tanto el aparataje estatal como el municipal a través de sus normas y regulaciones únicamente han ido enfocadas al desarrollo formal y ordenado de urbanizaciones, lo cual ha contribuido al desborde de los asentamientos informales, produciéndose invasiones o subdivisiones. Se estima que aproximadamente el 60% de inventario de vivienda ha generado procesos informales y anualmente se forman 75.000 nuevos hogares urbanos que demandan vivienda y alrededor de 48.000 familias por año buscan como solución alternativa el asentamiento informal, de hecho dos de cada tres viviendas edificadas en el país se hacen informalmente, existiendo un déficit cualitativo en lo relacionado a las viviendas carentes de servicios básicos (Alprecht, 2008).

Según el Reporte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el hacinamiento y las viviendas provisionales son los principales problemas de los asentamientos precarios en Latinoamérica. (Alprecht, 2008)

## **1.2 Políticas de acción ejecutadas por el Gobierno Central y el M. I Concejo Cantonal de Guayaquil ante la formación de los asentamientos irregulares.**

### ***1.2.1 Perspectiva general sobre los períodos de las políticas estatales.***

Hasta la década de los años noventa del siglo pasado, el país careció de políticas de viviendas explícitas, sin embargo, éstas han estado tácitamente en los instrumentos del Estado las cuales fueron dirigidas a que las familias accedan a una vivienda en el sector urbano. A partir de esa perspectiva Alberto Guzmán (2008, pp. 15, 16) distingue tres períodos de las políticas estatales: el de baja urbanización; el de la intervención directa estatal; y el de la apertura, períodos que a continuación resumiremos. En el primer período, explica que en la década de los cuarenta debido al financiamiento individual de viviendas y a los programas de viviendas para empleados que fueron creados por el rol protagónico que surgió por la seguridad social, se desarrollaron las primeras urbanizaciones con casas para las familias con bajos ingresos a través de las cédulas hipotecaria, siendo un período de *poco crecimiento urbanístico*. (Guzmán, 2008)

El segundo período nace a inicios de la década de los años setenta, el Estado y los bancos se convirtieron en proveedores para el acceso de viviendas para las familias de clase baja y media, surgiendo así los bancos e instituciones estatales de vivienda y los sistemas de ahorro y préstamo, modelo devenido de otros países de América Latina, creándose de esta manera el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, la Junta Nacional de la Vivienda y el sistema de las Mutualistas. Y a partir de ahí hasta la década de los 90 hubo una *intervención directa por parte del Estado* en la producción y financiamiento de viviendas para las familias de menos ingresos, los préstamos hipotecarios del IESS y las mutualistas para las familias de estrato medio, intervención que iba orientada más a la construcción directa de soluciones habitacionales, no obstante, dichos sistemas no

incluían a los sectores menos favorecidos, siendo un ejemplo de aquello el colapso producido en el sistema de financiamiento del IESS, provocado por problemas de descapitalización por el manejo inadecuado financiero, administrativo y política institucional. (Guzmán, 2008)

El tercer período parte en el año 1994, en el cual se formula la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental dictada por el MIDUVI, orientada primeramente a lograr un cambio estructural en el comportamiento de las instituciones públicas y privadas, dejándose a un lado la intervención de Estado como promotor y constructor directo de planes habitacionales, sin abandonar su función rectora en el sector y segundo, a centrar la acción del estado en generar mecanismos accesibles de financiamiento de vivienda, definiéndose tres elementos claves: a) la utilización y aplicación de unidad de cuenta con corrección de la inflación denominada Unidad de Valor Constante; b) creación de mecanismo de refinanciamiento de la cartera hipotecaria para asegurar la liquidez; y, c) la implantación de un sistema de subsidios a la demanda, directos, transparentes, los tres aspectos dirigidos a las familias de menores ingresos. En marzo de 1998, el Estado Ecuatoriano y el Banco Interamericano de Desarrollo suscribieron dos convenios de préstamos para financiar el Programa de Apoyo al Sector Vivienda, cuyo propósito central es enfocar el proceso de reforma estructural del sector, propuesta por la política de 1994 permitiendo crear un mercado formal de vivienda económica. Por ello a inicios de julio del año 1998 se desarrolló el Sistema de Incentivos para Vivienda, creándose el Bono para Vivienda, el cual en conjunto con el ahorro familiar, más el crédito hipotecario otorgado por el sector financiero logran la realización de una financiamiento formal para acceder a una vivienda. (Guzmán, 2008)

Hemos logrado comprender que por la falta de planificación y disponibilidad de suelo urbano provocó el empuje a la producción de viviendas inadecuadas a partir de ocupaciones de terrenos en lotizaciones irregulares, y ante dicha situación los Gobiernos Seccionales frente a la necesidad emergente de dotar servicios básicos, equipamiento urbano, etc., y de regular el control del uso del territorio frente al crecimiento urbano, surgió la necesidad de la intervención directa de la planificación

urbana. Dándose los primeros trabajos de planificación a inicios de la década de los años cuarenta, con el denominado *Plan Regulador* donde se establecieron las políticas y normas del control del uso del suelo, subsiguientemente, en la década de los años 50, 60, 70 y 80 surgieron los *Planes de Ordenamiento* y *Planes de Desarrollo Urbano*.

El verdadero desafío de la política de vivienda en nuestro país es el de la regularización de la propiedad, que transforme al Ecuador en un país de propietarios. Posibilitar la legalización de los asentamientos informales consolidados y el otorgamiento de títulos de propiedad individual implica un trabajo importante por parte de las municipalidades (Andino, 2008).

### ***1.2.2 Decretos - Leyes - Ordenanzas sobre Legalización de la tenencia de la tierra en el cantón Guayaquil.***

Frente a las consecuencias sociales surgidas por la constitución de asentamientos poblaciones denominados informales o ilegales, los cuales constituían un fenómeno urbano cuyas dimensiones y proyección reclamaban tanto al Estado como a las administraciones locales el diseño de implementación de políticas tendentes a prevenir y controlar los múltiples y negativos efectos que derivaban de su existencia, por lo cual, tanto los Gobiernos de turno como el M. I Concejo Cantonal de la ciudad de Guayaquil expidieron políticas estatales (Decretos - Leyes - Ordenanzas) sobre la Tenencia de la Tierra, tales como:

- Decreto Legislativo No. 151 de fecha 2 de mayo de 1967 expedido por la Asamblea Constituyente, publicado en el Registro Oficial No. 170 del 14 de Julio de 1967, en el cual se estableció como propiedad municipal los terrenos ubicados en la denominada Isla San José del cantón Guayaquil, terrenos que fueron donados de manera irrevocable por el Estado en favor de la M. I Municipalidad de Guayaquil, y ésta a su vez donó en favor de su ocupantes con un período de posesión de un año. (Asamblea Constituyente, 1967)



- Decreto Ejecutivo No. 1457 del Gobierno del Presidente de la República, Gral. Guillermo Rodríguez Lara, publicado en el Registro Oficial No. 210 del 22 de Diciembre de 1972, en él se dispuso la revocatoria de las donaciones dadas a los ocupantes de los terrenos de la Isla San José en aquellos casos de haber habido controversia entre dos o más personas y que además no hayan probado la posesión de dichos terrenos (Gobierno del Presidente de la República General Guillermo Rodríguez Lara, 1972).
- Decreto Ejecutivo No. 753-A del Gobierno del Presidente de la República Gral. Guillermo Rodríguez Lara, publicado en el Registro Oficial No. 612 de 8 de Agosto de 1974, se ordenó la sustitución de los artículos 1, 2 y 3 del Decreto No. 1457 de 15 de Diciembre del 1972, publicado en el Registro Oficial No. 210 de 22 de Diciembre del mismo año, donde se dispuso la revocatoria de las donaciones y en el caso de existir litigio y existan títulos inscritos los competentes eran los Jueces Provinciales del Guayas, estableciendo además las diligencias a actuarse y la duración de los procesos (Gobierno del Presidente de la República General Guillermo Rodríguez Lara, 1974).
- Decreto Supremo No. 2740 publicado en el Registro Oficial No. 646 de 9 de Agosto de 1978, se facultó a la M. I Municipalidad de Guayaquil para que proceda con la venta de los terrenos municipales en las zonas urbanas marginales del cantón Guayaquil a sus ocupantes que hayan edificado su vivienda, habite en ella en un período no menor de cinco años, por el precio de diez sucres a fin de que también puedan beneficiarse con préstamos en los organismos encargados de programas de vivienda con interés social. (Gobierno Supremo, 1978)
- Decreto emitido por la Cámara Nacional de Representantes del Gobierno del Presidente Constitucional de la República de la Época, Ab. Jaime Roldós Aguilera, publicado en el Registro Oficial No. 67 de fecha 16 de Noviembre de 1979, donde se sustituyó el artículo 1 del Decreto Supremo No. 2740 promulgado en el Registro Oficial No. 646 de 9 de Agosto de 1979, estableciéndose la venta de los terrenos de propiedad municipal a sus

ocupantes sin necesidad de pública subasta ubicados al sur de la ciudad, conocida como EL GUASMO, asimismo, se dispuso la expropiación de los terrenos ubicados en la zona urbano marginal denominada MAPASINGUE, PROSPERINA sector 89, situado en el Km, 10 de la Vía Daule, terrenos de propiedad de la Sociedad Protectora de la Infancia en el sector llamado EL CAMAL BARRIO CUBA y los del sector JUAN GÓMEZ de la parroquia Villamil Playas en favor de sus ocupantes. (Gobierno Supremo, 1978)

- Decreto emitido por la Cámara Nacional de Representantes, publicado mediante Registro Oficial No. 131 de 21 de Febrero de 1980, ahí se declaró válidas todas la escrituras de donación de terrenos otorgados por el M. I Concejo Cantonal desde el 14 de Julio de 1967 en favor de los ocupantes de las zonas de Playas de Estero Salado, sector Isla San José y parroquias urbanas Febres Cordero, Letamendi, Urdaneta y García Moreno, decreto que fuere objetado parcialmente por el Presidente Constitucional de la República de aquel entonces, Ab. Jaime Roldós Aguilera por errores en la redacción jurídica.
- Decreto No. 31 emitido por la Cámara Nacional de Representantes publicado en el Registro Oficial No. 152 de marzo 21 de 1980, en el que se expuso que se agregue un inciso al artículo 1 del Decreto Legislativo publicado en el Registro Oficial No. 67 de 16 de Noviembre de 1979, mismo que indicaba que se realice la venta directa de los terrenos de propiedad municipal sin pública subasta a las personas que cumplan con los requisitos ya establecidos en el indicado considerando (Cámara Nacional de Representantes, 1980).
- Acuerdo emitido por la Cámara Nacional de Representantes publicado en el Registro Oficial No. 222 de julio 2 de 1980, disponiendo a los señores Averroes Bucaram Záccida, Ab. Franklin Moreno Quezada, Sr. Eduardo Carmigniani Garcés, Sr. Daniel Alvarado Martínez y Sr. Carlos Julio Llerena Márquez como miembros de la Comisión para calificar los beneficios obtenidos por la M. I Municipalidad por la venta de los terrenos

municipales y vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto No. 67.

