



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**  
*La Universidad Católica de Loja*

**ÁREA SOCIO HUMANÍSTICA**

TITULACIÓN DE MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**Análisis jurídico de la Expropiación dentro del ámbito de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) y el Estado**

TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

AUTOR: Alarcón Vélez, Ricardo Agustín, Dr.

DIRECTOR: Valdivieso Espinosa, Patricio Alberto, Mg.

CENTRO UNIVERSITARIO: CUENCA

2014

## **APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA**

Magister

Patricio Alberto Valdivieso Espinosa

**DOCENTE DE LA TITULACIÓN**

El presente trabajo de fin de maestría denominado “Análisis jurídico de la Expropiación dentro del ámbito de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) y el Estado” realizado por Alarcón Vélez Ricardo Agustín, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, Noviembre 2013

f) .....

**DIRECTOR**

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

Yo Alarcón Vélez Ricardo Agustín, declaro ser autor del presente trabajo de fin de maestría “Análisis jurídico de la Expropiación dentro del ámbito de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) y el Estado”, de la Titulación de Maestría de Derecho Administrativo, siendo el Mg. Patricio Alberto Valdivieso Espinosa, director del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, concepto, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

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

f).....

Autor: Alarcón Vélez Ricardo Agustín

Cédula: 0103800322

## **DEDICATORIA**

A la memoria del hombre que me forjo Luis Roberto Vélez Vélez quien fue mi abuelo y padre a la vez, educándome con el ejemplo y no con palabras.

AUTOR

## **AGRADECIMIENTO**

Mi eterna gratitud a Dios quien me dio la posibilidad de estudiar esta maestría, a mi esposa quien sacrifico su tiempo y espacio para darme la oportunidad de realizarme profesionalmente y a mi Madre quien me ha apoyado y alentado incondicionalmente en esta etapa de crecimiento.

EI AUTOR

## ÍNDICE DE APÉNDICES

- 1.-NORMAS GENERALES PARA LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA O SOCIAL HECHA POR EL ESTADO, LAS MUNICIPALIDADES O EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN
  
- 2.- TEXTO DEL ARTICULO INNUMERADO INCORPORADO ANTES DEL ART. 65 DE LA LEY DE MODERNIZACIÓN Y LA RESOLUCIÓN QUE SOBRE EL MISMO EMITIÓ LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA NO. 2, PUBLICADA EN REGISTRO OFICIAL 536 DE 27 DE FEBRERO DEL 2009
  
- 3.- MODELO DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE DECLARA UN INMUEBLE COMO UTILIDAD PUBLICA CON OCUPACIÓN INMEDIATA
  
- 4.- MODELO DE MINUTA DE COMPRAVENTA UNA VEZ LLEGADO A UN ACUERDO EN EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN EN UN PROCESO DE EXPROPIACIÓN.
  
- 5.- MODELO DE DEMANDA DE UN JUICIO DE EXPROPIACIÓN INCOADA ANTE EL JUEZ DE LO CIVIL

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

CARATULA.....	i
APROBACIÓN DEL DIRECTOR DE TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA.....	ii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS.....	iii
DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
ÍNDICE DE APÉNDICES.....	vi
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	vii
RESUMEN.....	1
ABSTRACT.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPITULO I.....	5
1. Análisis doctrinario.....	5
1.1. El dominio o propiedad privada en la historia.....	6
1.2. Concepto de propiedad privada o dominio.....	8
1.3. Concepto de Expropiación.....	10
1.4. Concepto de utilidad pública o interés social como fines legales de la expropiación.....	13
1.5. Concepto de justo precio.....	18
1.6. Valoración del Justo precio.....	23
1.6.1. Valor llave o de Empresa en Marcha.....	23
1.6.2. Valor de mejoras.....	26
1.6.3. Valor histórico.....	29
1.6.4 Valor afectivo.....	32
1.7. Forma de pago y su oportunidad.....	33
1.8. Pago de la indemnización en la permuta y en la compensación.....	35
1.9. Importancia del pago de la indemnización.....	37
1.10. Tributos y derechos deducciones en razón de impuestos (plusvalías).....	37
CAPITULO II.....	41
2. Análisis de los bienes expropiables.....	41
2.1. Bienes sujetos a expropiación.....	42
2.2. Bienes del estado según el código civil ecuatoriano, el COOTAD y la Ley de Desarrollo Agrario.....	43

2.3. Expropiación de bienes de valor artístico, histórico o arqueológico.....	45
2.4. Expropiación entre entidades públicas previa desafectación o cambio de categoría.....	58
2.5. Expropiaciones de bienes para Vivienda de Interés Social, Regularización de Asentamientos Urbanos y de áreas de desarrollo futuro.....	60
2.6. La expropiación como sanción conforme a la ley de desarrollo agrario, la legislación ambiental ecuatoriana y la ley de patrimonio cultural.....	60
CAPITULO III.....	63
3. Sujetos de la Expropiación.....	63
3.1. Sujeto pasivo o Expropiado.....	64
3.2. Sujeto activo o expropiante.....	65
3.2.1. Facultad de expropiar según el COOTAD.....	68
3.2.2. Facultad de expropiar según la Ley de Desarrollo Agrario.....	70
3.3.3. Facultad de expropiar según otros cuerpos legales.....	70
CAPITULO IV.....	72
4. Procedimiento administrativo y judicial en la expropiación.....	72
4.1. Análisis del procedimiento administrativo para la expropiación regulado en el COOTAD, la Ley de Desarrollo Agrario y la Ley Orgánica del sistema Nacional de Contratación Público y su reglamento general.....	73
4.2. La Notificación de la Declaratoria de Utilidad pública o de interés social.....	74
4-3. Procedencia de Impugnación de la Resolución que declare la utilidad pública.....	75
4.4. El Juicio de Expropiación.....	78
4.5. La Retrocesión o Reversión.....	81
4.6. La ocupación inmediata.....	83
4.7. Diferencias de la expropiación con otras figuras jurídicas.....	85
CAPITULO V.....	88
5. Conclusiones.....	88
5.1. Perjuicios y confusiones que causa la actual regulación.....	89
CAPITULO VI.....	93
6. Recomendaciones.....	93
6.1. Sugerencias sobre posibles reformas.....	94
BIBLIOGRAFÍA.....	99
APÉNDICES.....	104



## RESUMEN

El problema investigado en este trabajo radica en el análisis de la expropiación dentro del actual ordenamiento jurídico ecuatoriano, estudiando en especial el tratamiento que ésta tiene en el COOTAD, la Ley de Desarrollo Agrario y la Ley de Patrimonio cultural

Al final de este trabajo pude puntualizar algunas sugerencias como: la necesidad de unificar la legislación ecuatoriana creada sobre éste tema, lo idóneo de derogar todas las normas que tratan a ésta institución como una sanción, la urgencia de reformular la normativa del COOTAD sobre los bienes mostrencos, lo acertado que sería el evolucionar al concepto de compensación integral, lo sensato de unificar para todas las instituciones públicas, el porcentaje a depositarse cuando se declara la ocupación inmediata, y lo imperioso de establecer un plazo para la prescripción de la reversión, la facultad de cambiar el destino de un bien expropiado, y la de determinar en forma inequívoca la obligación del expropiado de devolver el precio indexado, los intereses causados y las mejoras introducidas en caso de retrocesión, entre otras.

**PALABRAS CLAVES:** Expropiación, propiedad, utilidad, interés, indemnización, reversión, ocupación.

## **ABSTRACT**

The problem investigated in this work resides in the analysis of the expropriation inside the current Ecuadorian juridical classification, studying the treatment that this has in the COOTAD, the Law of Agrarian Development and the Law of cultural Patrimony especially

At the end of this work I could remark some suggestions like: the necessity to unify the Ecuadorian legislation created on this topic, the suitable thing of repealing all the norms that treat this institution like a sanction, the reformular urgency the regulatory scheme of the COOTAD on the waifs, that guessed right that it would be evolving to the integral compensatory concept, the sensible thing of unifying for all the public institutions, the percentage to be deposited when one declares the immediate occupation, and the imperious thing of establishing a term for the prescription of the reversion, the ability to change the destination of a well condemned one, and the one of determining in unequivocal form the obligation of the one condemned of returning the price indexado, the caused interests and the improvements introduced in the event of retrocession, among others.

**PASSWORDS:** Expropriation, property, utility, interest, compensation, reversion, occupation.

## INTRODUCCIÓN

El tema desarrollado en este trabajo fue la institución jurídica de la expropiación, analizada bajo criterios doctrinarios en contraste con la normativa ecuatoriana que sobre la misma se ha creado, lo cual me permito dilucidar múltiples problemas de interpretación legal y otras conclusiones que a su vez me sirvieron para idear sugerencias sobre posibles reformas legales que deberían emprenderse para salvar estos impases.

El capítulo I de este documento se centró en realizar un análisis doctrinario de los principales conceptos que encierra la expropiación como son: la propiedad privada, la utilidad pública, el interés social, la valoración del justo precio y el pago de la indemnización.

En el capítulo II se desarrolló lo referente a los bienes que pueden ser susceptibles de expropiación, observación que en este caso se emprendió bajo la óptica del dominio que sobre los mismos puede ejercer ya sea el estado o los particulares, así como de la connotación que apareja la finalidad para la cual se accione esta institución.

En el Capítulo III se estudió la facultad de expropiar del sujeto activo de conformidad a lo dispuesto en el COOTAD, la Ley de Desarrollo Agrario y otros cuerpos legales; y la relación de los distintos entes estatales con el sujeto pasivo

En el Capítulo IV se examinó el procedimiento administrativo y judicial para alcanzar la expropiación, así como los derechos o acciones que puede emprender el administrado en defensa de sus intereses como son por ejemplo la impugnación de la resolución administrativa, la reversión, etc.

En el Capítulo V se abstraigo los perjuicios y confusiones que causa la actual legislación; conclusiones que a la su vez dieron luz a sugerencias sobre posibles reformas legales, debidamente expuestas en el Capítulo VI.

La importancia del tema escogido radica en que merced a la expropiación, el estado puede compeler a los particulares a transferir sus propiedades para la satisfacción de una necesidad colectiva, sin que ello les ocasione un perjuicio, pues es requisito para la procedencia la misma, la justa y previa indemnización. La relevancia de la expropiación se denota además en que pese a que múltiples cuerpos legales la han regulado, sin embargo

su desarrollo no se visto agotado, y menos aún perfeccionado, pues las distintas normativas al contener disposiciones contradictorias, han entorpecido e incluso degenerado esta noble institución, dando lugar a absurdos jurídicos como patrimonios concurrentes sobre los bienes mostrencos rurales, la creación de distintos porcentajes a pagarse por concepto de valor de afección y depósitos por ocupación inmediata, y la mutación de esta figura como una sanción.

Todos estos problemas fueron dados respuesta merced a la utilización de técnicas de aproximación (hecho- valor-norma); usando en la interpretación de la ley las normas de jerarquía dispuestas en la constitución, las de competencia en función de la especialidad, la de temporalidad posterior y la de espacio, así como las reglas de proporcionalidad, ponderación, interpretación evolutiva o dinámica, la interpretación sistemática, la interpretación literal, la teleológica, la histórica, e inclusive otros métodos de interpretación como son los principios generales del derecho, la equidad, la unidad, concordancia práctica, eficacia integradora, fuerza normativa y adaptación

Técnicas que me permitieron entonces alcanzar el objetivo de estudiar la figura jurídica de la expropiación bajo los principios del derecho administrativo; oportunidad que se me brindo gracias al acceso a bibliotecas públicas, a la información que reposa en internet y en especial al motor de búsqueda de absoluciones de consultas de la procuraduría general, herramienta que me permitió nutrirme de los importantísimos criterios emitidos con carácter de vinculantes para toda la administración pública.

Finalmente debo señalar que la metodología que se usó para la recopilación de la información fue el análisis de la doctrina, leyes, jurisprudencia, las absoluciones de consultas emitidas por la procuraduría general del Estado, etc., las cuales fueron sintetizadas analizadas y estudiadas por medio de la razón y el sano criterio, con apego a las normas y principios de interpretación dispuestos por las ciencias jurídicas.

**CAPITULO I**  
**1. ANÁLISIS DOCTRINARIO**

Rafael Bielsa expuso que “toda obra pública tiene por base el dominio; es decir que la operación de una obra pública supone necesariamente la disposición y utilización de las cosas, muebles o inmuebles, que han de constituirla. Y esas cosas, en el momento de ser requeridas, pueden estar ya en el dominio público, ya en el dominio privado; en este último caso la realización de la obra pública puede originar la expropiación por causa de utilidad pública, pues si el propietario del objeto necesario para la obra no lo transfiere convencionalmente, puede ser obligado a la transferencia, declarando el objeto de su propiedad de utilidad pública”<sup>1</sup>; lo cual denota la importancia de la expropiación, institución que ha sido definida por el Diccionario Jurídico Elemental Guillermo Cabanellas de Torres como el “Desposeimiento o privación de la propiedad, por causa de utilidad pública o interés preferente, y a cambio de una indemnización previa”<sup>2</sup>. Así entonces podemos ver que su concepto engloba una serie de definiciones o términos legales, los cuales se desarrollaran en el contenido de este trabajo, así entonces comencemos por la propiedad privada.

### **1.1. El Dominio o Propiedad Privada en la Historia.-**

La “Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano” adoptada por la asamblea general el 26 de agosto de 1789, inspirándose en la declaración de independencia estadounidense de 1776 en su artículo 2 estableció que “La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”<sup>3</sup>, agregando además en su Art. 17 que “Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y a condición de una justa y previa indemnización”<sup>4</sup>; de esta forma se sentó por primera vez un radical giro en la concepción histórica de la propiedad privada pues conforme al materialismo histórico el concepto de propiedad privada apareció en un punto determinado del devenir humano noción que fue variando conforme el paso de los tiempos.