- Decreto Legislativo No. 144 publicado en el Registro Oficial No. 591 de 3 de Octubre de 1983, reformó artículos del Decreto No. 67, agregándose: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, asimismo que se incluya los sectores: Mapasingue, Mirador de Mapasingue, Cerro Santa Ana y Suburbio Oeste. (Cámara Nacional de Representantes, 1983)
- Por su parte el M. I Concejo Cantonal en aras de contribuir la regularización de la tenencia de la tierra en el cantón Guayaquil, en uso de las atribuciones normativas que le fueron conferidas mediante Decreto No. 144 de fecha 8 de Septiembre de 1983, publicado en el Registro Oficial No. 591 de Octubre 03 de 1983 resolvió expedir la Ordenanza que reglamenta la venta de los terrenos ubicados en los sectores urbanos Sur y Marginal de la ciudad de Guayaquil, en el cual estableció los principios, organismos y el procedimiento con el que previa calificación y adjudicación enajenarían en favor de los poseedores de los lotes de terrenos ubicados en el zona urbano sur y marginal de la ciudad de Guayaquil.
- Decreto-Ley No. 27 publicado en el Registro Oficial No. 502 de 18 de Agosto de 1986, en el cual se derogó el Decreto Legislativo No. 42 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 475 del 9 de Julio de 1986 y se sustituyó el inciso primero del artículo 2 del Decreto Legislativo del 20 de Septiembre de 1979, publicado en el Registro Oficial No. 67 del 16 de Septiembre de 1979, donde se dispuso la expropiación de los terrenos ubicados en “MAPASINGUE”, “LA PROSPERINA”, “EL SECTOR 89”, situado en el kilómetro 10 de la Vía Guayaquil – Daule, terrenos de propiedad de la Sociedad Protectora de la Infancia del sector EL CAMAL BARRIO CUBA, los sectores “JUAN GÖMEZ RENDÓN”, en la parroquia rural Villamil, “COOPERATIVA DE VIVIENDA 24 DE AGOSTO”, “PRECOOPERATIVA ASAAD BUCARAM”, del sector Paquisha de la Parroquia Pascuales, y “PRECOOPERATIVA PASTOR VERA” y, en el

cantón Salinas, las Cooperativas “23 DE MAYO” y “PEDRO JOSÉ RODRÍGUEZ”. (Presidente de la República, 1986)

- Decreto No. 05 publicado en el Registro Oficial No. 899 de fecha 23 de marzo de 1992, se dispuso la expropiación en favor de la M. I Municipalidad de Guayaquil para fines de orden social el sector denominado Bastión Popular ubicado en el Cantón Guayaquil a la altura del kilómetro diez y medio de la vía Daule – Guayaquil, donde se fijó en cien sucres el metro cuadrado, autorizándose además al M. I Municipalidad de Guayaquil la venta directa en favor de los posesionarios mediante declaración juramentada ante un juez del cantón, justificando estar en posesión del terreno, por un período superior a un año y acrediten no tener bien inmueble. (Congreso Nacional, 1992)
- Decreto Legislativo No. 12 publicado en el Registro Oficial No. 996 de fecha 10 de Agosto de 1992, donde se autorizó a la M. I Municipalidad de Guayaquil la venta por precio del metro cuadrado en quinientos sucres de la zona marginal de la Isla Trinitaria a favor de sus ocupantes, de igual manera se ordenó que la Corporación Municipal establezca los requisitos para la venta directa de los terrenos de su propiedad, así como realización de un censo al sector. (Congreso Nacional, 1992)
- En el año 1978 el M. I Concejo Cantonal expidió la Ordenanza reglamentaria de la venta de solares en zonas urbanas marginales dictada por cuanto el Decreto Supremo No. 2740 de fecha 25 de julio de 1978, publicado en el Registro Oficial No. 646 de fecha 09 de Agosto de 1978 no estableció una reglamentación para su aplicación, determinándose como zonas urbanas marginales los sectores: Guasmo y Suburbio. (Gobierno Supremo, 1978)
- El 15 de marzo de 1977 el M. I Concejo Cantonal expidió la Ordenanza que regula la densidad poblacional en el suburbio de Guayaquil. (Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil, 1977)
- Decreto No. 11 expedido por el Congreso Nacional, publicado en el Registro Oficial No. 562 de fecha 07 de Noviembre de 1994 donde autorizó

a la M. I Municipalidad de Guayaquil proceda con la venta y legalización del dominio de los terrenos de propiedad municipal sin necesidad de pública subasta que estaba establecida en la Ley de Régimen Municipal y al precio fijado por el Concejo Cantonal, así como también delimitar la zona de aquellos solares que fueren destinados a un fin distinto al habitacional (Muy Ilustre Concejo Cantonal de Guayaquil, 1994).

- En virtud del Decreto Legislativo No. 11 de fecha 7 de Noviembre de 1994, el M. I Concejo Cantonal expidió un cuarto cuerpo legal la Ordenanza que reglamenta la venta de solares municipales destinados a un fin distinto al habitacional que se encuentran ubicados en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil, determinando el procedimiento, requisitos y demás considerandos en él establecido. (Congreso Nacional, 1994)
- Dada la facultad conferida a la M. I Municipalidad de Guayaquil de legalizar la tenencia de la tierra, al amparo de lo dispuesto mediante decreto Legislativo No. 144 del 8 de Septiembre de 1983, el M. I Concejo Cantonal el 2 de octubre de 1984 expidió la *Ordenanza que reglamenta la venta de los terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil* (Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil, 1984), la misma que comprendía a una sola parte de las áreas marginales, existiendo otras dentro del perímetro urbano que eran importantes incluirlas y que estaban amparadas por Decretos Legislativos, entre ellos el antes citado; así como el Decreto No. 05, de 25 de febrero de 1992 de 1992, y; Decreto No. 12 de 30 de julio de 1992, promulgado en el Registro Oficial No. 996 del 10 de Agosto de 1992, y es así que se expidió la *Ordenanza que reglamenta la enajenación de terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil* (Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil, 1994) amparados en decretos leyes publicada el 07 de agosto de 1994, texto legal que estableció los principios, organismos y procedimientos con lo que, previa calificación y adjudicación se enajenarán en favor de sus poseedores lotes de terrenos urbanos marginales de la Ciudad de Guayaquil.

- Mediante Actos ejecutivos y legislativos como: Decreto Supremo No. 106 de 3 de febrero de 1964, publicado en el publicado en el Registro Oficial No. 67 de 1979, Registro Oficial # 170; decreto; el Decreto Ley # 27 publicado en el R.O. No. 502 del 18 de agosto de 1986; el Decreto Legislativo No. 144, publicado en el Registro Oficial No. 591, de 3 de octubre de 1983; el Decreto Legislativo #. 5 publicado en el R.O. # 899, de marzo de 1992; y el Decreto Legislativo 12 publicado en el R.O. No. 996 del 10 de agosto del año 1992, en los que se dispuso la expropiación de terrenos tanto a favor de la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y al Banco Ecuatoriano de la Vivienda, con la finalidad de que se legalicen los asentamientos ubicados en sectores como: Guasmo, Mapasingue, Prosperina, Pascuales, Bastión popular e Isla Trinitaria.

Sin embargo, ante la expansión de asentamientos informales en la ciudad, los cuales eran ocupados por más de cien mil familias en la década de los 90, la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil por iniciativa propia en mérito de la Ley No. 3 de Creación del Impuesto para la Vivienda Rural de Interés Social en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Urbano y de Vivienda y del Banco Ecuatoriano de la Vivienda iniciaron estudios para la realización de un masivo plan habitacional rural para la formalización y legalización de la tenencia de la tierra en las circunscripciones rurales del cantón Guayaquil, con lineamientos exactos de los sectores objetos de expropiación, por lo que bajo el amparo de lo normado en el artículo 62 de la Constitución de la República de la época, misma que facultaba al sector público la expropiación de terrenos para cumplir fines de orden social, por tal consideración expusieron a aprobación del Congreso Nacional la Ley Expropiatoria No. 37 para que autoriza al cabildo porteño a la legalización de la tierra en zonas marginales en sectores urbanos y rurales del Cantón Guayaquil, la cual entró en vigencia el 17 de Noviembre de 1997. (Loqui, 1998)

- Ley Expropiatoria No. 88 publicada en el Registro Oficial No. 183 de fecha miércoles 3 de Octubre del 2007, expedida por el Congreso Nacional, donde se dispuso la expropiación a favor de los Municipios de los cantones Guayaquil, Samborondón y El Triunfo para que vendan, adjudiquen y legalicen los predios ubicados en sus jurisdicciones con las limitaciones establecidas en dicha ley.
- Se debe tomar en cuenta la Ley Reformatoria a la Ley de Legalización de la tenencia de tierras a favor de los moradores y poseionarios de predios que se encuentran en la circunscripción de los cantones Guayaquil, Samborondón y el Triunfo (Asamblea Nacional, 2011).

Podemos establecer que tales Actos Ejecutivos y Legislativos así como las Ordenanzas Municipales antes descritas, fueron encaminadas a regularizar la Tenencia de la Tierra en el cantón Guayaquil, favoreciendo a sus poseionarios y habiéndose facultado a la M. I Municipalidad de Guayaquil mediante la Ley Expropiatoria No. 37 publicada en el Registro Oficial No. 195 de 17 de Noviembre de 1997, se pudieron legalizar muchos asentamientos informales por la vía de adjudicación o venta, convirtiéndose en una solución para el problema de carácter social que atravesaba la ciudad, facilitando el acceso a la vivienda y aportando al ordenamiento territorial de Guayaquil, ciudad en la que se desarrolló un crecimiento urbanístico acelerado y desordenado.

### **1.3 Facultad Legislativa para expedir Ordenanzas Municipales.**

La expedición de la “Ordenanza que reglamenta la enajenación de terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil” (Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil, 1994), cuerpo legal que norma principios, organismos y procedimientos que deben ser observados previamente para proceder con la legalización de la tenencia de la tierra, fue en virtud de la facultad legislativa que le han sido concedido a las Municipalidades a través de las atribuciones constitucionales y legales.

Las Municipalidades anteriormente no eran concebidas como gobierno, en cambio en la actualidad son denominadas como Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales por así establecerlo el artículo 28 de la Constitución de la República del Ecuador vigente, concomitantemente el COOTAD en su artículo 53 los define como “personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera” (Asamblea Nacional, 2010), el cual para el ejercicio de sus funciones estarán las de participación ciudadana, legislación y fiscalización.

Por mandato constitucional y legal los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales están conformado por el Concejo Cantonal, visto éste como el órgano encargado de la función de legislación y fiscalización de cada GAD's, ente a quien la ley le ha otorgado una serie de atribuciones ampliamente descritas a lo largo del artículo 57 desde el literal a) hasta el literal cc) del COOTAD, poniendo como primera atribución el “ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones” (Asamblea Nacional, 2010).

Es innegable señalar que las Municipalidades permanentemente han contado con facultad legislativa, y ésta ha estado dentro de las constituciones dictadas en nuestro país, definiéndose a la facultad legislativa como la capacidad jurídica que ostentan dichas instituciones (GAD's) para expedir normas jurídicas vinculantes en el ámbito de sus respectivos territorios, en la materias de su competencia originaria, derivada o delegada, de fuente constitucional o legal, fundamentalmente, cuyo objeto es ejecutar dicha competencia, protegiendo los intereses generales, los de los territorios donde ejercen jurisdicción, y los de sus administrados, en aras de la consecución del bien común social. (Hernández, 2009)

Las Constituciones que explícitamente han determinado la facultad legislativa que han tenido las Municipalidades son:



- Constitución publicada en el Registro Oficial No. 228 del 6 de marzo de 1945, la cual en su artículo 108 estipula: “Las Municipalidades y los Concejos Provinciales y Parroquiales podrán dictar ordenanzas, acuerdos, resoluciones, que se ejecutarán en cuanto no se opusieren a la Constitución y a las Leyes” (Asamblea Nacional Constituyente, 1945).
- Constitución Política publicada en el Registro Oficial No. 133 del 25 de mayo de 1967 en su artículo 247 dispone: “La facultad legislativa de los Concejos Provinciales y de las Municipalidades se manifiestan en ordenanzas”. (Congreso Nacional, 1967)
- Constitución Política publicada en el Registro Oficial No. 800 del 27 de marzo de 1979 en su artículo 124 determina: “La facultad legislativa de los concejos provinciales y de los municipios se manifiestan en Ordenanzas”.
- Carta Fundamental publicada en el Registro Oficial No. 763 del 12 de Junio de 1984 en su artículo 124 estipula: “La facultad legislativa de los concejos provinciales y de los municipios se manifiestan en ordenanzas”. (Primer párrafo).
- La Carta Constitucional publicada en el Registro Oficial No. 183 del 5 de mayo de 1993 en su artículo 127 establece: “La facultad legislativa de los concejos provinciales y de los municipios se manifestarán en ordenanzas”. (Primer párrafo).
- Constitución Política publicada en el Registro Oficial No. 969 del 18 de Junio de 1996 y la Carta Política publicada en el Registro Oficial No. 2 del 13 de febrero de 1997 estipulan en su artículo 155 letra b): “Los organismos a que se refiere esta sección tienen las siguientes atribuciones: Dictar ordenanzas, en uso de su facultad legislativa”.
- La Carta Fundamental publicada en el Registro Oficial No.1 del 11 de Agosto de 1998 estipula en su artículo 228 párrafo segundo: “Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras” (Asamblea Nacional Constituyente, 1998).

- La Constitución actual en el artículo 240 establece: “los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales” (Asamblea Constituyente, 2008).

Inclusive la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 63 numeral 1) recogía que la acción del Concejo iba dirigida al cumplimiento de los fines del municipio, atribuyéndosele la “facultad legislativa cantonal a través de ordenanzas, dictar acuerdos o resoluciones...”; el capítulo II artículo 11 de la citada ley, establecía los fines que tenían que cumplir las Municipalidades (Congreso Nacional, 2005), lo cual se traduce en que las Municipalidades ya tenían como encomienda especial el contribuir al desarrollo físico del cantón Guayaquil, puesto que la redacción del artículo citado es clarísimo al mencionar que los municipios deben satisfacer las necesidades del vecindario de manera colectiva, esencialmente las provenientes de la convivencia urbana cuya gestión no compete a otros organismos de niveles del Estado forma parte de los fines esenciales del Municipio, lo que significa que el referido fin no es que no esté contemplado en la Ordenanza de enajenación de terrenos, puesto que ésta es la ordenanza aplicada por los Comisarios Municipales para resolver las discrepancias existentes por la posesión de un solar de propiedad municipal, ya que como se explicó en líneas que anteceden establece los principios, organismos y procedimientos que deben ser observados por las Dependencias Municipales para proceder con la legalización de la tenencia de la tierra; lo que se quiere resaltar es que la mencionada Ordenanza no contempló un procedimiento legal que deban aplicar los comisarios municipales quienes de conformidad con la misma norma, éstos tienen la función de resolver los litigios que se formulen entre dos o más personas por la posesión de un bien raíz municipal, lo cual ante la inexistencia de éste, no se lograría cumplir ese fin, (específicamente cuando hay controversias) por cuanto han existido casos en que los comisarios municipales durante la tramitación de una causa por litigios de tierras habiéndose comprobado que una determinada persona ha mantenido la posesión de manera pacífica e ininterrumpida, edificó su vivienda y no cuenta con otro bien raíz sino únicamente con el antes indicado, no obstante, dicho bien le fue arrebatado por

terceras personas que empleando la fuerza o la violencia se apoderaron de dicho bien, y la autoridad municipal ante la falta de una norma que también regule lo antes indicado, no puede restituirle la posesión al indicado ciudadano pese a que era su posesionario legítimo.

El invocado fin municipal incluso es recogido en nuestra norma positiva vigente, donde en su artículo 4 letra a) del COOTAD señala como parte de los fines que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales: “La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias”.

Entonces al estar la facultad legislativa al servicio de los amplios fines del municipio, de las materias que ellos contienen; está pronta a hacer efectivos los bienes jurídicos y sociales que comprende, etc. En este punto, el Dr. Miguel Hernández Terán hace una apreciación muy importante que considero nos permite entender del por qué la facultad legislativa atribuida a las Municipalidades no logra abarcar todos los escenarios posibles y, (en el caso de las controversias por la posesión de un bien municipal para fin habitacional) por lo que el doctrinario de Derecho señala lo siguiente: “...Cuán intensas, cuán calificadas, cuán elocuentes son las ordenanzas para cumplir tales fines depende de cada concejo cantonal; bien entendido que esa intensidad, ese contenido no pueden agredir los principios generales del Derecho y del Derecho Administrativo en particular...”. (Hernández, 2009).

Consecuentemente, podemos manifestar que a pesar de que el Concejo Cantonal es el órgano competente en expedir las Ordenanzas Municipales, y pese a que constitucionalmente y legalmente dicha facultad siempre le ha sido reconocida y asignada por normas de mayor jerarquía, las Autoridades Municipales (Comisarios Municipales) deben aplicar ante la falta de procedimiento el Juicio Verbal Sumario para resolver las divergencias surgidas por la posesión de un solar municipal ante la inexistencia de un texto legal que lo regule.

#### **1.4 Ejemplo pragmático de las limitaciones encontradas en la Ordenanza aplicada por las autoridades municipales ante la existencia de un conflicto por la posesión de un solar de propiedad municipal con fin habitacional.**

Muy brevemente explicaré con la exposición de un caso práctico la necesidad de una Ordenanza que regule las controversias por la posesión de un solar municipal con fin habitacional. Dentro del Proceso de Litigios de Tierras No. 2010 - 889, avocó conocimiento de la causa la Comisaría Segunda Municipal, las partes procesales fueron: Señor Adolfo Cristhian García Navas (accionante) y la señora Lidia Dora Padilla Morales (demandado), quienes se disputaban por la posesión del solar municipal ubicado en la Cooperativa Colinas de la Alborada manzana 0729 solar 28. La señora Lidia Dora Padilla Morales fue recogida como posesionaria del solar en mención en los censos realizados por la Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales en Agosto del 2002 y en Diciembre del 2009, pero en la inspección realizada por el personal del despacho de la Comisaría Municipal constataron la posesión de la familia del señor Adolfo García Navas, conformada por su esposa e hijo, luego de haberse hecho un análisis a las pruebas que aportaron las partes intervinientes, la comisaria resolvió que se adjudique y se legalice el solar en cuestión a nombre del indicado ciudadano porque cumplía con los presupuestos establecidos en el artículo 3 de la “Ordenanza que reglamenta la enajenación de terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil, amparado por decretos leyes” (Muy Ilustre Concejo Cantonal de Guayaquil, 1994), resolución a la cual su contraparte interpuso el recurso de apelación, y en segunda instancia, el delegado del Alcalde de Guayaquil, resolvió ratificar la resolución devenida en primera instancia.

Aquí es necesario hacer las siguientes precisiones: 1.- Para que proceda con la adjudicación y legalización de un solar municipal, las autoridades municipales observan si las partes cumplen de manera íntegra con los requisitos establecidos en el artículo 3.1, 3.2 y 3.3 de la referida normativa municipal. 2.- Cumplidos los principios antes indicados la autoridad municipal adjudica y legaliza el bien municipal a su posesionario, sin embargo, muchas veces las autoridades municipales a sabiendas de que las personas fueron despojadas de la posesión del solar municipal por medio de la

fuerza o la violencia no pueden restituirles la posesión perdida. 3.- La autoridades municipales no cuenta con un instrumento legal que primeramente permita resolver este tipo de procesos de manera rápida, efectiva y a su vez permita restituir la posesión pacífica que mantenía determinado posesionario o posesionaria de buena fe, por eso es necesario la creación de un cuerpo legal que observe todos escenarios previamente descritos a fin de contribuir con el fin de administrar justicia.

## **2 Marco Metodológico**

El presente trabajo de investigación se lo ha ido ejecutando paso a paso con la colaboración brindada por el Máster en Metodología en Investigación, Dr. Francisco Obando, ejecutándola inicialmente mediante la configuración de una matriz problemática, buscando sus causas, sus efectos. Posterior se definió la pregunta científica, los objetivos generales y específicos, los cuales nos condujeron a la formulación de la premisa y así presentar el tema del que va a tratarse nuestra investigación. Una vez con la base establecida se pudo determinar el temario de las unidades de análisis del caso y consecuentemente iniciar con el desarrollo de presente estudio (Barrios, 2003).

Los métodos teóricos como: histórico – lógico, análisis – síntesis y el método inductivo – deductivo y métodos empírico como: análisis documental, entrevistas y grupos focales fueron los empleados para el proceso de investigación y la investigación del caso.

Mediante el análisis de las normativas vigentes aplicadas por las autoridades municipales para resolver las discrepancias por la posesión de un solar municipal con fin habitacional, se logrará dilucidar las falencias de éstas haciendo necesaria la creación de una norma que regule el procedimiento para resolver las disputas surgidas por la posesión de los solares municipales; nuestro campo de observación han sido las resoluciones dictadas por los Comisarios Municipales, entrevistas efectuadas a autoridades de las Direcciones Municipales encargadas en legalizar la tenencia de la tierra, puesto que ellos de manera directa están relacionados con el tema y que por su

grado académico y profesional podrán aportar con sus criterios y experiencias en el campo al presente trabajo, así también accederemos con información mediante el testimonio de poseionarios legítimos que han sido despojados por la fuerza o violencia.

Los medios teóricos y prácticos empleados en el presente trabajo de investigación se describen con fiabilidad y validez, y los criterios aportados son emanados de conformidad a los principios éticos.

## **2.1 Análisis del Juicio Verbal Sumario como procedimiento aplicado por las autoridades municipales ante las divergencias surgidas por la posesión de un terreno de propiedad Municipal.**

A pesar de las grandes aportaciones legales dadas por el Aparataje Estatal y Local en satisfacer las necesidades emergentes en otorgar a los ciudadanos guayaquileños la posibilidad de contar con una propiedad, la Ley Expropiatoria No. 37 que faculta a la M. I Municipalidad de Guayaquil la legalización de la tenencia de la tierra en sectores urbanos marginales del cantón Guayaquil, estableció que para proceder con la legalización de los predios municipales se esté a lo previsto al tenor de lo en ella dispuesto, debiéndose aplicar la Ordenanza creada para tales efectos, la misma que contiene procedimiento, requisitos y demás considerandos que son observados en la actualidad por las autoridades municipales a fin de legalizar los terrenos municipales a sus ocupantes, no obstante, dicho ordenamiento jurídico no estipula el procedimiento a aplicarse ante la desavenencia surgida entre dos o más personas por la posesión de los solares de propiedad de la Corporación Municipal, por ello me permito ilustrar lo que textualmente redacta la disposición contenida en el artículo 3.5 de la Ordenanza invocada:

En caso de discrepancias entre dos o más personas en la posesión de un solar municipal, o cualquier conflicto que sobre linderos pueda suscitarse, se suspenderá el trámite hasta que hechas las verificaciones oculares y documentales por parte de la Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales, en coordinación con la

Direcciones Municipales pertinentes, emita informe para conocimiento y resolución de uno de los Comisarios Municipales (*Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil, 1994*).

De un análisis al articulado expuesto podemos claramente determinar que la autoridad en este caso, los Comisarios Municipales son los encargados de resolver las disputas devenidas por la posesión de un solar municipal, sin embargo, dicha norma no expresa el procedimiento legal que deben aplicar las referidas autoridades para resolver las controversias que le fueron encomendadas por ley. Ante ese hecho descrito en líneas que anteceden, es medular hacernos el seguimiento planteamiento: ¿Qué procedimiento legal aplican las autoridades municipales (Comisarios Municipales) para resolver las discrepancias existentes por la posesión de un solar municipal con fin habitacional?