Así en el periodo denominado como “la comunidad primitiva” la propiedad privada no existía, pues las tierras, no fueron objeto de apropiación, ya que al ser el hombre nómada simplemente se trasladaba donde existían frutos o animales los cuales estaban a

---

<sup>1</sup> Bielsa, Rafael (1956) *Derecho Administrativo* Quinta Edición. Tomo IV Buenos Aires: Roque de Palma; 375

<sup>2</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. (1998) *Diccionario Jurídico Elemental*. Argentina: Heliasta S.R.L; 160

<sup>3</sup> Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789) [En Línea] Disponible en: <http://www.fmmeducacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm> [Consulta 26-01-2013]

<sup>4</sup> Ibidem

disposición general o alcance de cualquier miembro de la tribu, con posterioridad el hombre se hizo sedentario y aparecieron los primeros indicios de propiedad sobre los cultivos, los frutos, las herramientas y el ganado, sin embargo de lo cual esta aun no alcanzaba a ser concebida como un derecho susceptible de reclamarse o hacerse valer por medios judiciales, sino como simples objetos en pugna constante ya que ellos cambiaban de manos en razón de la fuerza bruta, por medio de la lucha de familias, tribus y clanes, estado belicoso que fue germen de cultivo para un nuevo modo de producción denominado “Esclavismo” en donde fruto de estas peleas los grupos más fuertes se “apropiaron” no solo de los cultivos y los animales sino además de las personas, así entonces para defender estas conquistas nace una forma excipiente de estado a fin de garantizar el gozo de estas conquistas con lo cual el concepto de propiedad privada se “institucionaliza” por primera vez, como el derecho universal y privativo del dueño sobre una cosa, que lo podía hacer valer sobre el resto de los hombres sin límite alguno, esto es en forma omnipotente e ilimitadamente, a este respecto dice Locke: “No puede la suprema potestad arrancar al hombre sin su consentimiento, porción alguna de su propiedad”<sup>5</sup>; concepción que aparejo desde su inicio las primeras dificultades de orden práctico pues los particulares reclamaban para si el derecho a la propiedad privada como un derecho superior al del estado y al de la colectividad, lo cual ocasiono que en un inicio se conciba que sin el acuerdo del propietario era imposible violentar su propiedad, mas al agudizarse los problemas y las necesidades, terminaba operando la fuerza del estado o de la colectividad quitando las propiedades en ocasiones sin indemnización alguna (confiscación), todo ello conforme bien lo sintetiza Morand-Develler quien refiriéndose al derecho Romano, sobre el tema de la expropiación expuso que “se manifestaba la necesidad de obligar a los particulares a la cesión forzosa de sus bienes; que procedía cuando se relevaba imposible el acuerdo amigable y lo exigía el bien común”<sup>6</sup>.

De esta forma en el esclavismo la riqueza descanso en manos de las familias detentoras de los ejércitos más poderosos, más estos al crecer en número se volvieron costosos con lo cual únicamente mantuvieron ejércitos unos pocos, lo cual dio paso a un nuevo modo de producción llamado “feudalismo” en donde la riqueza descansaba en el dueño de la tierra, quien mantenía hombres escasamente pagados y más que ello deudores del feudal, en esta

---

<sup>5</sup> Pasaje tomado de la Tesis desarrollada por Quintero Parra, Mauricio y Ospina Cardeno Cesar Andrés, (2005) *¿En la Expropiación Colombiana, llevada en el municipio de Medellín, se presenta la violación al debido proceso?* Universidad de Medellín Especialización en Derecho Administrativo Medellín

<sup>6</sup>Pérez, Efraín. (2009). *Derecho Administrativo*. Tomo 2. Tercera Edición. Quito Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, 605

etapa se abandona la idea de concebir a las heredades como unidades productoras aisladas, capaces de abastecer alimentariamente, en forma autosuficiente a todos sus habitantes por medio del cultivo y la mantención de ganado variado; apareciendo entonces las primeras mono producciones de cultivos o ganadería, lo cual trajo una dinamización del comercio y la necesidad de establecer las primeras concesiones voluntarias de las propiedades destinando parte de sus tierras para lugares comunes como por ejemplo vías públicas, mercados, iglesias, pequeñas parcelas para sus trabajadores; aspecto que como vemos tampoco se encasilla bajo el concepto de expropiación ya que en este caso no había contraprestación.

La confrontación de feudales finalmente dio lugar a la “monarquía” en donde una sola persona llego a controlar militarmente un territorio, más este al acumular riquezas en base a los tributos, termino pervirtiéndose al hacer un ejercicio abusivo de su poder por medio de sus jueces, actuar que se evidencio en el irrespeto a la propiedad privada de la clase burguesa mediante confiscaciones antojadizas a comerciantes y terratenientes, a cambio de indemnizaciones insignificantes o en su defecto de confiscaciones, razón por la cual terminaron siendo depuestos u obligados a abdicar su poder, lo cual dio paso a la actual forma de gobierno imperante en el mundo llamado “Republica”, en donde sus artífices en sus cartas constitutivas exaltaron a nivel de derecho inherente al género humano, el respeto a la propiedad privada, misma que podía ser depuesta en función del interés colectivo pero siempre a cambio del justo pago o indemnización a su dueño.

Con base a este breve análisis histórico de la humanidad sustentado en su concepción de propiedad privada, podemos notar que dicho derecho ahora entendido como una facultad que mantiene limitantes (concepción social) es de mediana data, al igual que la institucionalización de la expropiación.

## **1.2. Concepto de Propiedad Privada o Dominio.**

El diccionario de la Real Academia de la lengua en sus acepciones 1y 2 define a la propiedad como “1) Derecho o facultad de poseer alguien algo y poder disponer de ello dentro de los límites legales, 2) Cosa que es objeto del dominio, sobre todo si es inmueble o raíz”<sup>7</sup>. El dominio en cambio ha sido definido como el poder que alguien tiene de usar y disponer de lo suyo.

---

<sup>7</sup> Real Academia de la Lengua, *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*. Vigésima segunda edición, [En Línea] Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=propiedad> [Consulta 26-01-2013]



El diccionario jurídico ESPASA versión en CD define a la propiedad como “el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”

La Legislación Argentina ha definido al dominio como “el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona”<sup>8</sup>

Nuestro Código civil de origen napoleónico determina que dominio y propiedad son sinónimos definiendo a esta institución en su Art. 599 como “el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social.- La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad”<sup>9</sup>

De esta forma Andrés Bello, establece dos elementos que conforman la propiedad; el goce y la disposición, doctrinariamente se reconoce como un tercer elemento al uso, más en el proyecto de código civil se siguió la corriente de que el uso y goce van siempre ligados razón por la cual no se encuentran conceptualizados por separado. Sin embargo para el presente trabajo me permito analizar los tres elementos a saber:

- El uso o “IUS UTENDI” implica la posibilidad de tiene una persona para utilizar un bien en atención de sus necesidades; así el uso de un bien puede ejercerse por el dueño o por otras personas por ejemplo poseedores, tenedores, la diferencia del uso que estos dos últimos está en que estos solo pueden usar el bien conforme su naturaleza, en cambio el dueño puede usar el bien en formas contrarias a su naturaleza por ejemplo el comprar un auto con el fin de destruirlo.
- El Goce o “IUS FRUENDI” es el aspecto utilitario de la propiedad privada e implica el derecho de aprovecharse de los frutos que le brinda el bien, con lo cual el dominio crea dominio pues el dueño del bien es dueño de los frutos por ejemplo el dueño de la tierra es dueño de los frutos que en ella se generen, el dueño de un animal es el dueño de sus crías, el dueño del capital es dueño de los intereses.

---

<sup>8</sup> Musto, Néstor Jorge. (2000) *Derechos Reales*. Tomo I. Argentina: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 357

<sup>9</sup> CODIGO CIVIL, Registro Oficial Suplemento Número 46 del 24 junio del 2005

- La Disposición o “IUS ABUTERE” es la facultad que la tiene únicamente el dueño del bien, la cual le permite disponer del bien, esto es sustraerlo de su patrimonio ya sea total o parcialmente. Con lo cual el dueño puede consumirlo sin tener la obligación de devolverlo a ninguna persona, o en su defecto puede hacer cesión de este ya sea en forma onerosa o gratuita.

Con base a esta explicación podemos notar que la expropiación implica una potestad del estado frente al particular que ve afectado su patrimonio en cuanto a su derecho de disposición sobre su propiedad, sin embargo de lo cual, esto que en un inicio es claro, hoy por hoy es tratado con un criterio moderno y amplio, pues la expropiación no solo opera en contra del dueño, sino también contra el poseedor<sup>10</sup> ya que el estado inclusive le reconoce sus derechos a este último, cuando a falta de dueño requiere de bienes de posesión de una persona para la satisfacción de necesidades públicas, aspecto que será analizado con detenimiento en este trabajo a posterior.

Conforme se analiza la definición civilista o privada de la propiedad, la propiedad se ejerce únicamente conforme a la “ley y respetando el derecho ajeno, sea individual o social”, más esta tradicional definición difiere del criterio constitucional de propiedad pues del texto del Art. 321 de la carta magna<sup>11</sup>, se puede notar que se supera el concepto del simple respeto al derecho social ajeno, por el paradigma que concibe que la propiedad “debe cumplir una función social y ambiental”.

### **1.3. Concepto de Expropiación.**

Dromi define a la Expropiación como “el instituto de derecho público mediante el cual el Estado para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva coactivamente de la

---

<sup>10</sup> Persona que detenta un bien con ánimo de señor o dueño; conforme al Art. 715 del Código Civil que reza “Posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño; sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo, o bien por otra persona en su lugar y a su nombre.

El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifica serlo”.

<sup>11</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA, Registro Oficial No 449 de fecha 20 de octubre del 2008

“Art. 321.- El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”.

propiedad de un bien a su titular, siguiendo determinado procedimiento y pagando una indemnización previa, en dinero, integralmente justa y única”<sup>12</sup>

Ihering concibe que la “expropiación es la solución que concilia los intereses de la sociedad con los del propietario, solo ella hace de la propiedad una institución prácticamente viable que sin ella, seria para la sociedad un azote”<sup>13</sup>

Guillermo Cabanellas conceptualiza a la expropiación “como el apoderamiento de la propiedad ajena que el Estado u otra corporación o entidad pública lleva cabo por motivos de utilidad general y abonando justa y previa indemnización. Desde el punto de vista del propietario, la pérdida o privación inexcusable de todo o parte de sus bienes por requerirlo el bien público, y a cambio de una compensación en dinero”<sup>14</sup>

Nicolas Granja Galindo al respecto manifiesta que “la expropiación para fines de orden social consiste en la transferencia de la propiedad privada al dominio público (...) Decimos transferencia (...) porque la expropiación se perfecciona sin tomar en cuenta de ninguna manera la voluntad del expropiado, y solo es un acto administrativo de autoridad competente encarnado en la ley, previas las formalidades exigidas en cada caso”<sup>15</sup>

“Luis Claro Solar, en su obra "Explicaciones de Derecho Civil Chileno y Comparado", Tomo Sexto "De los Bienes" (pág. 451) manifiesta que la expropiación por causa de utilidad pública "requiere tres condiciones para que pueda tener lugar: razón de utilidad pública, calificación de esta utilidad pública por una ley, indemnización previa al propietario". En el mismo Tomo (pág. 454) expresa el Autor lo siguiente: "Declarada la utilidad pública de la expropiación por la ley, para que el propietario pueda ser desposeído es indispensable indemnizarle, pagándole el valor del bien expropiado y perjuicios que se le causen, el justo y exacto equivalente de la cosa expropiada puede ajustarse con él o determinarse en el juicio correspondiente. Aunque el monto de la indemnización sea ajustado con el dueño, el acto de la expropiación no será un contrato de compraventa y no estará, por lo mismo, sujeto a

---

<sup>12</sup> Dromi, Roberto. (2001). *Derecho Administrativo*. Novena Edición. Buenos Aires Argentina: Ciencia y Cultura, 817

<sup>13</sup> Obra Citada en la Enciclopedia Jurídica OMEBA en su versión en CD

<sup>14</sup> Cabanellas, Guillermo. (1953). *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo 2. Buenos Aires: Bibliográfica Argentina, 153

<sup>15</sup> Granja Galindo, Nicolás (2006) *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador, 283

las disposiciones que rigen el contrato de compraventa, ni a las leyes fiscales que puedan afectar a este contrato. Será siempre una expropiación, una enajenación forzada, en que el consentimiento del expropiante y del expropiado sólo concurren en el monto de la indemnización, que no es precio sino compensación del dominio sacrificado ante el interés público”<sup>16</sup>

De esta forma varios los doctrinarios han concedido que la expropiación tiene por base el “IUS EMINENS” o derecho eminente o de superioridad, concebido como el poder del estado “de quitar la propiedad cuando el interés público así lo exige”<sup>17</sup> (MAYER). Esta facultad del estado conceptualizada también como de “IMPERIUM”, se manifiesta en el poder de policía “IUS POLICIAE” ya que el estado expropia ejerciendo su soberanía o derecho superior y exclusivo dentro de su propio territorio; sin embargo de lo cual debo señalar que autores como BIELSA fustigan la concepción del derecho eminente, en razón de que el estado moderno ha superado la concepción del estado feudal en donde el ente público en realidad tenía un derecho superioridad sobre el territorio.

Resumiendo el pensamiento de Garcia de Enterría y Fernández, se puede decir que para que tenga lugar la expropiación debe presentarse una evidente necesidad pública, ante la cual el Estado tome para si la propiedad de un bien previo pago de una justa indemnización, que además de ser justa en su cuantía, ha de ser hecha efectiva precisamente de manera previa, como condición misma del desapoderamiento.

Con respecto a la expropiación el Artículo 323 de la carta fundamental establece que:

**“Artículo 323.-** Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación”<sup>18</sup>.

Y agrega además en su Art. 376 que:

---

<sup>16</sup> Extracto tomado del criterio vinculante de Procuraduría General del Estado constante en el Oficio N° 03844 del 22 de septiembre del 2011

<sup>17</sup> Obra Citada en la Enciclopedia Jurídica OMEBA en su versión en CD

<sup>18</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA, Registro Oficial No 449 de fecha 20 de octubre del 2008

“**Art. 376.-** Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley”<sup>19</sup>.

En plena armonía con la Constitución el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece:

“**Art 446.-** Expropiación.- Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, por razones de utilidad pública o interés social, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y el pago de conformidad con la ley. Se prohíbe todo tipo de confiscación”<sup>20</sup>.

De esta forma se puede apreciar que la expropiación es una declaración unilateral de voluntad que produce efectos jurídicos, es decir un acto administrativo, que como tal es impugnable en sede administrativa o contenciosa administrativa, cuando el ente público no se acoge para su creación al procedimiento establecido en la ley.