Primeramente, es menester destacar que el Derecho regula aspectos trascendentales, y como tal existe un sector de la doctrina que sostiene que el Ordenamiento Jurídico aquel conjunto ordenado de normas y principios que rigen a una determinada nación, abarca todos los posibles escenarios, tanto presente como futuros, definiendo a la tesis mantenida como el Principio de la Plenitud Hermética del Ordenamiento Jurídico, principio recogido en la Edad Media cuando el Derecho Romano se lo consideraba el derecho por excelencia, enunciado en el Corpus Iuris, al cual no había nada que agregarle ni nada que le sobre, dicho en otras palabras, se sustentaba que el Ordenamiento Jurídico tiene una norma para cada caso que se presente, no hay caso que no pueda ser regulado por una norma del sistema, pero basándonos en dicho principio, entenderíamos que todo ordenamiento jurídico contempla todas las situaciones jurídicas posibles, en efecto notamos que no lo es así, por cuanto la ley es una creación humana, por tanto resulta una creación imperfecta, naciendo de la imperfección las lagunas legales (laguna reale), las cuales son definidas como la ausencia en el Ordenamiento Jurídico de una norma para regular un caso en concreto, puesto que la ley al no poder abarcar todos los supuestos para cubrir la ausencia de regulaciones y eliminar los vacíos existentes en una ley, se acude al Derecho Supletorio; por antonomasia lo es el Derecho Civil, catalogado como la primera fuente del derecho y que es empleada por los administradores de justicia.

El Código Civil regula aspectos básicos del derecho, por ello es conocido como el tronco unitario, ordenado y sistematizado de las normas de Derecho Privado, porque no sólo regula las relaciones civiles de las personas físicas y jurídicas, privadas o públicas, sino que además sirve como eje regulador para otras normas del Derecho, y es precisamente este cuerpo legal publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 46 del 24 de junio del 2005, en su artículo 18 numeral 7ª) expone que:

A falta de ley, se aplicarán las que existan sobre casos análogos; y no habiéndolas, se ocurrirá a los principios del derecho universal (*H. Congreso Nacional*, 2005).

Justamente la Codificación del Código Civil en su Libro Segundo en su Título Séptimo recoge a la figura jurídica de LA POSESIÓN, estableciendo su definición, sus diferentes calidades, así como los modos de adquirir y perder el dominio; enfocándonos a colegir porque la norma aplicada por los comisarios municipales ante la disputa por la posesión de los solares municipales es el juicio verbal sumario, se logra entender su por qué, en primera instancia se creería que la discusión entre las partes procesales de un litigio de tierras, es porque ambas sostienen que conservan, mantienen o pretenden recuperar la posesión del solar objeto de la Litis, y al tener en cuenta que la Norma Sustantiva establece lineamientos principales que coadyuvado con una norma secundaria se explica el mecanismo que debe aplicarse para la solución del problema, dicho de otra forma, la norma general (Código Civil) tiene una norma complementaria (Código de Procedimiento Civil) que hace posible la integración jurídica, es decir, el vínculo de una norma con la otra, ayuda a regular los procedimientos para la aplicación de las normas generales en casos concretos sobre las controversias que se presenten en una sociedad, y al tratarse la posesión en el Código Civil, este nos remite al Código de Procedimiento Civil donde en su artículo 680 establece el objeto y la razón de ser de la aplicación del Juicio Verbal Sumario, dicha Normativa Adjetiva estipula lo siguiente:

*Los juicios que tengan por objeto conservar o recuperar la posesión de bienes raíces o de derechos reales constituidos en ellos y las denuncias de obra nueva o de obra ruinosas, que regula el Título XV del Libro II del Código Civil, se sujetarán al trámite*



*del juicio verbal sumario, con las modificaciones en este párrafo (H. Congreso Nacional, 2005).*

Es oportuno entrever que más allá de utilizar la analogía para cubrir los vacíos legales de una norma, motivos de aplicación del Código Civil y el Código de Procedimiento Civil en el presente caso, jurídicamente se debió también a que la Constitución Política de 1978, aprobada en el Referéndum del 15 de Enero del mismo año, publicada en el Registro Oficial No. 800 de 27 de marzo de 1979, la cual estaba vigente cuando se expidió la “Ordenanza que reglamenta la Enajenación de Terrenos ubicados en los sectores urbano marginales de la ciudad Guayaquil”, la indicada Norma Suprema contemplaba el derecho que le asistía al ciudadano ecuatoriano a una vivienda, el acceso a un sistema procesal como medio para la realización de la justicia y que las leyes procesales procuren la simplificación, uniformidad y eficacia de sus trámites, y pese a que el M. I Concejo Cantonal de Guayaquil tenía la facultad legislativa de manifestarlo mediante una Ordenanza Municipal por cuanto así lo disponía la Constitución de 1978, la Ordenanza vigente de la ciudad Guayaquil, respectiva, inobservó el procedimiento legal a aplicarse ante la discrepancia suscitada por la posesión de un solar municipal entre dos o más personas, por tal motivo las autoridades municipales hicieron uso del empleo del Procedimiento del Juicio Verbal Sumario.

Cabe predominar que inclusive la derogada Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el Registro Oficial Suplemento 159 de 5 de Diciembre del 2005, norma que regulaba a los Municipios del país y que traía consigo en unos de sus artículos la planificación urbana y rural como parte de los fines esenciales que tenían las Municipalidades, dicho texto legal no aportó consigo un procedimiento en el cual pueda determinarse el procedimiento legal para resolver las disputas de los predios municipales, tanto es así, que el Suplemento del Registro Oficial No. 303 del martes 19 de octubre del 2010, fecha en la que se publicó la norma que reemplazo la LORM, es decir, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, éste en su Capítulo IV que trata de la actividad jurídica y sus procedimientos, en su sección segunda que versa sobre los Procedimientos

Administrativos recoge únicamente al Procedimiento Administrativo Sancionador, el cual será empleado por las autoridades municipales para el juzgamiento de las infracciones a las Ordenanzas Municipales vigentes, no regulando lo concerniente a las disputas que puedan presentarse por los predios de propiedad de la Corporación Municipal.

## **2.2 Análisis sobre las limitaciones encontradas en la “Ordenanza que reglamenta la Enajenación de Terrenos ubicados en los sectores urbano marginales de la ciudad Guayaquil, amparados por Decretos Leyes”.**

Bajo el amparo de los Decretos Legislativos número 144, de 8 de septiembre de 1983, Decreto número 05, de 25 de febrero de 1992 y Decreto número 12 de 30 de julio del 1992 el M. I Concejo Cantonal de Guayaquil expidió la “Ordenanza que reglamenta la Enajenación de Terrenos ubicados en los sectores urbano marginales de la ciudad Guayaquil”, disponiendo los principios, organismos y procedimientos con lo que previa calificación y adjudicación, se enajenarán los lotes de terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil a favor de sus poseedores, y de manera en especial el artículo 3 del invocado cuerpo legal, señala que para efectos de aplicación de esa Ordenanza se tomarán en cuenta los siguientes principios:

3.1.- En las zonas urbano marginales, se adjudicarán los terrenos previa calificación de las personas que actualmente estén en posesión de dichos solares y que hubieren edificado o hecho edificar su vivienda en la que habiten por un período no menor de un año otro bien inmueble dentro de la jurisdicción del cantón Guayaquil.

3.2.- Si el poseedor fuera propietario de cualquier inmueble en el Cantón Guayaquil no podrá solicitar la adjudicación de ningún predio de propiedad municipal.

3.3.- No podrán comprar solares ubicados en las zonas urbano marginales de la ciudad de Guayaquil quienes adolezcan de incapacidad civil de minoridad.

3.4.-No podrán adquirir el dominio o beneficiarse de los efectos de los decretos detallados en esta Ordenanza, el Alcalde de Guayaquil, el Vicepresidente del Concejo, los Concejales en el ejercicio del cargo, el cónyuge, ni los parientes de éstos, dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo grado civil de afinidad.

(...)

3.5.- En caso de discrepancias entre dos o más personas en la posesión de un solar municipal, o cualquier conflicto que sobre linderos pueda suscitarse, se suspenderá el trámite hasta que hechas las verificaciones oculares y documentales por parte de la Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales, en coordinación con la Direcciones Municipales pertinentes, emita informe para conocimiento y resolución de uno de los Comisarios Municipales.

(...)

3.6.- La M.I Municipalidad de Guayaquil, sin necesidad de pública subasta, venderá los lotes de terrenos comprendidos dentro las áreas marginales que constan en el Decreto Legislativo No. 151 del 2 de mayo de 1967, promulgado en el Registro Civil No. 170 del 14 de Julio de 1967, directamente a sus poseionarios que, renunciando a la donación decretada, así lo solicitaren. (*Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil, 1994*)

Los principios antes prescritos son observados literalmente por parte de las dependencias de la M. I Municipalidad de Guayaquil (Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales y Dirección de Justicia y Vigilancia) en el ámbito de sus competencias para proceder con la adjudicación y legalización del terreno, sea que exista o no controversia por la posesión de los terrenos de propiedad municipal, pero es importante notar que dicha disposición a más de no contar con un procedimiento que determine cómo deben de resolverse las divergencias radicadas por la posesión de un solar municipal, teniéndose que emplear el procedimiento establecido en una norma supletoria (Código de Procedimiento Civil), es decir, el juicio verbal sumario; adicionalmente, la referida Ordenanza Municipal tampoco contempla qué deben hacer las autoridades municipales (Comisarios Municipales) cuando se encuentran ante una discrepancia entre dos o más personas, cuando una de las partes litigantes habiendo

tenido el solar municipal con ánimo de señor o dueño, posesión adquirida y mantenida de manera pacífica e ininterrumpida es arrebatada dicha posesión por otra u otras personas valiéndose del uso de la fuerza o violencia. Las narradas situaciones no han sido contempladas en la Ordenanza citada, la cual de conformidad a lo establecido tanto en la Ley Expropiatoria No. 37 y Ley Expropiatoria No. 88, ambas leyes facultan a la M. I Municipalidad de Guayaquil la legalización de la tenencia de la tierras a favor de sus ocupantes debiendo aplicar lo que en ella se dispone concomitadamente con lo señalado en la Ordenanza descrita. Es preciso acotar que la Ley Expropiatoria No. 88 de fecha lunes 10 de Enero de 2011 se reformó el artículo 2 de la indicada ley suprimiéndose las calidades de posesión *pacífica e ininterrumpida*, es decir que la expedición de la Ley Reformatoria de la Ley Expropiatoria No. 88 tácitamente abre la posibilidad que se generen despojos violentos.