De los conceptos transcritos se puede entender que la expropiación no representa un perjuicio para los particulares, argumento que lo sostengo en base de que previamente deba darse la justa indemnización o compensación, o conforme señalo Nicolas Granja Galindo “una transformación del derecho real o propiedad, en derecho personal o crédito, a través de la indemnización”<sup>21</sup>; aspecto que diferencia esta institución de la confiscación, secuestro, comiso que determinan la pérdida de la cosa y menos aún con la indemnización por daños producidos que representa una reparación ante un mal causado.

#### **1.4. Concepto de utilidad pública o interés social como fines legales de la expropiación.**

---

<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD) Registro Oficial Suplemento N° 303 del 19 de Octubre del 2010

<sup>21</sup> Granja Galindo, Nicolás (2006) *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador, 284

Conforme se ha venido analizando la expropiación tiene su razón de ser o causa primigenia en la necesidad del estado de satisfacer una necesidad colectiva todo ello merced a que los actos administrativos no pueden obedecer al capricho del gobernante o al afán del estado de enriquecerse por medio de la acumulación de bienes que con el tiempo incrementen su valor merced a la plusvalía; así todo bien expropiado debe volcarse en un corto plazo a la consecución de la satisfacción social determinada, pues de no hacerlo existen métodos leales para alcanzar la reversión o retrocesión de la expropiación con lo cual el objeto expropiado regresaría a manos de sus dueños originales, por ello la determinación exacta de la UTILIDAD PÚBLICA a la cual se destinaria el bien expropiado debe ser establecido con claridad en la resolución administrativa que declare la misma, así por ejemplo en el caso de necesitarse un determinado cuerpo de terreno para la construcción de una planta de agua potable, se debería hacer mención en la resolución administrativa a los estudios que determinaron: la necesidad de construir una nueva planta de agua potable, al análisis de las variantes en lo que respecta a la factibilidad de los posibles terrenos a considerarse, razones del escogimiento del terreno considerado como más viable en función de la cercanía de ríos o afluentes, accidentes topográficos, caudal requerido, dimensiones, cursos o trayectorias de la conducción, aspectos estos que determinan la infraestructura y equipos a instalarse y consecuentemente la necesidad de contar con un terreno con determinadas cabidas y dimensiones; todo ello a fin de dar certeza al administrado que la decisión tomada se fundamenta en razones técnicas o científicas, que los terrenos requeridos no son más que los estrictamente necesarios, e ineludiblemente los únicos o los más aptos para satisfacer la necesidad colectiva, fundamentación que desvanecería la más mínima sospecha de que la decisión tomada obedece a deseos antojadizos, persecuciones políticas, retaliaciones personales, etc. Al respecto Eduardo Garcia de Enterría manifestó que se “hace necesaria la demostración de que el fin que se persigue impone la exigencia específica y singular del despojo expropiatorio de un bien concreto y no de otro (...) ha de concretarse en los bienes o derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación”<sup>22</sup>. Criterio que coincide con la jurisprudencia administrativa la cual ha resuelto reiteradamente la insubsistencia de una declaratoria de utilidad pública cuando ella se dicta “por el simple arbitrio, interés económico o liberalidad”<sup>23</sup>, es más inclusive la Sala

---

<sup>22</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomas Ramón. Notas de Gordillo, Agustín. (2006) *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Primera edición Argentina Buenos Aires: Thomson Civitas; 262, 263

<sup>23</sup> García de Enterría, Eduardo. (1981). *Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y control social*. Tomo 2. Madrid: Tcnos, Pág. 231.- Criterio expuesto además por la Segunda sala del Tribunal Contencioso Administrativo, el 18 de junio de 1991, María Gangotena de Mancheno-Empresa Nacional de Productos Vitales.

Constitucional de la Corte Suprema de justicia inclusive ha declarado la improcedencia de “la expropiación de tierras para finalidades diferentes que la vocación de las mismas”<sup>24</sup>

De esta forma se entiende que la UTILIDAD PÚBLICA está ligada a la necesidad de construir o utilizar un bien para una obra pública, a fin de que con ella se brinde un servicio público, mediante la utilización de infraestructura estatal de dominio público; de tal manera que cualquier consideración que se desvíe de esta premisa sería inaudita, pues no tiene cabida desde el punto de vista legal que un ente estatal, utilice recursos públicos para erigir una obra civil en terrenos privados, pues en ese caso el dueño de la tierra sería dueño de lo que en ella se edifique, (en el ejemplo planteado un particular sería dueño de una planta potabilizadora) ya que las construcciones son considerados bienes inmuebles por adherencia conforme lo determinan las siguientes normas del código civil:

**“Art. 159.-** No obstante lo dispuesto en el Art. 157, no entrarán a componer el haber social:

3. Todos los aumentos materiales que acrecen a cualquiera especie de uno de los cónyuges, formando un mismo cuerpo con ella, por aluvión, edificación, plantación o cualquiera otra causa. (...)

**Art. 586.-** Inmuebles, fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro, como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios y los árboles. (...)

**Art. 684.-** Si se edifica con materiales ajenos en suelo propio, el dueño del suelo se hará dueño de los materiales, por el hecho de incorporarlos en la construcción; pero estará obligado a pagar al dueño de los materiales su justo precio, u otro tanto de la misma naturaleza, calidad y aptitud.

Si por su parte no hubo justa causa de error, estará obligado al resarcimiento de perjuicios; y si ha procedido a sabiendas, quedará también sujeto a la acción penal a que haya lugar. Pero si el dueño de los materiales tuvo conocimiento del uso que se hacía de ellos, sólo habrá lugar a la disposición del inciso anterior.

---

24 Escobar Pérez, Guido Fernando. (2011) *El Patrimonio Público* Texto Guía de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Técnica Particular de Loja. Loja Ecuador, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja Primera Edición Cuarta Reimpresión, 85

La misma regla se aplica al que planta o siembra en suelo propio vegetales o semillas ajenos. (...)

**Art. 2399.-** La omisión de actos de mera facultad, y la mera tolerancia de actos de que no resulta gravamen, no confieren posesión, ni dan fundamento a prescripción alguna.

Así, el que durante muchos años dejó de edificar en un terreno suyo, no por eso confiere a su vecino el derecho de impedirle que edifique”<sup>25</sup>.

Es necesario observar que el código civil ya avizora la repercusión o problema en el que se potencialmente se vería abocado un mandatario o administrador público que utilizando recursos edifique en terrenos que no son de propiedad del Estado, así fácilmente este se vería culminado a defenderse ante juicios penales por peculado, usurpación, pues de hecho se configuraría los siguientes tipos dispuestos en el Código Penal Ecuatoriano.

“De la usurpación

**Art. 580.-** Será reprimido con prisión de un mes a dos años:

1o.- El que por violencia, engaño o abuso de confianza despojare a otro de la posesión o tenencia de bien inmueble, o de un derecho real de uso, usufructo, habitación, servidumbre o anticresis, constituido sobre un inmueble;

2o.- El que, para apoderarse de todo o parte de un inmueble, destruyere o alterare los términos o límites del mismo; y,

3o.- El que, con violencias o amenazas, estorbare la posesión de un inmueble”<sup>26</sup>

**“Art. 257.-** Serán reprimidos con reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años, los servidores de los organismos y entidades del sector público y toda persona encargada de un servicio público, que, en beneficio propio o de terceros, hubiere abusado de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos, bienes muebles o inmuebles que estuvieren en su poder en virtud o razón de su cargo, ya consista el abuso en desfalco, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante. La pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años si la infracción se refiere a fondos destinados a la defensa nacional.

---

<sup>25</sup> CODIGO CIVIL, Registro Oficial Suplemento Número 46 del 24 junio del 2005

<sup>26</sup> CODIGO PENAL Registro Oficial Suplemento N° 147 de fecha 22 de enero de 1971



Se entenderá por malversación la aplicación de fondos a fines distintos de los previstos en el presupuesto respectivo, cuando este hecho implique, además, abuso en provecho personal o de terceros, con fines extraños al servicio público.

Están comprendidos en esta disposición los servidores que manejen fondos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de los bancos estatales y privados. Igualmente están comprendidos los servidores de la Contraloría General y de la Superintendencia de Bancos que hubieren intervenido en fiscalizaciones, auditorías o exámenes especiales anteriores, siempre que los informes emitidos implicaren complicidad o encubrimiento en el delito que se pesquisa.

Los culpados contra quienes se dictare sentencia condenatoria quedarán, además, perpetuamente incapacitados para el desempeño de todo cargo o función públicos; para este efecto, el juez de primera instancia comunicará, inmediatamente de ejecutoriado, el fallo a la Dirección Nacional de Personal y a la autoridad nominadora del respectivo servidor, e igualmente a la Superintendencia de Bancos si se tratare de un servidor bancario. El Director Nacional de Personal se abstendrá de inscribir los nombramientos o contratos otorgados a favor de tales incapacitados, para lo cual se llevará en la Dirección Nacional de Personal un registro en que consten los nombres de ellos.

La acción penal prescribirá en el doble del tiempo señalado en el artículo 101.

Con la misma pena serán sancionados los servidores de la Dirección General de Rentas y los servidores de aduanas que hubieren intervenido en Actos de Determinación.

También están comprendidos en las disposiciones de este artículo los funcionarios, administradores, ejecutivos o empleados de las instituciones del sistema financiero nacional privado, así como los miembros o vocales de los directorios y de los consejos de administración de estas entidades, que hubiesen contribuido al cometimiento de estos ilícitos<sup>27</sup>.

Volviendo al tema de este título, del texto del Art. 323 de la Constitución, se observa que la constituyente utilizó la conjunción “o” para justificar la razón de ser de una expropiación; así

---

<sup>27</sup> Ibidem; Artículo reformado por Ley No. 47, publicada en Registro Oficial 422 de 28 de Septiembre del 2001

entonces esta puede fundamentarse en cualquiera de las dos siguientes situaciones: a) para la satisfacción de una Utilidad Pública (necesidad pública), o; b) para saciar el interés social y nacional, con lo cual el cumplimiento de al menos una de ellas daría justificación suficiente para emprender un proceso expropiatorio

El INTERÉS SOCIAL Y NACIONAL, no es más que el interés o anhelo de orden colectivo o superior de una parte significativa del conglomerado humano (pueblo, ciudad, barrio, asentamiento humano) o del universo de la población de una nación (por ejemplo es de interés de toda la nación el explotar los recursos pétreos que posee); formula que ha sido criticada por algunos estudiosos por considerarla como un concepto vago, demasiado amplio en su concepción e incluso abstracto, más personalmente no creo que ello sea así, pues su origen se debió precisamente al apareamiento de situaciones en donde el estado tenía interés en determinados bienes sobre los cuales no podía ni iba a construir obras físicas e inclusive cuando sus beneficiarios finales serían sujetos privados, son ejemplos de estas circunstancias el caso de expropiaciones a bienes muebles, el de inmuebles destinados para áreas de protección ecológica y las expropiaciones de solares para adjudicarlos a sectores marginales a fin de regular invasiones o para programas de la reforma agraria; así entonces el interés social se lo conceptualizo como la utilidad, conveniencia o bien de la mayoría sobre los intereses privados del dueño o particular.

En conclusión la necesidad de fundamentar una expropiación en la utilidad pública o interés social, no hace más que ratificar a los detractores del IUS EMINEN, pues en este caso el Estado no actuaría con un derecho preferente de dominio sobre las tierras sino por el contrario se trataría de una limitación del poder central, pues no es más que una protección que se le brinda a la propiedad privada.

Finalmente es preciso señalar que existe jurisprudencia sobre la no procedibilidad de expropiar tierras para fines diferentes a los de su vocación<sup>28</sup>, o más modernamente hablando al uso de suelo determinado por el Plan de desarrollo y ordenamiento territorial, el cual generalmente se materializa en la ordenanza de uso y ocupación de suelos de cada cantón.

### **1.5. Concepto de Justo Precio.**

---

<sup>28</sup> R.Nº 9/94 Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. RO 450 del 30 de mayo de 1994, dato extraído de Pérez, Efraín (2009) *Derecho Administrativo*. Tomo 2. Tercera Edición. Quito Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones., 614

Como bien habíamos citado para que proceda la expropiación es necesario que previamente el Estado pague al propietario una indemnización justa por el bien que se desprende de su patrimonio, Laura Casado en su Diccionario Jurídico define al Precio como el “valor de un bien, servicio o derecho expresado en dinero, u cantidad de dinero o bienes que es necesario entregar a fin de proporcionarse otros bienes de distinta naturaleza (...) Es una cantidad de dinero que se paga por una cantidad y una calidad determinadas de un bien o servicio en el mercado principal”<sup>29</sup> de la misma forma define al Precio de Mercado como el “valor de venta o de compra de un bien, el cual es formado como consecuencia de la concurrencia de demandantes y oferentes del mismo bien en el mercado”. Esto en palabras sencillas quiere decir que el precio que pague el Estado debe ser igual o equivalente a la suma necesaria como para que el expropiado pueda comprarse un bien (inmueble) similar (construcciones, cabidas, dimensiones, gradientes y ubicado en el mismo sector) al que perdió, así el precio de expropiación sería el igual al precio en que usualmente se están vendiendo esa clase de bienes en el mercado conforme a la oferta y la demanda, razón por la cual Luciano Parejo Alfonso determino que debe proceder una “compensación integral en el valor de sustitución de la cosa”<sup>30</sup>; de tal suerte que el abogado defensor en un juicio de expropiación (sobre bienes inmuebles) deberá probar que en los últimos meses o años se han vendido bienes similares (lotes en el sector) a un determinado precio<sup>31</sup>. Valga al respecto realizar la siguiente digresión es usual que los municipios en contravención a la ley y en perjuicio de ellos mismos, establezcan avalúos catastrales por debajo de los precios de mercado, todo ello por no lesionar el bolsillo de los contribuyentes o de los electores de las autoridades de turno, por ello la Ley orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) y el COOTAD establecen la posibilidad de que en forma previa a la expropiación se actualice el valor catastral, (a pesar de contarse con actualizaciones bianuales) con lo cual el acto administrativo que contenga la declaratoria de utilidad pública y el precio referencial de negociación se sustentaría en valores de mercado, por ello es admirable que en una infinidad de procesos se termine sentenciando la obligación de pagar sumas que en muchos casos superan en un 100% el valor catastral.

---

<sup>29</sup> Casado, Laura. (2009) *Diccionario jurídico*. Sexta Edición. Buenos Aires Argentina: Valletta Ediciones S.R.L.,. 648 y 649

<sup>30</sup> Luciano Parejo, Alfonso. (2011) *Lecciones de Derecho Administrativo*. Cuarta Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 759

<sup>31</sup> Aquí nace una primera dificultad operativa pues es sabido que en las escrituras usualmente no se estila poner el precio real de compra todo ello a fin de evadir impuestos.

Partiendo desde el principio de legitimidad de los actos públicos<sup>32</sup>, se entendería que el precio planteado por el estado sería siempre justo, así si a este precio le adicionamos la posibilidad de pagar en un acuerdo directo hasta un 10% más de conformidad al Art. 58 de la LOSNCP, y en el caso de los GADS la posibilidad de pagar además un 5% adicional por concepto de valor de afección (ART. 451 del COOTAD), tendríamos que teóricamente para el administrado no existe mejor adquirente que el Estado, me permito al respecto transcribir la norma invocada por su relevancia:

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

Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública o de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, por el lapso máximo de noventa (90) días.

Para este acuerdo, el precio se fijará, tanto para bienes ubicados en el sector urbano como en el sector rural, en función del avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad en que se encuentren dichos bienes, que considerará los precios comerciales actualizados de la zona.

El precio que se convenga no podrá exceder del diez (10%) por ciento sobre dicho avalúo.

Se podrá impugnar el precio más no el acto administrativo, en vía administrativa.

El acuerdo y la correspondiente transferencia de dominio, se formalizarán en la respectiva escritura pública, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad.

En el supuesto de que no sea posible un acuerdo directo se procederá al juicio de expropiación conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil, sin perjuicio de recibir a cuenta del precio final que se disponga pagar el valor que preliminarmente ha propuesto la institución pública respectiva. El Juez en su resolución no está obligado

---

<sup>32</sup> Art. 68 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE., emitido mediante Decreto Ejecutivo N° 2428, publicado en el Registro Oficial N° 536 de fecha 18 de marzo del 2002

a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad.

Para la transferencia de inmuebles adquiridos por declaratoria de utilidad pública, los dueños deberán tener cancelados todos los impuestos correspondientes a dicha propiedad, excepto el pago de la plusvalía y los que correspondan a la transferencia de dominio, que no se generarán en este tipo de adquisiciones. Si los tributos se mantuvieran impagos, del precio de venta, se los deducirá.

La adquisición de bienes inmuebles en el extranjero por parte del Estado o entidades del sector público ecuatoriano se someterá al Reglamento Especial que para el efecto se dicte.

En el caso de las municipalidades el procedimiento expropiatorio se regulará por las disposiciones de su propia Ley.

Para la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público, siempre y cuando llegaren a un acuerdo sobre aquella, no se requerirá de declaratoria de utilidad pública o interés social ni, en el caso de donación, de insinuación judicial. Se la podrá realizar por compraventa, permuta, donación, compensación de cuentas, traslado de partidas presupuestarias o de activos. En caso de que no haya acuerdo la entidad pública que expropia procederá conforme esta Ley. Para su trámite se estará a lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley<sup>33</sup>.

Con respecto al Avalúo el Reglamento General a la LOSNCP acota:

**“Art. 63.- Avalúo.-** El valor del inmueble se establecerá en función del que constare en la respectiva unidad de avalúos y catastros del municipio en el que se encuentre ubicado el inmueble antes del inicio del trámite de expropiación, el cual servirá a efectos de determinar el valor a pagar y para buscar un acuerdo en los términos previstos en la ley.

En las municipalidades que no se cuente con la Dirección de Avalúos y Catastros, o a petición de esa entidad, el avalúo lo podrá efectuar la

---

<sup>33</sup> LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, LOSNCP, Registro Oficial Suplemento No.395 del 4 de agosto de 2008; Fe de Erratas Registro Oficial Suplemento No.409 del 22 de agosto de 2008

Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, para el efecto se podrá suscribir un convenio de cooperación interinstitucional. Asimismo, la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros realizará el avalúo si es que habiendo sido requerido el Municipio no efectuare y entregare el avalúo en el plazo de treinta días de presentada la petición”<sup>34</sup>.

**COOTAD Artículo 451.-** Precio de afección.- En todos los casos de expropiación se podrá abonar al propietario, además del precio establecido, hasta un cinco por ciento adicional como precio de afección

Con resto del término “acuerdo” empleado en la ley los tratadistas han determinado que en estricto sentido no opera tal sino más bien “una adhesión a la expropiación”<sup>35</sup>

Un aspecto a considerarse con relación al precio es lo dispuesto en la LOSNCP en la parte que reza “Se podrá impugnar el precio más no el acto administrativo, en vía administrativa”, de lo cual se coligue que si el administrado considera que el valor de la indemnización está por debajo del justo precio, puede incoar un proceso civil de conocimiento a llevarse a cabo de conformidad con los Arts. 781 al 806 del código de Procedimiento Civil, juicio de expropiación en el cual la administración no podría oponer como excepciones el hecho de que no ha existido lesión enorme, en el precio referencial, pues en este caso el valor a pagarse debe ser exactamente el precio de mercado, el cual será fijado por el juez en base a la sana crítica y con base en el informe que mande el perito designado ya que el Juez en su resolución no está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad; todo ello sin perjuicio de que pueda ordenarse recibir a cuenta del precio final el valor que preliminarmente ha propuesto la institución pública respectiva.

En cambio la administración publica en caso de que por error pague un precio exagerado por el bien expropiado, bien podría plantear en contra del administrado en la vía contencioso administrativa la anulación del acto previa declaratoria de lesividad, o en la vía civil una demanda ordinaria por concepto de lesión enorme conforme al Art. 1829 del Código civil que reza:

---

<sup>34</sup> Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, publicado en el Registro Oficial Suplemento Número 588 del 12 de mayo del 2009

<sup>35</sup> Luciano Parejo, Alfonso. (2011) *Lecciones de Derecho Administrativo*. Cuarta Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 765

**“Art. 1829.-** El vendedor sufre lesión enorme cuando el precio que recibe es inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende; y el comprador, a su vez, sufre lesión enorme cuando el justo precio de la cosa que compra es inferior a la mitad del precio que paga por ella.

El justo precio se refiere al tiempo del contrato”<sup>36</sup>.

### **1.6. Valoración del Justo Precio.**

Conforme se había anotado para que proceda la expropiación es necesario la valorización de la indemnización o en termino más técnicos la estimación del precio a entregarse por el bien, más esta labor que en principio parece sencilla en la práctica afronta serias dificultades como por ejemplo la estimación o no del daño emergente y el lucro cesante, debido a la repercusión de la distracción de la propiedad en la empresa o economía del expropiado, la real estimación del valor residual del resto del bien, el valor futuro que tendría el resto de los bienes no expropiados debido a la devaluación o revalorización (plusvalía), el daño ambiental, etc.; todo ello debido a que por ejemplo el ente estatal puede expropiar un inmueble que le sirve a su dueño como local del negocio familiar situación que se recrudece cuando el negocio es de aquellos en donde la clave de su éxito radica en su ubicación (verbigracia cabinas telefónicas, cibercafés, restaurantes, hoteles), o cuando se expropia la mejor parte de un terreno al punto que el sobrante a pesar de su gran extensión resulta ser la parte no comercial o turística (tales como: el quitar la parte que daba frente al mar, el dejar la parte de laderas, fangosa, rocosa del terreno o en general el espacio no propicio para la agricultura o ganadería), cuando pierde valor el resto de bienes (por ejemplo cuando se ubicaría al lado una estación de bomberos -se pierde valor porque a los vecinos no les gusta el ruido que se generan las sirenas al salir a una emergencia-), cuando gana valor (al construirse un estadio, mercados, terminales), o cuando la obra pública produce un eventual daño ambiental (la construcción de una fábrica de cemento, rellenos sanitarios, oleoductos) o se generan restricciones de actividades por seguridad o usos incompatibles como por ejemplo la expropiación para la construcción de una plantas de agua potable que proscriben el lavado de oro, la extracción de pétreos y la ganadería en los terrenos que circundan las captaciones.

#### **1.6.1. Valor Llave o de Empresa en Marcha.**

Al expropiar en ocasiones no solo se expropia un bien considerado este aisladamente, pues en algunos casos el bien además de su valor intrínseco dentro del conjunto de una actividad constituye la piedra angular de la empresa o economía del sujeto pasivo, lo cual ocasiona un

---

<sup>36</sup> CODIGO CIVIL, Registro Oficial Suplemento Número 46 del 24 junio del 2005

perjuicio adicional (doble pérdida) al expropiado, circunstancia que los doctrinarios lo han conceptualizan como el “VALOR LLAVE” mismo que ha sido definido por los siguientes autores como:

Para Villegas es el “valor potencial de un establecimiento comercial o industria, consecuente al giro de sus operaciones, prestigio y utilidades” o “la suma que se exige por la transferencia de un contrato de locación de un inmueble y por extensión a la locación misma”<sup>37</sup>

Según Ferro “para tener valor de Venta la llave debería representar un sustancial poder de ganancia que supere el interés normal y la restricción del empresario, ambos combinados. Nunca existe llave en un negocio que no se lo crea capaz de ser lucrativo”<sup>38</sup>

Bertora sostiene que es el “valor de una empresa establecida, que hace negocios y gana dinero, con relación a una similar que está por iniciarse”

Guillermo Cabanellas de Torres dice que la llave en un negocio es “la cantidad que al traspasarse o enajenarse un establecimiento comercial o industria se paga por las utilidades que rinde, capitalizadas a un alto tipo de interés por lo general. Así, al venderse una tienda, además de la mercancía que queda para el comprador y de las instalaciones que aprovecha, aun no habiendo transferencia de la propiedad, por pertenecer a una de las partes o a un tercero, se valora la situación del local, la clientela de que goza y las ganancias líquidas que obtiene. En los pequeños comercios o talleres, la llave no suele exceder de los beneficios obtenidos en un par de años”<sup>39</sup>

De los conceptos anotados podemos decir en palabras sencillas que un bien tiene un valor individualmente considerado o VALOR OBJETO, por ejemplo una casa tiene un valor determinado por la extensión y ubicación del terreno, más el valor que tengan las construcciones en su actual estado; y un VALOR LLAVE, que es producto de la estimación del bien dentro del giro comercial de su propietario como cuando le sirve de sede de su negocio; así entonces la valoración del bien debe incluir todos los daños que sean consecuencia directa e indirecta de la expropiación.

---

<sup>37</sup> Villegas, A Walter. (1973) *Régimen Jurídico de la Expropiación*. Buenos Aires: Depalma, 228

<sup>38</sup> Ferro, Héctor Raúl. (1977) *Expropiación de empresas y Fondos de Comercio*. Buenos Aires: Astrea

<sup>39</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo (1998) *Diccionario Jurídico Elemental*. Argentina: Heliasta S.R.L.



Con respeto a esta afirmación se han suscitado divergencias entre los distintos doctrinarios pues para unos el daño emergente sería el valor Objeto, aspecto que debe ser resarcido, más el “lucro cesante” al constituir una mera expectativa no debe ser considerado en la indemnización, pues es plenamente factible que se desinstalen las maquinarias o artefactos usados y se comience el mismo negocio en otra parte con igual o mayor éxito, así entonces se conceptualiza al lucro cesante como una mera expectativa que no genera derechos, pues se asienta sobre un supuesto improbable ya que también existe la posibilidad de que el negocio quiebre a corto plazo por cualquier factor. En cambio los estudiosos que defienden la incorporación de la valoración del valor llave sostienen que no puede concebirse a las ganancias futuras y menos aún al lucro cesante como algo incierto sobre todo en un negocio en marcha, en donde estadísticamente se puede predecir las ganancias estimadas que se originarían conforme al giro normal u ordinario del establecimiento, así estas ganancias no solo se esperan sino que son cuantificables en forma probable bajo supuestos facticos.

Esta discusión es sin duda ardua, pero a mi criterio en un estado constitucional de derechos y de justicia es adecuado sostener que el valor llave debe ser reconocido, pues efectivamente representa un perjuicio causado a su propietario, aquí lo difícil es determinar el mismo, pues no existe en nuestra legislación criterios para su estima, lo cual deja al juez con el único apoyo un perito para determinarlo en base a su sana crítica, por ello desde ya avizoro la necesidad de reglar esta situación determinando en nuestra legislación, en forma expresa, el resarcimiento del lucro cesante por el lapso de dos años, tiempo el cual considero como prudente o el necesario para que el expropiado pueda emprender otra o la misma actividad económica y logre afianzar el nuevo giro de su negocio (utilidad entendida como la diferencia entre un negocio en marcha y uno por iniciarse)

Finalmente valga decir que el desarraigar un bien con valor llave, tiene mayor o menor incidencia en virtud del propietario del negocio; así por ejemplo no es lo mismo expropiar un inmueble a la humilde dueña de un restaurante la cual por su preparación quizás no llegue a recobrar su independencia económica, que el expropiar la sede de un banco; ante ello la administración pública y las leyes del país deben superar la cruda indemnización económica e incorporar en estos casos una serie de ayudas y programas de reinserción económica, los cuales valoren las potencialidades de los actores sociales expropiados en aras de reinsertar a los mismos dentro del nuevo escenario económico generado, por ejemplo en los campos mineros implementar proyectos productivos alimentarios a fin de que los antes ganaderos o

agricultores mejoren su producción en los espacios residuales y aseguren sus ventas dentro de los campos de trabajo.

Con respecto a este tema el Código de procedimiento civil dispone que:

**Art. 801.-** Cuando existiesen, en el predio expropiado, instalaciones industriales cuyo funcionamiento no pueda seguir por efecto de la expropiación, se pagará también la indemnización correspondiente a este daño.