Y en esto han coincidido autoridades del Gobierno Autónomo Descentralizado M. I Municipalidad de Guayaquil, quienes a través de la experiencia profesional en función de sus cargos han manifestado sus puntos de vista en el ámbito legal ante la falta de una Ordenanza Municipal que regule el procedimiento legal que regule las controversias por la posesión de un solar municipal con fin habitacional, a lo cual la titular de la Comisaría Séptima Municipal, al preguntársele lo siguiente: ¿Considera usted que es necesaria la creación de una ordenanza municipal que determine el procedimiento legal para resolver las controversias existentes por la posesión de un solar municipal y que a su en ella se determine la restitución de la posesión al poseedor regular de buena fe, quien fue despojado por otra persona por medio de la violencia o fuerza?. A lo que la funcionaria municipal respondió: “Claro que es necesaria, porque mientras unos respetan las leyes y saben que para eso hay autoridades a quienes acudir, no repelen la arbitrariedad del despojo violento, más aún frente a traumas psicológicos a menores, adultos mayores, incluso toda persona busca que esto se solucione por la vía legal porque creen en la justicia; sin embargo, los que utilizan la fuerza avanzan con el tiempo en la edificación, en hacer mejoras que pese a las sanciones impuestas para que dejen de construir o hacer dichas mejoras, las hacen clandestinamente y allí logran acumular pruebas y como la ley es tan corta en el tiempo al sólo establecer estar

en posesión por un período superior a un año, consiguen cumplir todos los demás requisitos donde posteriormente en algunos casos logran ser nombrados adjudicatarios de ese solar municipal...”. (Garófalo, 2015)

De igual manera, el Director del Departamento de Justicia y Vigilancia al formularse las siguientes preguntas: 1.-¿Considera usted que la “Ordenanza que reglamenta la enajenación de terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil”, cuerpo legal empleado por los Comisarios Municipales para resolver las discrepancias por la posesión de un solar municipal contempla todas las situaciones jurídicas permitiendo resolver a dichas autoridades municipales logrando administrar justicia?; 2.- ¿Cree usted necesaria la creación de una ordenanza municipal que determine el procedimiento legal para resolver las controversias existentes por la posesión de un solar municipal y que a su vez en ella se determine la restitución de la posesión regular de buena fe, quien fue despojado por otra persona por medio de la violencia o fuerza?. A las cuales nos respondió: 1.- “Precisamente en la búsqueda de una norma procedimental para la sustanciación de los procesos litigiosos hay un reconocimiento tácito de que la actual ordenanza no se ajusta a vislumbrar un procedimiento adecuado para sustanciar este tipo de causa”. 2.- Una nueva ordenanza enmarcada en la Constitución y el COOTAD contemplaría todos los aspectos que se requieren y el aporte en aquella norma no está precisamente en los concejales o juristas de Procuraduría Síndica, sino en comisarios municipales que por años han visto de cerca esta problemática y son idóneos para presentar un proyecto”. (Narváez, 2015)

Al ser la Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales otra de las dependencias municipales que interviene en la legalización de la tenencia de los terrenos de propiedad de la Corporación Municipal, se procedió a entrevistar a su Subdirector, quien al plantearse la siguiente pregunta: ¿Por qué cree usted que el M. I Concejo Cantonal teniendo la facultad legislativa en expedir ordenanzas municipales en constituciones anteriores, no ha procedido a dictar una ordenanza en la que regule el procedimiento legal para resolver las discrepancias entre dos o más personas por la posesión de un solar de propiedad municipal?. A la cual él nos respondió: “Creo que de pronto puede ser por la falta de iniciativa, y la iniciativa tenía que haber venido o

llegado a conocimiento del Concejo por parte de los organismos o las direcciones que realizan el conocimiento de este tipo de litigios, llámese en el área urbana o en el área urbano marginales”. *Refiriéndose a los comisarios municipales por ser los encargados de resolver los litigios por posesión de los solares municipales ubicados en zona urbano marginal y el Departamento de Asesoría Jurídica de la M. I Municipalidad de Guayaquil por ser los encargados de resolver los litigios por posesión de los solares municipales ubicados en zona urbana.* A la segunda pregunta: El Doctor Morán expuso: “Creo que no logra, no dice al respecto la forma de resolver los litigios en virtud de que la Ordenanza se refiere únicamente a la parte administrativa dirigida a la Dirección que se encarga de la legalización o regularización de los sectores en mención”. (Morán, 2015) . *Entendiéndose a la Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales (lo que está en negrilla en la presente entrevista me pertenece).*

Fue necesario también conocer la opinión de una persona que haya sido víctima producto de un despojo violento, a quien le hicimos la siguiente pregunta: 1.- ¿Cree usted que la M. I Municipalidad de Guayaquil debería expedir una Ordenanza Municipal en la que luego de haber conocido durante la tramitación de un proceso por litigios de tierras la existencia de un despojo violento provocado por terceras personas pueda por intermedio de dicho cuerpo legal restituirse la posesión del bien municipal que perdió?. A la cual nos supo indicar: “Sí, yo he sido afectada al no haber una ley que proteja a los posecionarios como yo, yo era la posecionaria legítima, y al no haber una ley me veo afectada”. (Macías, 2015)

Cabe agregar que situaciones como ésta se han originado en virtud de que nuestra norma sustantiva (Código Civil) en su título VII párrafo 2º que versa sobre los modos de adquirir o perder la posesión en su artículo 744, establece que: si alguna de las personas teniendo el ánimo de señor y dueño, se posesiona de manera violenta o con clandestinidad de un bien inmueble cuyo título no está inscrito, el que tenía la posesión inicialmente la pierde, y es precisamente por el contenido de esta disposición legal las autoridades municipales en algunas ocasiones emiten sus fallos a favor de los poseedores violentos, puesto que una vez que éstos cumplen totalmente con los principios establecidos en la Ordenanza objeto de este estudio son aptos para ser

nombrados adjudicatarios, disponiéndose que se legalice a su favor determinado solar municipal o puedan acceder a que éste le sea vendido.

Por tales circunstancias descritas, motivan el impulso a presentar la propuesta para que se cree una Ordenanza Municipal que contemple y recoja las situaciones jurídicas que no han sido tratadas en la Ordenanza Municipal vigente que regula dentro del cantón Guayaquil, ordenamiento jurídico que es empleado por los Comisarios Municipales, texto legal que únicamente prescribe principios que deben ser observados por las mencionadas autoridades para que proceda la adjudicación y legalización de determinado bien municipal objeto de un litigio, por consiguiente, no únicamente se busca que con su creación ésta se constituya como una herramienta legal que sirva de apoyo a las autoridades municipales al momento de dictar sus fallos, sino que las causas sean resueltas en un tiempo menor al que normalmente duran los procesos verbal sumario, los cuales por su naturaleza jurídica son concebidos como breves, resumidos, cuando en la praxis suelen tardar años. Consecuentemente, esto puede lograrse en base a la competencia constitucional y legal de ejercer el control de uso y ocupación del suelo del cantón Guayaquil del que se halla investido el Gobierno Autónomo Descentralizado M. Ilustre Municipalidad de Guayaquil, el cual a través de su órgano legislativo el Concejo Cantonal de Guayaquil éste al poseer la facultad normativa puede expedir una Ordenanza Municipal en el enfoque indicado, donde además por intermedio de ella pueda ampararse a los poseedores regulares de buena fe de los predios de la Corporación Municipal, contribuyendo así con la sociedad en hacer cumplir el espíritu de la justicia, dando a cada quien lo que corresponda, toda vez que los comisarios municipales son también operadores de Justicia, quienes de conformidad a lo establecido en el artículo 3.5 *ibídem* en concordancia con la delegación y potestad prescrita en los artículos 384 y 383 del COOTAD son los encargados de resolver por poseer la potestad resolutoria. Es preciso acotar que la concepción de la presente propuesta se lo estableció bajo la creación y expedición de una Ordenanza Municipal y no fue concebida bajo el planteamiento de una reforma al COOTAD, toda vez que ante la expansión de asentamientos informales en el cantón Guayaquil existen predios que no han sido legalizados y que son de propiedad de la M.

I Municipalidad de Guayaquil, convirtiéndose dicha situación en una problemática propia de nuestro cantón, y si la ley que regula a todas las Municipalidades (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización) no recoge en ninguno de sus capítulos considero que es en virtud a las atribuciones conferidas a que sean los propios GAD's los encargados de determinar la forma de ejercer el control de uso y ocupación del suelo, lo cual es logrado a través de la facultad normativa que tienen los Concejos Cantonales mediante la expedición de Ordenanzas Municipales que las regulen.



### 3 Presentación de la propuesta

#### GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO M. I MUNICIPALIDAD DE GUAYAQUIL

##### CONSIDERANDO

**QUE**, la Ordenanza que reglamenta la enajenación de terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil, amparados por decretos de leyes, expedida por el M. I Concejo Cantonal el 29 de Julio de 1994 establece los principios, organismos y procedimientos con los que, previa calificación y adjudicación, se enajenarán en favor de sus poseionarios lotes de terreno ubicados en los sectores urbanos marginales del Cantón Guayaquil.

**QUE**, la Ley Expropiatoria No. 37 que faculta a la M. I Municipalidad de Guayaquil, la Legalización de la tenencia de la tierra en sectores urbanos marginales y rurales del cantón Guayaquil expedida por el Congreso Nacional, publicada en el Registro Oficial No. 195 el 17 de Noviembre de 1997 establece a la M. I Municipalidad de Guayaquil la legalización de la tenencia de la tierra a favor de sus ocupantes lotes de terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales Cantón Guayaquil establecidas en la indicada ley procediendo para el efecto conformidad a lo regulado en la Ordenanza que reglamenta la de terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil, amparados por decretos de leyes.

**QUE**, la Ley de Legalización de la tenencia de la tierra a favor de los moradores y poseionarios de predios que se encuentran dentro de la circunscripción territorial de los cantones Guayaquil, Samborondón y El Triunfo, publicada el Registro Oficial No. 183 de 3 de Octubre del 2007 establece a los cantones de Guayaquil, Samborondón y El Triunfo procedan con la legalización de la tenencia de la tierra a favor de los actuales poseionarios de los predios comprendidos en las zonas en ellas determinadas, debiendo contemplar requisitos y demás considerandos establecidos en la indicada ley.

**QUE**, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 264 numeral 2 en concordancia con el artículo 55 letra b) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización reconocen como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales el ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el Cantón.

**QUE**, la obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda es un fin de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, por así prescribirlo el Artículo 4 letra f) Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

**QUE**, el artículo 3.5 de la Ordenanza que reglamenta la enajenación de terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil amparados por decretos de leyes expresa que en caso de discrepancias entre dos o más personas por la posesión de un solar municipal, o cualquier otro conflicto que sobre linderos pueda suscitarse, se suspenderá el trámite hasta que hechas las verificaciones oculares o documentales por parte de la Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales, en coordinación con las Direcciones Municipales pertinentes, emitan un informe para conocimiento y resolución de los Comisarios Municipales.

**QUE**, el Capítulo VII Sección Segunda del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización expresa en sus artículos 383 y 384 la delegación de la potestad resolutoria.

En ejercicio de la facultad descrita en el artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, en armonía con lo señalado en los artículos 57 letra a) y 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

**EXPIDE:****“PROYECTO DE ORDENANZA QUE REGULE EL PROCEDIMIENTO PARA LAS CONTROVERSIAS EN SOLARES MUNICIPALES PARA USO HABITACIONAL EN EL CANTÓN GUAYAQUIL”****TITULO I****DISPOSICIONES GENERALES****CAPÍTULO ÚNICO**

**Art. 1.- [Objeto].-** La presente ordenanza tiene como objeto establecer las normas, disposiciones y procedimientos para resolver las controversias que entre dos o más personas puedan surgir por la posesión con uso habitacional de un solar municipal en el Cantón Guayaquil.

**Art. 2.- [Ámbito].-** La presente ordenanza se aplicará a los solares ubicados en las zonas urbanas marginales del Cantón Guayaquil y en sus Parroquias Rurales.

**Art. 3.- [Definiciones].-** A efectos de aplicación de la presente Ordenanza, se adoptarán las siguientes definiciones:

**DT.-** Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales.

**DTL.-** Oficio del Departamento de Legalización de Tierras de la Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales con el que se informa a la Dirección de Justicia y Vigilancia el inicio de la controversia del proceso administrativo.

**DJV.-** Dirección de Justicia y Vigilancia.

**DUOT.-** Dirección de Urbanismo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil.

**COOTAD.-** Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

**Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil.-** Es la Institución Municipal del cantón Guayaquil también denominada M. I Municipalidad de Guayaquil.

**Solares Municipales.-** Solares que se encuentran dentro del perímetro del Cantón Guayaquil y que aún no han sido legalizados por parte poseionarios.