En caso de que sea posible el traslado de tales instalaciones a otro inmueble, dentro de la misma localidad, la indemnización puede reducirse al costo del desmontaje, remoción, transporte y nuevo montaje

#### **1.6.2. Valor de Mejoras.**

Las mejoras conforme la Código civil ecuatoriano (Art. 948 y siguientes) se las clasifica en: necesarias, útiles y voluntarias, todas ellas sin duda le costaron dinero al poseedor o propietario el implementarlas, pero la duda esta si en un proceso expropiatorio tendría lugar el valorar las mismas dentro de la justa indemnización; veamos:

Las MEJORAS NECESARIAS son las invertidas en la conservación de la cosa, es decir aquellas que de no haberse implementado el bien hubiese desaparecido o en su defecto se vería depreciado en su valor un ejemplo de ellas serían las reparaciones de un edificio arruinado, el código civil le reconoce estos gastos al poseedor que pierda en un juicio de reivindicación pero en el valor que valgan las obras al tiempo de la restitución, de igual forma se reconoce al poseedor las expensas que se invirtieron en cosas que por su naturaleza no dejan un resultado material permanente, como la defensa judicial de la finca, siempre que aprovecharen al reivindicador, y se hubieren hecho con mediana inteligencia y economía. En lo que respecta a la primera posibilidad considero que el valor de estas mejoras estaría considerado dentro del VALOR OBJETO, más la segunda parte de esta regla considero que no podría aplicarse por analogía en la expropiación, ya que al estado en nada le importa cuál sea el dueño del bien, pues la expropiación se efectuara en contra de aquella persona que ostente la propiedad del mismo, no importa si la gano por prescripción, adjudicación, herencia, compraventa o donación, por lo cual no cabría la posibilidad de reconocer el pago de valores adicionales ni el de disminuir la valoración del bien, por razón de estas circunstancias, un ejemplo claro de esto se dio en la municipalidad de Cuenca cuando a fin de construir la terminal de transferencia del sistema de buses inter parroquiales

(adjunto a la feria libre) se encontraron en la encrucijada de expropiar un bien Inmueble que hace 19 años le había donado la misma municipalidad a la fundación Luis Vargas Torres, al respecto la Procuraduría General del Estado (Criterio vertido en el Oficio N° 08474 de fecha 24 de julio del 2009) se pronunció sobre la procedencia de la operación, más este aparente perjuicio a la ciudad no se concretó gracias a la lucidez de los hombres que dirigían la fundación quienes donaron a la municipalidad el mentado bien, pese a que su valor se había acrecentado enormemente por el paso del tiempo.

LAS MEJORAS UTILES son las que aumentan el valor de venta de la cosa, por ejemplo el colocar cerámica sobre un piso encementado. En el caso de la reivindicación el dueño elegirá entre “el pago de lo que valgan al tiempo de la restitución las obras en que consisten las mejoras, o el pago de lo que, en virtud de dichas mejoras, valiere más la cosa en dicho tiempo”<sup>40</sup>, pero en la expropiación no tendría el expropiado la facultad de elegir entre una y otra, por lo cual la administración incluiría el valor de las mejoras útiles dentro del VALOR OBJETO, salvo que estas mejoras se hubiesen realizado de mala fe como por ejemplo dentro del lapso de 90 días en que las partes tenían para llegar a un acuerdo directo, todo ello en razón de que en este caso existiría la intención maliciosa de encarecer o lucrar con ellas debido a que ya le fue notificada la resolución que contenía la declaratoria de utilidad pública, aplicándose entonces por analogía lo establecido para el poseedor de mala fe.

Este criterio se encuentra sustentado por analogía en el Art. 468 del COOTAD, norma que establece que no procede indemnización en caso de mejoras a inmuebles afectados por el plan de desarrollo y ordenamiento urbano; veamos:

**“Artículo 468.-** Edificaciones preexistentes.- Los edificios e instalaciones existentes con anterioridad a la aprobación del plan de ordenamiento territorial y de las zonas urbanas de promoción inmediata que resultaren en oposición de éstos, se califican comprendidos en dicho plan o zonas. En consecuencia, no podrán realizarse en ellos obras de reparación, mejoramiento u otras de mantenimiento que eleven el valor de la propiedad, salvo pequeñas reparaciones, que exigieren la higiene o el ornato de los mismos, y aún estas, se efectuarán bajo las siguientes condiciones y que no excedieren del diez por ciento (10%) del costo de la construcción. El concejo podrá

---

<sup>40</sup> CODIGO CIVIL, Registro Oficial Suplemento Número 46 del 24 junio del 2005 Art. 954

autorizar, previo informe de los responsables de planeamiento del ordenamiento territorial del municipio del cantón o distrito, usos y obras de carácter provisional (ornamentales, comerciales, folclóricas) que habrán de demolerse una vez cumplido el plazo y cuando lo resuelva el concejo, sin derecho de indemnización. Esta autorización aceptada por los propietarios, deberá protocolizarse e inscribirse en el registro de la propiedad.

Excepcionalmente, cuando el edificio haya sido concluido o adquirido poco antes de la aprobación del plan y de las zonas que lo afecten y no estuviere prevista la expropiación o demolición en el respectivo programa de ejecución, podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de reparación o reconstrucción, siempre que el propietario renuncie al cobro del valor de aquellas obras, en caso de expropiación o se comprometa a efectuar la demolición tan pronto como lo resuelva el concejo. Tales renunciaciones o compromisos serán protocolizados e inscritos como se indica en el inciso primero del presente artículo<sup>41</sup>.

LAS MEJORAS VOLUNTARIAS, son las que “sólo consisten en objetos de lujo y recreo, como jardines, miradores, fuentes, cascadas artificiales, y generalmente las que no aumentan el valor venal de la cosa en el mercado común, o sólo lo aumentan en una proporción insignificante”; en el caso de la Reivindicación el dueño no está obligado al pago de ellas ni al poseedor de buena fe ni al de mala fe; igual norma operaría por analogía para el estado, pues este mal podría pagar ingentes sumas de dinero por el gusto o capricho de otra persona que en muchos casos no es apreciado en el mercado por ejemplo el haber implementado en un inmueble un criadero de serpientes, grutas para santos, etc., sin embargo de lo cual considero que esta clase de mejoras estarían cubiertas dentro del rango de negociación previsto en el precio de afectación, ya que por su valor “ellas no alteran el valor de venta de la cosa en el mercado o solo lo aumentan en una proporción insignificante”, verbigracia una fuente de agua con un valor de USD 2000 dólares es insignificante si esta se encuentra dentro de un inmueble valorado en 200000 dólares. Nótese al respecto que nuestro código no hace mención de los bustos o monumentos empotrados que ellas pueden contener, los cuales deben ser valorados y mencionados en forma expresa en la Resolución Administrativa que declara la utilidad pública, si la razón de

---

<sup>41</sup> CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD) Registro Oficial Suplemento N° 303 del 19 de Octubre del 2010

ser de la expropiación radica en que la administración pública obtenga la propiedad de un determinado inmueble, en donde el busto sea parte integrante de un inmueble declarado como patrimonio arquitectónico.

Finalmente y como corolario al tema del valor de la indemnización por motivo de una expropiación, valga exaltar que la procuraduría General del Estado mediante criterio vinculante emitido con oficio 002688 del 25 de agosto del 2008 resolvió un caso interesantísimo sobre la posibilidad o no de expropiar a una persona que había construido una edificación en las playas del Mar con autorización expresa concedida por el Ministro de defensa Nacional constante en un acuerdo ministerial, problema sobre el cual en brillante forma resolvió que la municipalidad de Muisne puede demoler la construcción con lo cual “el terreno en el cual se construyó el inmueble se revierte nuevamente al Estado por ser un bien nacional. En tal virtud, no se aplica la figura de la expropiación, salvo el caso de la indemnización por las construcciones existentes” de conformidad con lo establecido en los Arts. 615 y 618 del código civil que rezan:

**Art. 615.-** Nadie podrá construir, sin permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad nacional.

**Art. 618.-** Sobre las obras que, con permiso de la autoridad competente, se construyan en sitios de propiedad nacional, no tienen los particulares que han obtenido este permiso, sino el uso y goce de ellas, y no la propiedad del suelo.

Abandonadas las obras, o terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso, se restituyen ellas y el suelo, por el ministerio de la ley, al uso y goce privativo del Estado, o al uso y goce general de los habitantes, según lo prescriba la indicada autoridad.

### **1.6.3. Valor Histórico.**

La expropiación puede sustentarse conforme al Art. 55 literal h del COOTAD en la necesidad y deber del Estado de preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón; estando precisamente en los dos primeros envuelto un valor histórico, misma que se valoraría en caso de expropiación en su valor comercial (o de coleccionista) conforme lo establece el último inciso del Art. 144 de la ley referida, aspecto de difícil cuantificación pues este solo se devela en una subasta pública, normas que por su importancia me permito transcribir:

**“Artículo 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.-** Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines; (...)

**Artículo 144.- Ejercicio de la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural.-** Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, de su circunscripción y construir los espacios públicos para estos fines.

Para el efecto, el patrimonio en referencia será considerado con todas sus expresiones tangibles e intangibles. La preservación abarcará el conjunto de acciones que permitan su conservación, defensa y protección; el mantenimiento garantizará su sostenimiento integral en el tiempo; y la difusión procurará la propagación permanente en la sociedad de los valores que representa.

Cuando el patrimonio a intervenir rebase la circunscripción territorial cantonal, el ejercicio de la competencia será realizada de manera concurrente, y de ser necesario en mancomunidad o consorcio con los gobiernos autónomos descentralizados regionales o provinciales. Además los gobiernos municipales y distritales podrán delegar a los gobiernos parroquiales rurales y a las comunidades, la preservación, mantenimiento y difusión de recursos patrimoniales existentes en las parroquias rurales y urbanas.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán, mediante convenios, gestionar concurrentemente con otros niveles de gobierno las competencias de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural material e inmaterial.

Será responsabilidad del gobierno central, emitir las políticas nacionales, salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural y natural, por lo cual le corresponde declarar y supervisar el patrimonio nacional y los bienes materiales e inmateriales, que correspondan a las categorías de: lenguas, formas de expresión, tradición oral y diversas

manifestaciones y creaciones culturales; las edificaciones, espacios y conjuntos urbanos, monumentos, sitios naturales, caminos, jardines y paisajes que constituyan referentes de identidad para los pueblos o que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico; los documentos, objetos, colecciones, archivos, bibliotecas y museos; las creaciones artísticas, científicas y tecnológicas; entre otras; los cuales serán gestionados de manera concurrente y desconcentrada.

Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán hacer uso social y productivo de los recursos culturales de su territorio, a efectos de cumplir su competencia de turismo en el marco del fomento productivo.

Los bienes declarados como patrimonios naturales y culturales de la humanidad se sujetarán a los instrumentos internacionales.

Cuando los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales declaren patrimonio histórico a edificaciones que requieran ser expropiadas, deberán pagar a los propietarios el valor comercial de dicho bien, conforme lo establecido en este Código, y harán constar en el presupuesto del ejercicio económico del año siguiente, los valores necesarios y suficientes para cumplir con la restauración del bien declarado patrimonio histórico de la ciudad. De no observarse estas disposiciones la resolución quedará sin efecto y él o los propietarios podrán hacer de ese bien, lo que más les convenga, sin afectar su condición patrimonial<sup>42</sup>.

Más allá de lo citado es preciso señalar que en caso de descuido, desidia, abandono o negligencia en el cuidado de bienes declarados como patrimonio cultural por parte de sus dueños, el Estado como sanción podría optar por una medida de sanción como es el decomiso, todo ello pese a que la Ley de Patrimonio Cultural confundió esta figura con la expropiación, pues le asignó una indemnización al sancionado; veamos:

**“Art. 18.-** La incuria en la conservación de bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural del Estado, será castigada con el decomiso de la

---

<sup>42</sup> Ibidem

obra si existiere peligro de su destrucción, en cuyo caso, se indemnizará a su propietario con el 25% del valor del bien, avaluado por peritos”<sup>43</sup>.

Valga señalar finalmente que al basarse la expropiación de bienes patrimoniales en una circunstancia accidental del bien, el Estado (los GADs) en caso de ERROR SOBRE LA CALIDAD DE LA COSA, tendrían la oportunidad de incoar la acción de Lesividad con sustento en el Art. 97 del ERJAFE y 373 del COOTAD, o en su defecto podría iniciar un juicio ordinario por error de hecho con sustento en el segundo inciso del Art. 1470 del Código Civil, por haberse expropiado un bien que carecía de valor histórico, norma esta última que reza:

**“Art. 1470.-** (...) El error acerca de otra cualquiera calidad de la cosa no vicia el consentimiento de los que contratan, sino cuando esa calidad es el principal motivo de una de ellas para contratar, y este motivo ha sido conocido de la otra parte”<sup>44</sup>.

#### **1.6.4. Valor Afectivo.**

Por valor afectivo se entiende al valor que tiene una cosa únicamente para su dueño en razón del cariño, nostalgia, amor o recuerdos que le genera dicho bien, el mejor ejemplo de ello, lo podemos encontrar en la casa en que crecimos nuestra infancia, la cual más allá de su posible estado de ruina tiene un valor especial para sus dueños (muchas de las veces acotaría para los herederos de los dueños originales), por serles un lugar de gratos recuerdos, de añoranza; más este sentimiento que en un inicio para el Estado le resultaría ajeno, es valorado por la ley y mandado a tener en cuenta al momento de indemnizar estableciéndose la obligación de todas las instituciones del Estado de pagar hasta un 10% adicional al valor original (Art. 58 inciso cuarto de la LOSNCP), pudiendo los GADS pagar además un 5% adicional conforme lo permite Art. 451 del COOTAD por concepto de valor de afección, posición que la sostengo en base a que así lo resolvió el criterio vinculante emitido por la procuraduría general del Estrado mediante oficio asignado con el código OF. PGE. No.: 12702 de fecha 05 de marzo del 2010, publicado en extracto el Registro Oficial Suplemento 106 del 12 de enero del 2010, el cual dilucido la conclusión sentada ante idéntico precepto contenido en la otrora ley de Régimen municipal.

### **LOSNCP**

---

<sup>43</sup> LEY DE PATRIMONIO CULTURAL DEL ECUADOR, Registro Oficial Suplemento N° 465 del 19 de diciembre del 2004

<sup>44</sup> CODIGO CIVIL, Registro Oficial Suplemento Número 46 del 24 junio del 2005



**“Art. 58.- Procedimiento.-** (...) El precio que se convenga no podrá exceder del diez (10%) por ciento sobre dicho avalúo”<sup>45</sup>.

## **COOTAD**

**“Artículo 451.- Precio de afección.-** En todos los casos de expropiación se podrá abonar al propietario, además del precio establecido, hasta un cinco por ciento adicional como precio de afección”<sup>46</sup>.

### **1.7. Forma de Pago y su Oportunidad.**

Todas las entidades del Estado al momento de proceder a la indemnización o pago por el bien expropiado, lo realizarán por regla general en moneda de curso legal, únicamente existe salvedad para los GADS ya que el COOTAD en su Art. 452 prevé otras formas de pago como son la permuta o el pago con títulos de crédito negociables, formas estas que para que operen necesariamente deberán contar con la anuencia del administrado-

**“Artículo 452.- Forma de pago.-** La forma de pago ordinaria será en dinero. De existir acuerdo entre las partes podrá realizarse el pago mediante la permuta con bienes o mediante títulos de crédito negociables, con vencimientos semestrales con un plazo no mayor a veinticinco años.

Del valor a pagar, se descontarán los impuestos, tasas y contribuciones que el titular esté adeudando por el inmueble expropiado.

En los casos de expropiación que afecten a urbanizaciones de interés social o asentamientos populares se podrán crear programas de reasentamiento en condiciones que compensen los posibles perjuicios, en acuerdo con las personas afectadas”.

Valga puntualizar que el título de crédito negociable es “un documento que lleva incorporado un derecho, en tal forma, que el derecho va íntimamente unido al título y su ejercicio está condicionado por la exhibición del documento; sin exhibir el título, no se puede ejercitar el derecho en él incorporado, y su razón de poseer el derecho es el hecho de poseer el

---

<sup>45</sup> Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP, Registro Oficial Suplemento No.395 del 4 de agosto de 2008; Fe de Erratas Registro Oficial Suplemento

<sup>46</sup> CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD) Registro Oficial Suplemento N° 303 del 19 de Octubre del 2010

título”<sup>47</sup>; o en palabras de Vivante César es aquel "documento necesario para ejercer el derecho literal y autónomo expresado en el mismo"<sup>48</sup>; es decir atribuyen a su titular acción para exigir el pago de las obligaciones a cargo de los suscriptores, la característica de su negociabilidad radica en su naturaleza de transmitirse cambiariamente por la sola tradición (entrega), o por el endoso entre su titular y el adquirente sin permiso del obligado; son ejemplos típicos de este tipo de documentos en el sector público los bonos y el crédito tributario.

La necesidad de contar con la anuencia del expropiado para recibir en pago un título de crédito, se hace evidente en el hecho de que, no es posible exigir su recepción, ni siquiera a instituciones afines a las que los emitieron, así por ejemplo la municipalidad de Ambato llevo a solicitar criterio a la procuraduría general de estado sobre “la posibilidad coercitiva para requerir ante alguna autoridad la aceptación de Certificados de Depósito Reprogramables (CDRs) en pago del precio acordado con el banco de Préstamos por un inmueble de su propiedad, a lo cual el ente consultor respondió en forma ineludible que el Banco de Préstamos no está obligado a recibir CDRs, “salvo que esa sea su voluntad”<sup>49</sup>.

Con respecto a su oportunidad, el pago debe proceder siempre con anterioridad a la tradición, (modo de adquirir el dominio del bien) en favor del estado, aspecto que no debe confundirse con su uso; por ejemplo bien puede declararse la utilidad pública con “ocupación inmediata”, pero en ese caso antes que se perfeccione le pago la propiedad seguiría estando en manos del administrado, no obstante de que la institución pública ya podría usar el bien expropiado, lo cual en el evento de los inmuebles se traduciría en el poder de empezar a construir sin peligro de que los titulares de la institución puedan afrontar demandas de obra nueva o de usurpación; para este supuesto eventual el COOTAD prevé que el GAD deposite previamente el 10% del valor del bien ante la autoridad competente (ultimo inciso del Art.447 del COOTAD).

---

<sup>47</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/T%C3%ADtulo\\_de\\_cr%C3%A9dito](http://es.wikipedia.org/wiki/T%C3%ADtulo_de_cr%C3%A9dito) [02 de mayo del2013]

<sup>48</sup> Vivante, César. (1936) “*Tratado de Derecho Mercantil*”. Vol 3, Las cosas. 3ª parte. Los títulos de crédito. Capítulo 1º. Madrid: Ed. Reus, 135-136.

<sup>49</sup> Oficio de la Procuraduría General del Estado N° 24992 del 09 de julio del 2002, emitido ante la consulta del municipio de Ambato contenida en el Oficio N°: IMA-DA-2206-2002 del 04 de julio del 2002, y publicada en el Registro Oficial 118 del 04 julio del 2003 el cual contiene el resumen de consultas a procuraduría general del estado del mes de julio del 2002

Existe sin embargo una excepción a esta máxima la cual opera en el caso de expropiaciones especial para la regularización de asentamientos urbanos, en donde conforme al Art. 596 literal c) el pago del inmueble se efectuará mediante títulos de crédito con vencimientos semestrales a un plazo no mayor de 25 años o conforme los respectivos adjudicatarios vayan cancelando el valor de los inmuebles adjudicados.

### **1.8. Pago de la Indemnización en la Permuta y en la Compensación.**

Una vez resuelta la declaratoria de Utilidad pública o de interés social dentro de un proceso expropiatorio, la transferencia de dominio debe acogerse a uno de los modos de adquirir el dominio dispuestos en el Código Civil, consecuentemente para el caso que nos ocupa debe efectuarse la compraventa o la permuta del bien.

En la permuta a se paga con el bien que se trasfiere ya que esta institución ha sido definida como el “contrato en que las partes se obligan mutuamente a dar una especie o cuerpo cierto por otro”<sup>50</sup>; en donde “cada permutante será considerado como vendedor de la cosa que da, y el justo precio de ella a la fecha del contrato se mirará como el precio que paga por lo que recibe en cambio”<sup>51</sup>; sin embargo para ello la máxima autoridad administrativa del GAD no solo necesitaría la anuencia del administrado sino además el consentimiento de las dos terceras partes del máximo órgano legislativo conforme lo prevé el Art. 436 del COOTAD que reza:

**Artículo 436.-** Autorización de venta.- Los consejos, concejos o juntas, podrán acordar y autorizar la venta, permuta o hipoteca de los bienes inmuebles de uso privado, o la venta, trueque o prenda de los bienes muebles, con el voto de los dos tercios de los integrantes. Para la autorización se requerirá el avalúo comercial real considerando los precios de mercado.

La compensación conforme al Código Civil (art. 1671 y 1672) opera cuando dos personas son deudoras una de otra, en el caso de la expropiación cuando el administrado le debe al Estado; aquí el pago operaría haciendo valer el crédito que tiene a su favor el estado como indemnización por el bien que toma en propiedad, extinguiéndose así recíprocamente ambas deudas, siempre y cuando ambas deudas u obligaciones sean de dinero o de cosas fungibles o indeterminadas, de igual género y calidad; que ambas deudas sean líquidas; y,

---

<sup>50</sup> Código Civil Art. 1837.

<sup>51</sup> Código Civil Art. 1840.

que ambas sean actualmente exigibles. Es preciso además acotar que para que opere el pago de la indemnización por compensación además debe estarse a la siguiente norma del COOTAD:

**Artículo 455.-** Pago por compensación.- Si la declaratoria de utilidad pública se hubiere realizado para el ensanche de vías o espacios públicos, o para la construcción de acueductos, alcantarillas u otras obras similares y no comprendiese sino hasta el cinco por ciento de la superficie de un predio, el valor del bien expropiado podrá compensarse, en todo o en parte, con el de la contribución especial de mejoras correspondiente a la obra pública. Si fuere necesario un espacio mayor o si debieran demolerse construcciones, se procederá conforme a las normas generales.

No debemos confundir la compensación regulada en el Código Civil con la compensación de cuentas, traslado de partidas presupuestarias o de activos a realizarse entre entidades del sector público, figuras estas dos últimas reguladas en la LOSNCP y el Reglamento General Sustitutivo de Bienes del Sector Público; ya que en estas no opera una expropiación como tal en razón de no haber indemnización, sino una suerte de restructuración o reorganización de recursos públicos, merced a la cual se saca contablemente un bien de una entidad del estado para ingresarlo en la contabilidad de una segunda la cual merced al principio de oportunidad en la prestación de los servicios públicos, entre a usar este bien inmediatamente a diferencia de la primera que posiblemente lo tenía subutilizado o en abandono.

La diferencia entre la compensación de cuentas y el traslado de partidas presupuestarias o de activos, es que la primera ópera entre entes públicos no dependientes de la misma persona jurídica por ejemplo entre un municipio y un ministerio, en cambio la segunda opera entre entes dependientes de la misma persona jurídica, aspecto que con claridad lo determina el Art. 57 del Reglamento General de Bienes del Sector Público, que reza:

**Art. 57.- Concepto.-** Traspaso es el cambio de asignación de un bien mueble o inmueble que se hubiere vuelto innecesario o inútil para una entidad u organismo en favor de otro, dependiente de la misma persona jurídica, que lo requiera para el cumplimiento de sus fines, como en el caso de los ministerios de Estado o sus dependencias.

Cuando intervengan dos personas jurídicas distintas no habrá traspaso sino donación y, en este evento, existirá transferencia de dominio que se sujetará a las normas especiales de la donación.

**1.9. Importancia del Pago de la Indemnización.-** Como bien se dejó sentado en líneas anteriores para que opere la expropiación, es necesario que se efectúe el pago de la indemnización, aspecto que si bien aparece como simple es de importante significancia practica pues el Registrador de la propiedad, mal podría inscribir en el Registro de bienes inmuebles a su cargo, el traspaso de un inmueble sino únicamente hasta que efectivamente se produzca el pago de la indemnización ya sea por haberse llegado a un advenimiento voluntario entre las partes o porque efectivamente se pagó el dinero dispuesto en sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada; así entonces incluso en el evento de que el administrado guarde silencio o inacción, será necesario que la administración inicie inmediatamente juicio de expropiación de conformidad a lo reglado en el Código de procedimiento civil y al Art. 453 del COOTAD, al respecto de esta última debo indicar que fue un desacierto del legislador el incorporar el verbo “podrá” cuando debió utilizar el verbo “deberá”, pues no es una opción para la administración pública iniciar este juicio ya que se recaería en una confiscación; lo cual ocasiona que en nuestra legislación no exista la figura del ABANDONO DE LA EXPROPIACIÓN, pues bien esta puede quedar declarada e inscrita en el Registro de la propiedad, sin que se culmine el proceso expropiatorio pues no existe un plazo perentorio para el inicio del juicio aludido y menos aún para que el administrado pueda pedir el desistimiento de la resolución que contiene la declaratoria de utilidad pública o interés social; vacío que dicho sea de paso se replica en la LOSNCP.

Sobre el tema de la “indemnización”, es preciso señalar que actualmente este término junto con el de “afección al patrimonio” son considerados como anacrónicos e impropios para estudiar a la expropiación, puesto que una indemnización opera generalmente ante un perjuicio sufrido injustamente, lo cual no existe en la institución estudiada, ya que en este caso el expropiado no sufre un detrimento de su patrimonio sino una transformación del mismo de especie o cuerpo cierto a dinero en efectivo, mutación o metamorfosis que inclusive le otorga prebendas económicas suplementarias en razón del importe adicional a pagarse por concepto del valor de afección, razones por la cual es más propio utilizar el término “compensación”

**1.10. Tributos y Derechos Deduciones en razón de Impuestos (Plusvalías).**

Con respecto a este tema valga transcribir únicamente lo dispuesto en la Ley que con claridad expresa lo siguiente:

**Inciso Octavo del Art. 58 de la LOSNCP**

“Para la transferencia de inmuebles adquiridos por declaratoria de utilidad pública, los dueños deberán tener cancelados todos los impuestos correspondientes a dicha propiedad, excepto el pago de la plusvalía y los que correspondan a la transferencia de dominio, que no se generarán en este tipo de adquisiciones. Si los tributos se mantuvieran impagos, del precio de venta, se los deducirá

**Reglamento a la LOSNCP Art. 63 inciso tercero**

“Si judicialmente se llegare a determinar, mediante sentencia ejecutoriada, un valor mayor al del avalúo catastral, deberán reliquidarse los impuestos municipales por los últimos cinco años, conforme establece el artículo 449 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Tal valor se descontará del precio a pagar<sup>52</sup>.

**COOTAD**

**Artículo 534.- Exenciones.-** Quedan exentos del pago de este impuesto:

e) Las expropiaciones que efectúen las instituciones del Estado

**Artículo 449.- Avalúo.-** Mediante el avalúo del inmueble se determinará el valor a pagar y que servirá de base para buscar un acuerdo sobre el precio del mismo. El órgano competente del gobierno autónomo descentralizado, para fijar el justo valor del bien a ser expropiado, procederá del siguiente modo:

a) Actualizará el avalúo comercial que conste en el catastro a la fecha en que le sea requerido el informe de valoración del bien a ser expropiado. De diferir el valor, deberá efectuarse una reliquidación de impuestos por los últimos cinco años. En caso de que ésta sea favorable a los gobiernos autónomos descentralizados, se podrá descontar esta diferencia del valor a pagar.

---

<sup>52</sup> Artículo sustituido por Decreto Ejecutivo No. 1449, publicado en Registro Oficial 916 de 20 de Marzo del 2013 .

b) A este avalúo comercial actualizado se descontarán las plusvalías que se hayan derivado de las intervenciones públicas efectuadas en los últimos cinco años; y,

c) Al valor resultante se agregará el porcentaje previsto como precio de afectación. Si el gobierno autónomo descentralizado no pudiere efectuar esta valoración por sí mismo, podrá contar con los servicios de terceros especialistas e independientes, contratados de conformidad con la ley de la materia.

**Artículo 456.- Tributos y derechos.-** En los procedimientos de expropiación, a partir de la notificación de la declaratoria, no se generarán sobre el bien, impuestos, tasas, derechos o cualquier otra prestación patrimonial de registro, inscripción o protocolización de los documentos que produzcan o de los actos jurídicos que se produzcan.

#### **Código de procedimiento civil**

**Art. 805.-** Las transferencias de dominio que se produjeren en los juicios de que trata esta Sección, no estarán sujetas al pago de los impuestos de alcabala ni registro.

#### **Resolución del Consejo Nacional de la Judicatura 7.- TASAS Y TARIFAS POR SERVICIOS NOTARIALES, publicada en el Registro Oficial Suplemento 736 de 02-jul-2012.**

**Art. 58.-** En los procedimientos de expropiación, a partir de la notificación de la declaratoria de utilidad pública, no se generarán sobre el bien, tasas por protocolización de los documentos o de los actos jurídicos que se produzcan; excepto, las tasas que se generen por el cobro de copias certificadas.