## **TITULO II**

### **DISPOSICIONES PARTICULARES**

#### **Capítulo I**

#### **DE LAS PARTES QUE INTERVIENEN EN EL JUICIO y LA AUTORIDAD COMPETENTE**

**Art. 4.- [Las partes].-** Dentro del proceso administrativo de resolución de controversias que surjan por la legalización de un solar municipal, serán consideradas como partes del proceso las personas que hayan solicitado motivadamente a la Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales una denuncia de paralización de legalización de un solar municipal ubicado en la zona urbano marginal del cantón Guayaquil, la misma que deberá constar obligatoriamente la dirección domiciliar, teléfono convencional o celular, correo electrónico o alguna dirección donde pueda recibir las notificaciones que de la sustanciación del proceso se provean; y, de la misma forma, serán consideradas partes procesales las personas que del resultado de la inspecciones que realice la Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales. La primera

parte se denominará actora y la segunda demandada. Por prohibición expresa por adolecer de incapacidad civil, no pueden intervenir menores de edad, solo pueden ser partes del presente proceso personas con mayoría de edad.

**ART. 5.- [Autoridad Competente].-** Serán competentes para sustanciar y resolver los procedimientos administrativos de controversias que surjan en un trámite de legalización por un solar municipal, las/os Comisarias/os Municipales del Catón Guayaquil y de sus Parroquias Rurales, donde exista mencionada autoridad.

## **Capítulo II**

### **DEL PROCEDIMIENTO**

**ART. 6.- [Debido proceso].-** El procedimiento administrativo que sustancia y resuelve las controversias que surjan por la legalización de un solar municipal, observará los principios de eficacia, legalidad, participación, celeridad, eficiencia, transparencia, acceso al expediente, intermediación, informalidad buena fe, confianza legítima y prescripción; y de la misma manera garantizará el debido proceso.

**ART.7.- [Avoco].-** El proceso administrativo iniciará mediante auto motivado que determinará con precisión las razones por las cuales se acepta al trámite la sustanciación de la controversia, las personas que serán partes del proceso administrativo, las normas que regulan sobre la legalización de la tenencia de la tierra terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales y la posible resolución o acto administrativo.

**ART. 8.- [Obligación de designación de casillero judicial y/o correo electrónico].-** Las partes al momento de comparecer dentro del procedimiento administrativo, determinarán el casillero judicial, domicilio judicial electrónico de una o un defensor legalmente inscrito o el correo electrónico personal.

**ART. 9.- [De la notificación].-** El auto de inicio del expediente será notificado a las partes procesales, otorgando el término de seis días hábiles para descargar fundamentadamente las circunstancias que se detallan en el auto. Las notificaciones a ellas se harán en el solar municipal materia de la controversia, a menos que las partes señalen para las futuras notificaciones casilla judicial y/o correo electrónico, dirección domiciliaria diferente al del solar materia de la controversia en la que puedan recibir las notificaciones. Si no se encuentra personalmente a las partes procesales que hubieren señalado como lugar para la entrega de las notificaciones su dirección domiciliaria, se la notificará por tres boletas en días distintos en su domicilio o residencia a cualquier persona de su familia. Si no se encontrare persona alguna se fijarán las boletas en la puerta del lugar de habitación.

A la persona o personas cuya individualidad, domicilio o residencia sea imposible determinar se lo citará mediante tres publicaciones por la prensa, en días distintos en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad y en el caso de no existir, se publicara en un diario de la capital de la provincia que tenga una amplia circulación. Si tampoco hay allí, se lo hará en uno de amplia circulación nacional. Dicha publicación contendrá un extracto del oficio emitido por la Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales donde pone en conocimiento la discrepancia surgida por la posesión de un solar municipal ubicado en uno de los sectores urbano marginales de la ciudad de Guayaquil y la determinación de la diligencia respectiva.

La declaración en acto público de que no es posible establecer la individualidad, el domicilio o residencia de alguna de las partes procesales y que se han empleado todas las diligencias posibles para tratar de ubicar a quien se pide citar de esta forma, lo hará bajo juramento que se presentará ante la comisario o comisario municipal del proceso.

Si se acredita que la parte que determinó la imposibilidad de determinar la individualidad del domicilio o residencia de la contraparte, se remitirá lo actuado al fiscal respectivo, para la investigación.

**ART. 10.- [Audiencia de Conciliación].-** Notificadas las partes procesales por cualquiera de los medios de comunicación, la comisaria o comisario municipal que conozca la causa señalará fecha y hora para llevarse a cabo la diligencia de Audiencia de Conciliación, la cual se fijará hasta 10 días después a la última notificación.

En caso de que no pueda realizarse la Audiencia se dejará constancia procesal.

Se diferirá la Audiencia de Conciliación a solicitud expresa y conjunta de ambas partes, y el diferimiento se lo podrá hacer por una sola ocasión. Al inicio de cada audiencia la comisaria o comisario municipal que dirija la misma se identificará, disponiendo que la o el secretario del despacho constata la presencia de las partes procesales.

La o el comisario municipal concederá la palabra a las partes, para que argumenten o presenten sus alegaciones y presenten o soliciten pruebas que serán posteriormente practicadas durante la etapa probatoria. Se cuidará que luego de las exposiciones de cada una de las partes procesales, se permita ejercer el derecho a contradecir de manera clara, precisa y concreta lo señalado por la parte contraria. Se iniciará la audiencia escuchando primeramente a la parte actora.

Las partes bajo autorización de la o el comisario municipal de ser necesario intervendrán personalmente. En tal caso, su abogado o abogada defensora debe limitarse a controlar la eficacia de la defensa jurídica.

La o el comisaria/o municipal dirigirá la audiencia de conciliación indicándoles a las partes procesales los asuntos a discutir, moderarla e impedir que sus alegatos se encaminen a temas no pertinentes a la causa que se está tratando, podrá también limitar el tiempo del uso de la palabra de las personas que intervengan, interrumpiendo si es necesario a quien abusivamente e ilegalmente se manifieste fuera de un tiempo prudente.

Durante la diligencia de Audiencia de Conciliación las partes procesales no tendrán un comportamiento intimidatorio, provocativo o irrespetuoso, su actitud será conservando

siempre el orden, asimismo, las partes son libres de conversar con sus abogados defensores siempre que no contravenga el orden.

La o el comisario/a municipal procurará buscar una conciliación entre las partes, siempre que el acuerdo no contravenga a lo dispuesto en los cuerpos legales que se han dictado sobre la legalización de la tenencia de un lote de terreno de propiedad municipal.

Toda la diligencia será elevada en un Acta, la cual será firmada por las partes con sus respectivos abogados patrocinadores o con autorización para hacerlo, el o la Comisaria Municipal y de lo actuado lo certificará la o el secretario del despacho.

**ART. 11.- [Del Desistimiento y Abandono del proceso administrativo].-** Si la parte o partes que presentaron la denuncia de paralización de legalización del solar municipal, se separa de sostener la misma, esta se hará de forma expresa con el desistimiento o tácitamente por el abandono. Si se expresa el desistimiento este debe ser voluntario y hecho por persona capaz, debe constar en autos, el cual se avalará con el reconocimiento de firma y debe ser aprobado por el comisario o comisaria municipal. El desistimiento de la denuncia de paralización de legalización del solar municipal, vuelve al estado que tenía antes de haberla propuesto. La parte que desistió de la denuncia, no podrá proponerla otra vez contra la misma persona.

El o la comisaria municipal declarará el abandono del proceso en primera, segunda instancia o en el recurso de revisión cuando las partes cesaron la prosecución de la causa durante el término de 80 días, contados a partir de la última providencia. Luego de declararse el abandono del proceso, se dispondrá que se cancelen las providencias preventivas en que se haya ordenado en el proceso.

**ART.12.- [De la prueba].-** Realizada la diligencia de Audiencia de Conciliación y en caso que no existir conciliación alguna, la o el comisaria/o municipal dispondrá que se abra la causa a prueba por un término de 6 días contados a partir de la notificación del Acta de Audiencia de Conciliación.



La prueba tiene como finalidad llevar a la autoridad municipal al convencimiento de los hechos y circunstancias controvertidas.

Las pruebas deberán ceñirse al asunto que se litiga y a las circunstancias que versa el juicio.

Sólo las pruebas actuadas consideradas las pedidas, presentadas y practicadas da fe en juicio conforme a la ley, en el caso de que se soliciten pruebas que tiendan a dilatar el proceso administrativo el comisario o comisaria municipal, de creerlo pertinente podrá desestimarla.

El comisario o comisaria municipal tendrá la obligación de expresar en su resolución, la valoración de las pruebas que le hayan servido para justificar su decisión.

Deben probarse todos los hechos alegados por las partes procesales.

Las partes tienen derecho de conocer oportunamente las pruebas que se van a practicar, oponerse de manera fundamentada y contradecirla.

**ART.12.- [Inspección Ocular].-** La inspección ocular es el reconocimiento que hace la o el Comisaria/o del solar municipal materia de la controversia. El o la Comisario/a Municipal señalará fecha y hora para llevar a cabo la diligencia de inspección ocular, la cual tendrá lugar posterior a los 10 días de la etapa de prueba. La diligencia de inspección ocular podrá diferirse por única ocasión si existieren las justificaciones debidas al caso y se realizará en la fecha y hora que designe la/el Comisaria/o.

En el día y la hora señalados para la diligencia, la/el Comisaria/o, oirá la exposición verbal de las partes o de sus abogados patrocinadores y receptará las versiones de los vecinos o de las personas que habiten cerca del solar materia de la controversia.

La o el comisaria/o podrá disponer que se realicen grabaciones de videos o tomas fotográficas; de la misma forma podrá solicitar a la Dirección de Terrenos y Servicio

Parroquiales o Dirección de Urbanismo y Ordenamiento Territorial personal para que en el caso que amerite, presten su colaboración técnica en el área de sus competencias.

En esta diligencia, se levantará un acta donde constará el lugar, día y hora; la descripción de lo que se encuentra en el solar materia de la controversia, las personas que concurren, las observaciones, los alegatos de las partes y la recepción de las versiones de los vecinos o personas que habiten cerca del solar materia de la controversia; y, la razón de que la etapa de prueba ha concluido, quedando el mismo en estado para resolver. Los concurrentes deberán firmar el acta en conjunto con el/la Comisario/a y el/la Secretaria/o que certifica lo actuado.

**ART. 13.- [Requisitos obligatorios a considerar al momento de resolver].-**La o el comisaria/o municipal previo a resolver sobre la discrepancia surgida por la posesión de un solar municipal, tomará en cuenta quien de las partes procesales ha demostrado estar en posesión, que hubiere edificado o hecho edificar su vivienda en el solar en disputa y que no son propietarios, adjudicatarios o posesionarios de algún otro bien inmueble dentro de la jurisdicción del Cantón Guayaquil.

Dependiendo de la zona en la que se encuentre el solar en discrepancia, para tomar en cuenta el tiempo de posesión que deben tener las partes procesales se estará sujeto al tiempo dispuesto en la Ley Expropiatoria No. 37 que faculta a la M. I Municipalidad de Guayaquil, la Legalización de la tierra en zonas urbanas marginales y rurales de Guayaquil y la “Ley de Legalización de la tenencia de la tierra a favor de los moradores y posesionarios de predios que se encuentran dentro de la circunscripción territorial de los cantones Guayaquil, Samborondón y El Triunfo” (Ley Expropiatoria 88).

En caso de no cumplirse íntegramente los requisitos antes descritos, el solar materia del litigio, continuará siendo de propiedad municipal.