Valga mencionar que esta última norma se encontró regulada con texto similar en la Resolución No. 17 del Consejo Nacional de la Judicatura, publicada en el Suplemento del Registro oficial No. 575 de 14 de noviembre de 2011, la cual fue objeto de controversia por parte del Presidente del Colegio de Notarios de Pichincha, quien sostenía que era procedente el cobro de tasas notariales en virtud de que existe diferencia entre una escritura pública y la protocolización; polémica que fue acertadamente dilucidada con el criterio vinculante de procuraduría general del estado, emitido con oficio N° 06019 del 14 de enero del 2012, el cual determino que “están exoneradas del pago de impuestos, tasas, derechos o cualquier prestación patrimonial de registro, inscripción, o protocolización de los documentos o de los actos jurídicos a los que dé lugar la expropiación. En consecuencia,

en atención a los términos de su consulta se concluye que, las escrituras públicas que tienen por objeto la transferencia de dominio de bienes inmuebles que se han expropiado por parte de la Municipalidad y sus empresas, son actos jurídicos que se producen como consecuencia de la declaratoria de utilidad pública que da inicio al procedimiento de expropiación; y, por lo tanto no generan el pago de derechos notariales por parte de la Municipalidad, que está exenta del pago de toda prestación patrimonial por tal concepto, de conformidad con los artículos 456 del COOTAD y 56 de la Resolución No. 17 del Consejo Nacional de la Judicatura, publicada en el Suplemento del oficial No. 575 de 14 de noviembre de 2011”

Finalmente valga manifestar que la ganancia de capital percibida por el administrado en razón de la indemnización efectuada por una expropiación es considerado como ingreso exonerado del pago del Impuesto a la Renta en consideración a que, no constituye su actividad habitual ni giro de negocio la compraventa de bienes inmuebles, actividades de lotización, urbanización o construcción, criterio emitido con carácter de vinculante por la Procuraduría General del Estado mediante Oficio N° OF. PGE. Nro.: 06341 del 22 de noviembre del 2007 publicado como extracto en el Registro Oficial 210 del 13 Noviembre del 2007



**CAPITULO II**  
**2. ANÁLISIS DE LOS BIENES EXPROPIABLES**

## 2.1. Bienes Sujetos a Expropiación.

Como ya habíamos anotado son susceptibles de expropiación todos los bienes muebles e inmuebles, o para usar las clasificaciones de los bienes recogidas por el Código Civil ecuatoriano podríamos decir que son susceptibles de expropiación los bienes corporales e incorporeales, los bienes fungibles y no fungibles, las producciones del talento o del ingenio (propiedad intelectual), dicho esto estaríamos ante un universo de bienes susceptibles de expropiación salvo sus excepciones las cuales fueron sintetizadas por Garcia Feraud quien sostuvo que los bienes inalienables serían descartados de ser objeto de expropiación ya que la constitución del Ecuador de 1998 “solo admite la posibilidad de expropiación de los bienes que pertenezcan al sector privado”<sup>1</sup>, teniendo como antecedente esta máxima, a fin de determinar que bienes son objeto de expropiación, me permito realizar el ejercicio inverso, esto es delimitar las excepciones esto es que bienes no serían objeto de expropiación.

En primer lugar podemos afirmar que se consideran “expropiables toda clase de bienes y derechos, con excepción de aquellos de índole personal”<sup>2</sup> consecuentemente no son susceptibles de expropiación los derechos fundamentales esto es los referentes a la “personalidad, la vida (sic), el honor, el de profesar un culto y el nombre de la persona” conforme enseña CASSAGNE porque su expropiación violaría “el principio de la dignidad humana”, “cuya cobertura constitucional se configura con la regla de no negar los derechos y garantías enumerados”<sup>3</sup>

Tampoco serían objeto de expropiación las cosas que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, definidos en el Art. 602 del Código Civil, que reza:

**Art. 602.-** Las cosas que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, como la alta mar, no son susceptibles de dominio, y ninguna nación, corporación o individuo tiene derecho de apropiárselas.

Su uso y goce se determinan, entre individuos de una nación, por las leyes de ésta; y entre distintas naciones, por el Derecho Internacional.

---

<sup>1</sup> Garcia Feraud, Galo. (2005) *Cuestiones Jurídicas*. Guayaquil: Edino, 331

<sup>2</sup> García de Enterría, Eduardo. (1981) *Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y control social*. Tomo 2 Madrid: Tcnos, 231

<sup>3</sup> Cassagne, Juan Carlos. (1998) *Derechos Administrativo Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*. Tomo 2 Buenos Aires Argentina: Abeledo-Perrot, 474

De igual manera tampoco serian objeto de expropiación los bienes que por mandato legal ya le pertenecen al Estado, por lo cual no serían susceptibles de ser expropiados los siguientes bienes en base a las siguientes normas de derecho:

1. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado (productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos) ya que le pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”. (Art 1, 317, 408 de la Constitución )
2. La biodiversidad, el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua por ser un patrimonio nacional estratégico de uso público (Art 12, 313, 400 de la Constitución)
3. Las terrenos mostrencos ubicados dentro del sistema nacional de áreas protegidas (Art. 405 de la Constitución)
4. Los Bienes Nacionales conforme lo determina el Código Civil en sus Art. 604 y siguientes,
5. Los bienes de propiedad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Art. 414 y siguientes del COOTAD)
6. Todas las tierras rústicas que formando parte del territorio nacional carecen de otros dueños (Art. 38 de la Ley de Desarrollo Agrario<sup>4</sup> y Art. 2 de la Ley de Patrimonio Territorial del Estado<sup>5</sup>)
7. Los caminos públicos esto es todas las vías de tránsito terrestre construidas para el servicio público y las declaradas de uso público. Se consideran, además, como públicos los caminos privados que han sido usados desde hace más de quince años por los habitantes de una zona (Art. 1 de la Ley de Caminos<sup>6</sup>)
8. Los bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural del Estado (Art. 7 de la ley de patrimonio Cultural del estado<sup>7</sup>)

## **2.2. Bienes del Estado según el Código Civil Ecuatoriano, el COOTAD y la Ley de Desarrollo Agrario.**

Por la importancia y amplitud que amerita este apartado, debido a sus implicaciones de orden jurídico me he dispensado en abstraerlo como un tema aparte; así:

---

<sup>4</sup> LEY DE DESARROLLO AGRARIO Codificación 2 Registro Oficial Suplemento 315 de 16-abr-2004

<sup>5</sup> LEY DE PATRIMONIO TERRITORIAL DEL ESTADO, Decreto Supremo 95 publicado en el Registro Oficial 482 de 09-nov-1927

<sup>6</sup> LEY DE CAMINOS Decreto Supremo 1351 publicada en el Registro Oficial 285 de 07-jul-1964

<sup>7</sup> LEY DE PATRIMONIO CULTURAL DEL ECUADOR, Registro Oficial Suplemento N° 465 del 19 de diciembre del 2004

En el **CODIGO CIVIL** los bienes del estado están regulados en las siguientes normas, las cuales por su diafanidad se explican por si solas:

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

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

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

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

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

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

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

Pero se concede a los particulares la facultad de catar y cavar en tierras de cualquier dominio, para buscar las minas a que se refiere el precedente inciso, la de labrar y beneficiar dichas minas, y la de disponer de ellas como dueños, con los requisitos y bajo las reglas que prescriben las leyes de minería.

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

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

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

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

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

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

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

**Art. 610.-** Es igualmente de dominio nacional el espacio aéreo correspondiente al territorio del Estado, incluido en éste el mar territorial definido en el artículo anterior.

El Ejecutivo reglamentará la zona de libre tránsito aéreo sobre el mar territorial.

**Art. 611.-** Se entiende por playa del mar la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente hasta donde llegan en las más altas mareas.

**Art. 612.-** Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales, así como los lagos naturales, son bienes nacionales de uso público.

También son bienes nacionales de uso público las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad.

No hay ni se reconoce derechos de dominio adquiridos sobre ellas y los preexistentes solo se limitan a su uso en cuanto sea eficiente y de acuerdo con la Ley de Aguas.

En cuanto a la extensión del dominio de las riberas de dichos ríos, aguas y lagos, se estará a lo que dispongan las leyes especiales.

Para los efectos determinados en el segundo inciso de este artículo, se entenderá que mueren en una heredad, no solo las aguas que no salen de la misma, sino aquellas que, dentro de la heredad, desembocan en otra corriente de agua, a la cual quedan incorporadas.

**Art. 613.-** Pertenece al Estado las nuevas islas que se formen en el mar territorial y en los ríos y lagos de dominio público.

**Art. 614.-** El uso y goce que para el tránsito, riego, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en el mar y sus playas, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes nacionales de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código, a las leyes especiales y a las ordenanzas generales o locales que sobre la materia se promulguen.

**Art. 615.-** Nadie podrá construir, sin permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad nacional.

**Art. 616.-** Las columnas, pilastras, gradas, umbrales y cualesquiera otras construcciones que sirvan para la comodidad u ornato de los edificios, o hagan parte de ellos, no podrán ocupar ningún espacio, por pequeño que sea, de la superficie de las calles, plazas, puentes, caminos y demás lugares de propiedad nacional.

Los edificios en que se ha tolerado la práctica contraria estarán sujetos a la disposición del precedente inciso, si se reconstruyeren.

Conforme al **COOTAD** son bienes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados los siguientes:

**Artículo 414.- Patrimonio.-** Constituyen patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados los bienes muebles e inmuebles que se determinen en la ley de creación, los que adquieran en el futuro a cualquier título, las herencias, legados y donaciones realizadas a su favor, así como, los recursos que provengan de los ingresos propios y de las asignaciones del presupuesto general del Estado.

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

### **Bienes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

**Artículo 415.- Clases de bienes.-** Son bienes de los gobiernos autónomos descentralizados aquellos sobre los cuales ejercen dominio. Los bienes se dividen en bienes del dominio privado y bienes del dominio público. Estos últimos se subdividen, a su vez, en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público.

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

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

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

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

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

Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo

descentralizado, pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración.

Constituyen bienes de uso público:

- a) Las calles, avenidas, puentes, pasajes y demás vías de comunicación y circulación;
- b) Las plazas, parques y demás espacios destinados a la recreación u ornato público y promoción turística;
- c) Las aceras que formen parte integrante de las calles y plazas y demás elementos y superficies accesorios de las vías de comunicación o espacios públicos a que se refieren los literales a) y b);
- d) Las quebradas con sus taludes y franjas de protección; los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas;
- e) Las superficies obtenidas por rellenos de quebradas con sus taludes;
- f) Las fuentes ornamentales de agua destinadas a empleo inmediato de los particulares o al ornato público;
- g) Las casas comunales, canchas, mercados, escenarios deportivos, conchas acústicas y otros de análoga función de servicio comunitario; y,
- h) Los demás bienes que en razón de su uso o destino cumplen una función semejante a los citados en los literales precedentes, y los demás que ponga el Estado bajo el dominio de los gobiernos autónomos descentralizados.

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

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



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

Constituyen bienes afectados al servicio público:

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

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

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

Constituyen bienes del dominio privado:

- a) Los inmuebles que no forman parte del dominio público;

- b) Los bienes del activo de las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados que no prestan los servicios de su competencia;
- c) Los bienes mostrencos situados dentro de las respectivas circunscripciones territoriales; y,
- d) Las inversiones financieras directas del gobierno autónomo descentralizado que no estén formando parte de una empresa de servicio público, como acciones, cédulas, bonos y otros títulos financieros.

**Artículo 420.- Bienes mancomunados.-** Si dos o más gobiernos autónomos descentralizados concurrieran a realizar de común acuerdo, y a expensas de sus haciendas, una obra, ésta se considerará bien mancomunado y su conservación y reparación se hará a expensas comunes. En caso de disolución de la mancomunidad se actuará conforme lo establezca el respectivo convenio.

**Artículo 421.- Bienes nacionales.-** Los bienes nacionales de uso público que se destinaren al tránsito, pesca y otros objetos lícitos, conforme a lo que dispone el Código Civil, se reputarán como municipales para el objeto de la respectiva reglamentación, con excepción de los recursos hídricos que constituyen patrimonio nacional de uso público y se regulan conforme la ley de la materia.

Para la **Ley de Desarrollo Agrario** en consonancia con el **Decreto Ejecutivo N° 373** de fecha 28 de mayo del 2010 publicado en el Registro Oficial Suplemento 206 del 03 junio del 2010 que se transfirió al MAGAP, todas las competencias, atribuciones, funciones, administración y ejecución de las políticas agrarias, patrimonio, derechos y obligaciones del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA, constituyen bienes del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura, Pesca administrados a través de la subsecretaría de tierras y reforma agraria los siguientes:

**Art. 38.- PATRIMONIO DEL INDA.-** Forman parte del patrimonio del INDA:

- 1) Todas las tierras rústicas que formando parte del territorio nacional carecen de otros dueños;
- 2) Las que mediante resolución que cause estado al amparo de las Leyes de Reforma Agraria y de Tierras Baldías y Colonización, entraron

al patrimonio del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización y aún no han sido adjudicadas; y,

3) Las que sean expropiadas en aplicación de la presente Ley.

Se exceptúan expresamente del patrimonio del INDA las tierras que, son administradas por el Ministerio del Ambiente.

De las normas transcritas podemos ver que existe una aparente dicotomía entre el Art. 608 del Código civil y lo regulado en el Art. 1 de la Ley de Caminos, con respecto a los caminos privados que son usados por el público en general por así haberlo permitido sus dueños; estas normas a mi entender no son contradictorias sino complementarias, teniendo aplicación o valor ambas, ya que la norma dispuesta por el código civil regiría para un camino privado de uso público dentro de los primeros 15 años de su uso, pero pasado este tiempo se configuraría lo dispuesto por la ley de caminos; con lo cual el subsecretario de Infraestructura del MTOP (antes Dirección general de Obras públicas) podría declararlo como camino público conforme lo establece el Art. 18 del REGLAMENTO DE CAMINOS PRIVADOS<sup>8</sup>; conclusión ésta que además es sostenida con criterio vinculante de procuraduría general del Estado, emitido mediante Oficio N° 13273 del 20 de mayo del 2013; sin embargo este procedimiento en la práctica ocasiona problemas cuando opera cambios de dueños de las heredades o cuando por desuso se ha dejado de transitar durante un periodo más o menos largo por el camino privado dándose entonces peculiares juicios entre vecinos en las áreas rurales, debido a que estos senderos o caminos de herradura por lo general son susceptibles de ser borrados mediante sembríos, no se acogieron a un solo rumbo, además de ser difícil de probar la existencia de la condición anotada mediante testigos ya que generalmente son partes interesadas, y lo que es más común no cumplen la condicionante de servir para conectar comunidades sino tan solo sirven de excesos a heredades que no gozan de acceso directo a la vía pública, es decir tratan de hacer parecer como un camino público un espacio de terreno para evitar pagar la indemnización de una servidumbre de tránsito.