De comprobarse durante la tramitación de la causa y luego de haber sido valoradas las pruebas presentadas por las partes procesales, se demuestre que la actora mantuvo la

posesión de manera pacífica e ininterrumpida el bien en discrepancia, que edificó su vivienda en él y que no es dueña de bien raíz alguno y que su posesión fue arrebatada por terceras personas o por la misma parte demandada a través del uso de la fuerza o violencia, de no existir mejoras en el bien que haya invertido ésta última, el o la comisario/a municipal considerará de ser procedente la restitución del bien perdido a su antiguo posesionario o poseionaria, haciendo posible para la ejecución de lo resuelto el uso y colaboración de la fuerza pública.

En los casos en que las partes intervinientes a más de disputarse por la posesión de un solar de propiedad municipal, se disputen la edificación o construcción levantada en dicho solar, la o el comisario/a municipal se inhibirá de sustanciar la causa hasta que por sentencia en firme exista resolución por parte de los jueces de la Justicia Ordinaria en la que se declare quien de las partes intervinientes es el o la propietario/a de la edificación, y una vez dada dicha determinación se contemplará el cumplimiento de los demás requisitos antes expresos para en lo posterior resolver en sentencia lo que proceda en derecho.

Desde, durante y hasta el final de la sustanciación de una causa por controversia de predios municipales, las partes procesales tienen como prohibición expresa la construcción o realización de mejoras en los solares municipales materia del litigio; en caso de incumplimiento se oficiará para que uno de los comisarios/as municipales de construcciones avoque conocimiento y procedan lo pertinente en derecho.

De demostrarse a través de la Certificación otorgada por la Empresa Pública Municipal Registro de la Propiedad del Cantón Guayaquil que una de las partes procesales fuere propietaria/o de cualquier bien inmueble en el cantón Guayaquil, no podrá ser sujeto de adjudicación de otro predio de propiedad municipal.

**ART. 14.- [Obligación y Plazo para resolver].-** Concluido el término de prueba y despachada la misma, y luego de realizada la Inspección Ocular, el o la comisario/a municipal está obligado a dictar resolución expresa y motivada en un plazo máximo de quince días luego de haber notificado el auto para resolver.

De ser necesario el o la comisario/a municipal podrán ordenar de oficio las pruebas que estimen necesarias a fin de buscar el esclarecimiento de la verdad previo a dictar la resolución respectiva.

**ART. 15.- [Recursos Administrativos].-** Las partes procesales podrán interponer los recursos administrativos, siguiendo el trámite establecido para dichos recursos establecidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** Las causas que actualmente se estén sustanciando por procesos sumarios de Litigios de Tierras en las Comisarias Municipales, previa a la entrada en vigencia de la presente ordenanza, seguirán sustanciando con el procedimiento anterior.

### **VIGENCIA**

Aprobado en Guayaquil en el Muy Ilustre Concejo Cantonal y que entrará en vigencia con su publicación en la Gaceta Oficial del Cantón.

## Conclusiones

Tanto el Gobierno Nacional, como la M. I Municipalidad de Guayaquil han implementado políticas estatales que han ido dirigidas a erradicar la continua formación de asentamientos irregulares surgidas en las últimas décadas en nuestra ciudad, contribuyendo a que muchas familias guayaquileñas e incluso coterráneos asentados en nuestra ciudad, hayan sido favorecidos por el proceso de regularización de las tierras existentes; en virtud de que los órganos estatales y locales de turno han expedidos decretos leyes y ordenanzas que regulan la tenencia de la tierra en favor de sus ocupantes, logrando que Guayaquil paulatinamente se vaya convirtiendo en una ciudad ordenada urbanísticamente hablando y que sus conciudadanos sean beneficiados a través de los mejoramientos de las condiciones de hábitat, derecho que le es asistido por ley.

No obstante, pese a los innumerables actos ejecutivos, legislativos y normativos expedidos por el Aparataje Nacional como el Seccional, éstos no han podido determinar el procedimiento legal ante la existencia de una divergencia surgida entre dos o más personas por la posesión de un solar municipal, puesto que tales ordenamientos jurídicos han tenido como enfoque principal la legalización o la venta de los bienes municipales ubicados en los sectores urbanos marginales, conduciéndonos a determinar que las consideraciones descritas han ido encauzadas al Departamento de Terrenos y Servicios Parroquiales, dependencia municipal encargada de la legalización o regularización de los solares ubicados en los sectores urbano marginal, en la parte administrativa.

Por ello ante la falta de una norma que regule las desavenencias devenidas por los lotes de terreno de propiedad municipal, las autoridades municipales encargadas de resolver las indicadas disputas, los/las comisarios/as municipales tengan que emplear el procedimiento del juicio verbal sumario como norma supletoria, el cual no se vería en la necesidad de aplicarlo por cuanto el Concejo Cantonal de Guayaquil de conformidad a lo descrito en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización cuenta con plena facultad normativa para hacerlo y es

precisamente en razón de dicha atribución que es ineludible la creación de una ordenanza municipal que regule lo anteriormente sostenido y que éste sea un aporte legal para quienes ejercen potestad resolutoria en estas causas y que a través de ella puedan ampararse restituyéndose la posesión a aquellos poseedores quienes legítimamente conservaban la posesión y quienes adicionalmente cumplieran con los considerandos en las normas que tratan la legalización de la tenencia de la tierra, a quienes se menoscabó su derecho en legalizar dicho solar municipal en virtud del despojo que fuere causado por terceras personas a través del uso de la fuerza o violencia.

### **Recomendaciones**

Posterior al desarrollo de mi trabajo de investigación, es menester poner a vuestro conocimiento las recomendaciones surgidas de la misma:

Considero importante resaltar que el M.I Concejo Municipal del Cantón Guayaquil como órgano legislativo analice los cambios sustanciales que presenta nuestra Constitución para que enmarcada a ella puedan expedirse nuevas ordenanzas o reformarse las vigentes a fin de evitar que los funcionarios y autoridades administrativas empleen normas procedimentales de carácter general, teniendo los entes autónomos la facultad normativa para contar con ordenamientos jurídicos propios.

Que en mérito de dicha facultad legislativa se expida una ordenanza municipal que no únicamente establezca el procedimiento para resolver las discrepancias por la posesión de un solar de propiedad de la Corporación Municipal con fin habitacional, sino que ésta contemple en la medida de lo posible todos los escenarios conocidos por las autoridades municipales encargada de resolver este tipo de causas y que adicionalmente dicha normativa busque proteger o amparar a los poseedores regulares de buena fe y no se permita la legalización de los predios urbanos marginales del cantón a quienes hicieron uso de la fuerza o la violencia.

Otro punto muy importante es que se tome en cuenta que las causas sean resueltas en el menor tiempo posible por cuanto los procesos suelen durar años, por lo que en la implementación de la nueva ordenanza se considere plazos mínimos para las diligencias a fin de conseguir la tutela efectiva de los derechos de los administrados, procurando así aplicar la celeridad que es demandada por el actual sistema de justicia.

### Bibliografía

- Cámara Nacional de Representantes del Ecuador (20 de Septiembre de 1979). *Decreto Legislativo*. Quito: Registro Oficial 67.
- Cámara Nacional de Representantes (2 de julio de 1980) *Acuerdo Legislativo de 11 de Junio de 1980*. Quito: Registro Oficial 222.
- Cámara Nacional de Representantes ( 21 de marzo de 1980). *Decreto 31*, Registro Oficial 152.
- Presidencia de la República (23 de marzo de 1992). *Decreto No. 5 Expropiación a favor del Municipio y autorización de venta (Bastión Popular)*, Registro Oficial 899
- Congreso Nacional (7 de Noviembre de 1994). *Decreto 11 de 21 de Octubre de 1994*, Registro Oficial 562.
- Honorable Congreso Nacional (24 de Junio de 2005) *Codificación del Código Civil*, Registro Oficial Suplementario 46.
- Congreso Nacional (5 de Diciembre de 2005). *Ley Orgánica de Régimen Municipal*, Registro Oficial Suplemento 159
- Congreso Nacional (3 de octubre de 2007). *Ley Expropiatoria 88*, Registro Oficial 183.
- Comisaría Segunda Municipal (2010). *Expediente Administrativo de Litigio de Tierras No. 889-2010*
- Alprecht, R. E. (2008). La problemática de la vivienda y la Constitución del 2008. *Revista de Arquitectura*, 19.



Andino, A. (2008). Hacia una política de vivienda y desarrollo urbano. *Revista de Arquitectura AUC UCSG*.

Arguedas, M. (5 de abril de 2006). *Los Vacíos de la Ley y Métodos de Integración Jurídica*. (Monografías.com, Ed.) Recuperado el 27 de Octubre de 2015, de Monografías.com.

Asamblea Constituyente. (2 de Mayo de 1967). *Decreto Legislativo 151*. Quito: Publicado en el R.O. 170.

Asamblea Constituyente. (20 de Octubre de 2008). *Constitución de la República*. Montecristi.

Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización* (Primera Edición ed., Vol. Registro Oficial 303). Quito, Pichincha, Ecuador: Asociación de Municipalidades del Ecuador. Recuperado el 19 de Octubre de 2015, de [http://www.ame.gob.ec/ame/pdf/cootad\\_2012.pdf](http://www.ame.gob.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf)

Asamblea Nacional. (10 de Enero de 2011). *Ley Reformativa a la Ley de Legalización de Tenencia de tierras a favor de los moradores y poseionarios de predios que se encuentran en los cantones Guayaquil, Samborondon y el Triunfo*. Quito.

Asamblea Nacional Constituyente. (1945). *Constitución del Ecuador* (1945 ed.). Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.

Asamblea Nacional Constituyente. (11 de agosto de 1998). *Constitución Política del Ecuador*. Riobamba.

Astudillo Romero, J. (s.f.). *Legalización de la tenencia del suelo urbano*. Guayaquil.

- Barrios, A. (2003). *Metodología de la Investigación*. Guayaquil, Guayas, Ecuador: Rljabal S.A.
- Bernd Breuer. (1980). Seminario sobre Planificación, Financiamiento y Realización de Programas de Construcción de Viviendas en Asentamientos Marginales de América Latina. *Seminario sobre Planificación, Financiamiento y Realización de Programas de Construcción de Viviendas en Asentamientos Marginales de América Latina*. Berlín Oeste.
- Cámara Nacional de Representantes. (21 de Febrero de 1980). *Decreto 31*. Quito: Registro Oficial 131.
- Cámara Nacional de Representantes. (3 de Octubre de 1983). *Decreto Legislativo 144*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 591.
- Congreso Nacional. (10 de Agosto de 1992). *Decreto Legislativo 12*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 899.
- Congreso Nacional. (1997). *Ley Expropiatoria 37*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 195.
- Congreso Nacional. (2005). *Código de Procedimiento Civil* (Vol. Suplemento 58). Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial. Recuperado el 10 de Octubre de 2015, de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Codigo-de-Procedimiento-Civil.pdf>
- Garófalo, M. (29 de Octubre de 2015). *Entrevista sobre la necesidad de la creación de una Ordenanza Municipal que regule el procedimiento ante una discrepancia por la posesión de un solar municipal* (M. Bermeo, Entrevistador)
- Gobierno del Presidente de la República General Guillermo Rodríguez Lara. (22 de Diciembre de 1972). *Decreto Ejecutivo 1457*. Quito: Registro Oficial 210.

- Gobierno del Presidente de la República General Guillermo Rodríguez Lara. (8 de Agosto de 1974). *Decreto Ejecutivo 753-A*. Quito.
- Gobierno Supremo. (9 de Agosto de 1978). *Decreto Supremo 2740*. Quito: Registro Oficial 646.
- Guzmán, A. d. (2008). Vivienda Social y Desarrollo. *REVISTA DE ARQUITECTURA DE LA UNIVERSIDAD CATOLICA SANTIAGO DE GUAYAQUIL*.
- Hernández, M. (2009). *Ante la Constitución de Montecristi*. Quito - Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Honorable Congreso Nacional. (2005). *Codificación del Código Civil*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 46.
- Instituto de Investigación Económica y Política. (1980). *Explotación y Miseria Urbana: La Lucha por la tierra y vivienda en Guayaquil*. Guayaquil, Guayas, Ecuador: Universidad de Guayaquil.
- Loqui, L. C. (1998). *Régimen Urbanístico Municipal del Cantón Guayaquil - Cuarta Edición*. Guayaquil.
- Macías, N. (29 de Octubre de 2015). *Entrevista sobre la necesidad de la creación de una Ordenanza Municipal que regule el procedimiento ante una discrepancia por la posesión de un solar municipal* (M. Bermeo, Entrevistador)
- Morales Tobar, M. (2012). *La nueva Organización territorial y el nuevo modelo de descentralización del Ecuador*. Quito, Pichincha, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

- Morán, F. (29 de Octubre de 2015). título de la entrevista. *Entrevista sobre la necesidad de la creacion de una Ordenanza Municipal que regule el procedimiento ante una discrepancia por la posesión de un solar municipal* (M. Bermeo, Entrevistador)
- Muy Ilustre Concejo Cantonal de Guayaquil. (1983). *Ordenanza Reglamentaria del Decreto Legislativo 144*. Guayaquil, Guayas, Ecuador: Registro Oficial 591.
- Muy Ilustre Concejo Cantonal de Guayaquil. (1994). *Ordenanza que reglamenta la enajenación de terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil, amparado por decretos leyes*. Guayaquil: Secretaria Municipal.
- Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil. (10 de marzo de 1977). *Ordenanza que regula la densidad poblacional en el suburbio de Guayaquil*. Guayaquil: Secretaria Municipal.
- Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil. (2 de octubre de 1984). *Ordenanza que Reglamenta la venta de terrenos ubicados en los sectores urbanos Sur y Marginal de la Ciudad de Guayaquil*. Guayaquil.
- Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil. (29 de Julio de 1994). *Ordenanza que reglamenta la enajenación de terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil amparados en decretos leyes*. Guayaquil.
- Narváez, X. (29 de Octubre de 2015). *Entrevista sobre la necesidad de la creacion de una Ordenanza Municipal que regule el procedimiento ante una discrepancia por la posesión de un solar municipal*(M. Bermeo, Entrevistador).

Presidente de la República. (18 de agosto de 1986). *Decreto Ley 27*. Quito: Registro Oficial 502.

Sánchez Guerrero, C. (2011). *Manual Administrativo Municipal*. Machala, El Oro, Ecuador.

## **Apéndice A**

Resoluciones Administrativas:

Comisaría Segunda Municipal, Expediente Litigio de Tierras No. 2010-889,

07 de Mayo de 2012, Guayaquil, Ecuador.

Comisaría Segunda Municipal, Expediente Litigio de Tierras No. 2013-514,

18 de Noviembre del 2014, Guayaquil, Ecuador.

## Apéndice B

### ENTREVISTAS

Nómina de personas entrevistadas:

- **Mg. María Fernanda Garófalo Méndez.**
- **Mg. Xavier Narváez Valdiviezo**
- **Mg. Fernando Morán**
- **Sra. Nimia Soraida Macías Vásquez**

## **ENTREVISTAS # 1**

Fecha de la entrevista: 29 de Octubre del 2015

Entrevistada: Mg. María Fernanda Garófalo Méndez.

Función que desempeña: Comisaria Séptima Municipal.

P. 1.- ¿Considera usted que es necesaria la creación de una ordenanza municipal que determine el procedimiento legal para resolver las controversias existentes por la posesión de un solar municipal y que a su vez en ella se determine la restitución de la posesión regular de buena fe, quien fue despojado por otra persona por medio de la violencia o fuerza?

R. 1.- “Claro que es necesaria, porque mientras unos respetan las leyes y saben que para eso hay autoridades a quienes acudir, no repelen la arbitrariedad del despojo violento, más aún frente a traumas psicológicos a menores, adultos mayores, incluso toda persona busca que esto se solucione por la vía legal porque creen en la justicia; sin embargo, los que utilizan la fuerza avanzan con el tiempo en la edificación, en hacer mejoras que pese a las sanciones impuestas para que dejen de construir o hacer dichas mejoras, las hacen clandestinamente y allí logran acumular pruebas y como la ley es tan corta en el tiempo al sólo establecer estar en posesión por un período superior a un año, consiguen cumplir todos los demás requisitos donde posteriormente en algunos casos logran ser nombrados adjudicatarios de ese solar municipal...”.

## **ENTREVISTA # 2**

Fecha de la entrevista: 29 de Octubre del 2015

Entrevistado: Mg. Xavier Narváez Valdiviezo

Función que desempeña: Director de Justicia y Vigilancia

P.- 1.- ¿Considera usted que la Ordenanza que reglamenta la enajenación de terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil, cuerpo legal empleado por los Comisarios Municipales para resolver las discrepancias por la



posesión de un solar municipal contempla todas las situaciones jurídicas permitiendo resolver a dichas autoridades municipales logrando administrar justicia?

R.- 1.- Precisamente en la búsqueda de una norma procedimental para la sustanciación de los procesos litigiosos hay un reconocimiento tácito de que la actual ordenanza no se ajusta a vislumbrar un procedimiento adecuado para sustanciar este tipo de causa

P.- 2.- ¿Cree usted necesaria la creación de una ordenanza municipal que determine el procedimiento legal para resolver las controversias existentes por la posesión de un solar municipal y que a su vez en ella se determine la restitución de la posesión regular de buena fe quien fue despojado por otra persona por medio de la violencia o fuerza?

R.-2.- Una nueva ordenanza enmarcada en la Constitución y el COOTAD contemplaría todos los aspectos que se requieren y el aporte en aquella norma no está precisamente en los concejales o juristas de Procuraduría Síndica, sino en comisarios municipales que por años han visto de cerca esta problemática y son idóneos para presentar un proyecto.

### **ENTREVISTA # 3**

Fecha de la entrevista: 29 de Octubre del 2015

Entrevistado: Mg. Fernando Morán

Función que desempeña: Subdirector de Terrenos y Servicios Parroquiales

P.- 1.-¿Por qué cree usted que el M. I Concejo Cantonal teniendo la facultad legislativa en expedir ordenanzas municipales en constituciones anteriores, no ha procedido a dictar una ordenanza en la que regule el procedimiento legal para resolver las discrepancias entre dos o más personas por la posesión de un solar de propiedad municipal?

R.-1.- “Creo que de pronto puede ser por la falta de iniciativa, y la iniciativa tenía que haber venido o llegado a conocimiento del Concejo por parte de los organismos o las

direcciones que realizan el conocimiento de este tipo de litigios, llámese en el área urbana o en el área urbano marginales”

P.- 2.- ¿Considera usted que la Ordenanza que reglamenta la enajenación de terrenos ubicados en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil, cuerpo legal empleado por los Comisarios Municipales para resolver las discrepancias por la posesión de un solar municipal contempla todas las situaciones jurídicas permitiendo resolver a dichas autoridades municipales logrando administrar justicia?

R.- 2.- “Creo que no logra, no dice al respecto la forma de resolver los litigios en virtud de que la Ordenanza se refiere únicamente a la parte administrativa dirigida a la Dirección que se encarga de la legalización o regularización de los sectores en mención”.

#### **ENTREVISTA # 4**

Fecha de la entrevista: 29 de Octubre del 2015

Entrevistada: Sra. Nimia Soraida Macías Vásquez

Ocupación: Quehaceres domésticos.

P.- 1.- ¿Cree usted que la M. I Municipalidad de Guayaquil debería expedir una Ordenanza Municipal en la que luego de haber conocido durante la tramitación de un proceso por litigios de tierras la existencia de un despojo violento provocado por terceras personas pueda por intermedio de dicho cuerpo legal restituirle la posesión del bien municipal que perdió?

R.- 1.- “Sí, yo he sido afectada al no haber una ley que proteja a los poseionarios como yo, yo era la poseionaria legítima, y al no haber una ley me veo afectada”.



## UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

VALIDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA PROPUESTA:

### FICHA TÉCNICA DEL VALIDADOR

Nombre: Carlos Salmon Alvear

Cédula N°: 0909599003

Profesión: Abogado

Dirección: Cdla. Puerto Azul

ESCALA DE VALORACION ASPECTOS	MUY ADECUADA 5	ADECUADA 4	MEDIANAMENTE ADECUADA 3	POCO ADECUADA 2	NADA ADECUADA 1
Introducción	X				
Objetivos	X				
Pertinencia	X				
Secuencia	X				
Premisa	X				
Profundidad	X				
Coherencia	X				
Congruencia	X				
Creatividad	X				
Beneficiarios	X				
Consistencia lógica	X				
Cánones doctrinales jerarquizados	X				
Objetividad	X				
Universalidad	X				
Moralidad social	X				

Comentario:

Fecha:  
2016/01/25

  
 Firma \_\_\_\_\_ CI: 0909599003

## REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

### FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	La necesidad de implementar una ordenanza que regule el procedimiento para las controversias en solares municipales para uso habitacional en el cantón Guayaquil		
AUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Bermeo Gómez, María Esther		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Ab. Corina Navarrete Luque; Dr. Francisco Obando Freire		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
UNIDAD/FACULTAD:	Sistema de Posgrado		
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:	Maestría en Derecho Procesal		
GRADO OBTENIDO:	Magister en Derecho Procesal		
FECHA DE PUBLICACIÓN:		No. DE PÁGINAS:	51
ÁREAS TEMÁTICAS:	Municipal		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Derecho Procesal Municipal, controversia, posesión		
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):	<p>Tomando en consideración la atribución constitucional y legal conferida a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en expedir ordenanzas cantonales en el área de su competencia y ante la inexistencia de un cuerpo legal que regule el procedimiento a aplicarse sobre las controversias surgidas entre las personas por la posesión de un solar municipal del cantón Guayaquil para uso habitacional, nace la necesidad de la creación de la presente propuesta, herramienta que ayudará a las autoridades municipales a aplicar un procedimiento administrativo único que permitirá resolver de una manera sumaria las divergencias surgidas por la posesión de los solares municipales, el cual incluirá situaciones jurídicas que no son recogidas en las Ordenanzas Municipales vigentes y de manera especial protegerá a los posesionarios de los solares municipales regulares de buena fe frente a los poseedores que valiéndose de la fuerza, violencia o clandestinidad arrebatan la posesión de dichos predios municipales con el ánimo de convertirse en señores y dueños de los mismos y en algunos de los casos logran ser nombrados adjudicatarios de los terrenos de propiedad municipal.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: 0992537749	E-mail: <a href="mailto:marberreg@guayaquil.gov.ec">marberreg@guayaquil.gov.ec</a> <a href="mailto:chorrudapecosita@hotmail.com">chorrudapecosita@hotmail.com</a>	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:	Nombre: Ing. Andrés Isaac Obando		
	Teléfono: 0982466656		
	E-mail: <a href="mailto:ing.obandoo@hotmail.com">ing.obandoo@hotmail.com</a>		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			



Presidencia  
de la República  
del Ecuador



Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes



SENESCYT  
Secretaría Nacional de Educación Superior,  
Ciencia, Tecnología e Innovación

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Bermeo Gómez María Esther, con C.C: 0924334626 autor/a del trabajo de titulación: **La necesidad de implementar una Ordenanza que regule el procedimiento para las controversias en solares para uso habitacional en el cantón Guayaquil** previo a la obtención del título de **Magister en Derecho Procesal** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 04 de Mayo de 2016

f.   
Nombre: Bermeo Gómez María Esther  
C.C: 0924334626