Por otra parte si bien el Art. 605 del Código civil establece que las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño, son del estado; ya en la práctica, esta consideración, genera problemas al momento de establecer a cuál de los entes o instituciones estatales que forman el sector público le asiste ejercer este derecho,

---

<sup>8</sup> REGLAMENTO DE CAMINOS PRIVADOS Acuerdo Ministerial 282 publicado en el Registro Oficial 378 del 24 de diciembre de 1971

pues recordemos que el sector público se encuentra conformado de acuerdo al Ar. 225 de la Constitución por: “1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Esta interrogante se encuentra regulada en el COOTAD, y Ley de Desarrollo Agrario, normas que tratan esta eventualidad en forma diferente e incluso hasta contradictoria, creándose un conflicto positivo de competencias concurrentes ; pues según el literal c) del Art. 419 del COOTAD (ley orgánica) todos los bienes mostrencos situados dentro de las respectivas circunscripciones territoriales son bienes de dominio privado que le asisten en propiedad a los GADS dentro de las respectivas circunscripciones territoriales<sup>9</sup>; pero he aquí la primera interrogante al existir GADS regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, como se puede establecer que un determinado terreno sea de la prefectura, el municipio o de la junta parroquial, pues en todo caso los tres ejercen pueden llegar a ejercer jurisdicción dentro del mismo espacio de terreno, claro está que si bien el Art. 422 del COOTAD establece que “en caso de conflicto de dominio entre los gobiernos autónomos descentralizados y la entidad estatal que tenga a su cargo la administración y adjudicación de bienes mostrencos, prevalecerá la posesión de los gobiernos autónomos descentralizados”; sin embargo esta norma no resuelve un conflicto entre GADS que reclamen al unísono la propiedad sobre el mismo bien, y lo que es aún peor el legislador se equivocó en uso del término jurídico MOSTRENCO, pues conforme definición unánime de los doctrinarios del derecho, este es un bien vacante, baldío, abandonado, sin dueño o poseedor conocido y que en muchos casos conserva condiciones de selva virgen o en términos más técnicos contiene o forma parte de un bosque primario; entonces mal podría hablarse que sobre un bien mostrenco pueda operar la posesión un GAD, pues recordemos que la posesión es un hecho factico, que debe ser probado y evidenciado mediante la consecución de actos de señor o dueño, los cuales obviamente no existen en un bien mostrenco ,lo cual hace aún más evidente el contrasentido creado en el Art. 419 del COOTAD pues es imposible que un bien baldío se esté utilizando en la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios que prestan los GAD.

---

<sup>9</sup> Art. 419 literal c) del CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD) Registro Oficial Suplemento N° 303 del 19 de Octubre del 2010

Por otra parte conforme lo exprese anteriormente la Ley de Desarrollo Agrario (Ley ordinaria) de menor rango al COOTAD que además es más antigua, y por tanto podría entenderse como tácitamente derogada<sup>10</sup> establece en su Art. 38 numeral 1) que es patrimonio del MAGAP “todas las tierras rústicas que formando parte del territorio nacional carecen de otros dueños”; lo cual se opone a la propiedad de los GADS sobre los inmuebles mostrencos ubicados en el área rural, pues el COOTAD uso términos generales que abarcan las zonas urbanas y rurales; duda razonable o impase legal que en mi modesto entender amerita una reforma legislativa a fin de dilucidar la aplicación de estos preceptos sobre todo teniendo en cuenta que desde el 19 de octubre del 2010 fecha de promulgación del COOTAD la secretaria de tierras adscrita al MAGAP ha continuado adjudicando heredades en el área rural por considerarles que son de su propiedad.

Este problema de alguna forma ya surgió con la otrora Ley de Régimen municipal la cual en su Art. 254 literal C) disponía que son bienes de dominio privado de las municipalidades “los bienes mostrencos situados dentro de las zonas de reserva para la expansión de las ciudades y centros poblados y, en general, los bienes vacantes, especialmente los caminos abandonados o rectificadas”, norma que como vemos no dio propiedad a todos los GADS sino solo a los municipios y circunscribió este derecho a los bienes ubicados en las áreas urbanas o de expansión urbana, precepto legal antiguo que a todas luces fue superior al actual y que por su claridad permitió que la procuraduría general del estado, dilucide toda duda mediante criterios vinculantes emitidos mediante Oficios N° 1628 suscrito el 30 de noviembre del 2001 y 08878 del 24 de agosto del 2009, mismos que con idéntico criterio en su parte medular determinaron que el “El INDA no tiene competencia para adjudicar predios ubicados dentro del perímetro urbano. De tratarse de predios ubicados en zonas urbanas y de reserva urbana, que carezcan de otro dueño, le pertenecen al Estado, representado por el respectivo Municipio; por el contrario, si el predio sin dueño está ubicado en zona rural, su dominio corresponde al INDA”; solución que hasta la fecha en la práctica se sigue utilizando, a pesar de que “de lege lata”<sup>11</sup>, ya no genere la misma conclusión; sin embargo de que el contenido del Art 64-A de la Ley de Modernización parece confirmarla.

---

<sup>10</sup> “Leges posteriores priores contrarias abrogant”: locución latina que significa que *En caso de colisión la ley posterior deroga la anterior.*

<sup>11</sup> De lege lata: "Según ley dada o existente". Ejemplo: De lege lata, hay que atenerse a lo que en ella está establecido, pero vistos los trastornos que esto ocasiona, de lege ferenda habría que suprimir tan vetusto y gravoso recaudo. (Fuente: RODRÍGUEZ, Agustín W., Galetta De Rodríguez, Beatriz. Ed. García Alonso, (2008) *Diccionario Latín Jurídico, Locuciones latinas de aplicación jurídica actual*, 1º Edición. Buenos Aires, 70 (Versión Electrónica)

**Art 64-A.-** Los bienes inmuebles que estén en posesión material de buena fe, no interrumpida, de las instituciones del Estado por más de cinco años, y que carecieren de títulos de propiedad legalmente inscritos a nombre de dichas instituciones, pasarán, por mandato de esta Ley, a ser de propiedad de las posesionarias. Los registradores de la propiedad de los cantones en los que dichos inmuebles se hallaren ubicados inscribirán las transferencias de dominio, previo auto que, al efecto, expedirán los jueces competentes, a petición de parte”

Precepto que cuenta su respectiva norma de interpretación, publicada en el Registro Oficial N° 536 del 27 de febrero del 2009, con la cual la Corte Nacional de Justicia estableció que para su aplicación se debe demandar al municipio del cantón la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, pleito que deberá ser conocido por el juez de lo civil del lugar en que se ubique el inmueble.

Sin embargo, considero necesario analizar el tema de la propiedad de los bienes mostrencos asíéndonos las siguientes preguntas ¿en qué situación jurídica se colocaría un inmueble ubicado en un área rural de una parroquia?, ya que este conforme a las leyes señaladas (COOTAD y Ley de la Reforma Agraria) tendría actualmente por lo menos tres dueños (el MAGAP, y los GADS provincial, cantonal), ¿qué pasa si alguna de estas instituciones, desea inscribirlo ante la Registraduría de la propiedad a fin de levantar en él una edificación?, ¿cuál sería el procedimiento para lograrlo?, debe por ejemplo el MAGAP pagar la indemnización del caso para expropiar un bien mostrenco a una prefectura; o visto desde el otro lado de la moneda debe por ejemplo una prefectura emprender un proceso expropiatorio en contra el MAGAP para lograr la inscripción anhelada; o por el contrario le sea más propio a una prefectura el solicitar al MAGAP que le adjudique esta heredad, a pesar de que conforme al COOTAD ésta ya era de su propiedad, considerando además que, si por mandato legal ya era de su propiedad ¿para qué escriturarla?, del análisis de estas interrogantes puedo decir que personalmente no encuentro una solución lógica a este problema, pues el precepto del COOTAD ha creado UN CONFLICTO POSITIVO DE PATRIMONIOS CONCURRENTES, ya que otorga a tres entes distintos, derechos de propiedad sobre un mismo bien; camino sin salida del cual considero que únicamente podría subsanarse retomando el texto de la otrora Ley de Régimen municipal, ya que fue erróneo el generalizar esta propiedad a todos los GADS en razón de sus respectivas circunscripciones territoriales, pues estas se encuentran superpuestas, en consideración de que un lugar

determinado perteneciente a una parroquia a su vez es parte del cantón y este a su vez de la provincia en la cual se encuentre.

### **2.3. Expropiación de Bienes de Valor Artístico, Histórico o Arqueológico.**

Conforme se dejó sentado en líneas anteriores el COOTAD (Art. 4 literal “e”, 55 literal “h” y 144 inciso final), y la Ley Patrimonio Cultural del Ecuador (art. 7, 35 y 40) prevé la posibilidad de que el Instituto de patrimonio cultural o las municipalidades puedan expropiar muebles e inmuebles de valor artístico, histórico o arqueológico; en razón de la defensa del Patrimonio Cultural del Estado; normas que me permito trasladar:

#### **COOTAD:**

##### **Art. 4.- Fines de los gobiernos autónomos descentralizados.-**

Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados:

e) La protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural;

**Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.-** Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;

**Art. 144.- Ejercicio de la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural.-** Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, de su circunscripción y construir los espacios públicos para estos fines.

Para el efecto, el patrimonio en referencia será considerado con todas sus expresiones tangibles e intangibles. La preservación abarcará el conjunto de acciones que permitan su conservación, defensa y protección; el mantenimiento garantizará su sostenimiento integral en el tiempo; y la difusión procurará la propagación permanente en la sociedad de los valores que representa.

Cuando el patrimonio a intervenir rebase la circunscripción territorial cantonal, el ejercicio de la competencia será realizada de manera concurrente, y de ser necesario en mancomunidad o consorcio con los gobiernos autónomos descentralizados regionales o provinciales. Además los gobiernos municipales y distritales podrán delegar a los gobiernos parroquiales rurales y a las comunidades, la preservación, mantenimiento y difusión de recursos patrimoniales existentes en las parroquias rurales y urbanas.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán, mediante convenios, gestionar concurrentemente con otros niveles de gobierno las competencias de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural material e inmaterial.

Será responsabilidad del gobierno central, emitir las políticas nacionales, salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural y natural, por lo cual le corresponde declarar y supervisar el patrimonio nacional y los bienes materiales e inmateriales, que correspondan a las categorías de: lenguas, formas de expresión, tradición oral y diversas manifestaciones y creaciones culturales; las edificaciones, espacios y conjuntos urbanos, monumentos, sitios naturales, caminos, jardines y paisajes que constituyan referentes de identidad para los pueblos o que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico; los documentos, objetos, colecciones, archivos, bibliotecas y museos; las creaciones artísticas, científicas y tecnológicas; entre otras; los cuales serán gestionados de manera concurrente y desconcentrada.

Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán hacer uso social y productivo de los recursos culturales de su territorio, a efectos de cumplir su competencia de turismo en el marco del fomento productivo.

Los bienes declarados como patrimonios naturales y culturales de la humanidad se sujetarán a los instrumentos internacionales.

Cuando los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales declaren patrimonio histórico a edificaciones que requieran ser expropiadas, deberán pagar a los propietarios el valor comercial de dicho bien, conforme lo establecido en este Código, y harán constar en el presupuesto del ejercicio económico del año siguiente, los valores



necesarios y suficientes para cumplir con la restauración del bien declarado patrimonio histórico de la ciudad. De no observarse estas disposiciones la resolución quedará sin efecto y él o los propietarios podrán hacer de ese bien, lo que más les convenga, sin afectar su condición patrimonial.

### **Ley Patrimonio Cultural**

**Art. 7.-** Decláranse bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural del Estado los comprendidos en las siguientes categorías:

- a) Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles, tales como: objetos de cerámica, metal, piedra o cualquier otro material pertenecientes a la época prehispánica y colonial; ruinas de fortificaciones, edificaciones, cementerios y yacimientos arqueológicos en general; así como restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con las mismas épocas;
- b) Los templos, conventos, capillas y otros edificios que hubieren sido construidos durante la Colonia; las pinturas, esculturas, tallas, objetos de orfebrería, cerámica, etc., pertenecientes a la misma época;
- c) Los manuscritos antiguos e incunables, ediciones raras de libros, mapas y otros documentos importantes;
- d) Los objetos y documentos que pertenecieron o se relacionan con los precursores y próceres de la Independencia Nacional o de los personajes de singular relevancia en la Historia Ecuatoriana;
- e) Las monedas, billetes, señas, medallas y todos los demás objetos realizados dentro o fuera del País y en cualquier época de su Historia, que sean de interés numismático nacional;
- f) Los sellos, estampillas y todos los demás objetos de interés filatélico nacional, hayan sido producidos en el País o fuera de él y en cualquier época;
- g) Los objetos etnográficos que tengan valor científico, histórico o artístico, pertenecientes al Patrimonio Etnográfico;
- h) Los objetos o bienes culturales producidos por artistas contemporáneos laureados, serán considerados bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural del Estado a partir del momento de su defunción, y en vida, los que han sido objeto de premiación nacional; así como los que tengan treinta años o más de haber sido ejecutados;

i) Las obras de la naturaleza, cuyas características o valores hayan sido resaltados por la intervención del hombre o que tengan interés científico para el estudio de la flora, la fauna y la paleontología; y,

j) En general, todo objeto y producción que no conste en los literales anteriores y que sean producto del Patrimonio Cultural del Estado tanto del pasado como del presente y que por su mérito artístico, científico o histórico hayan sido declarados por el Instituto, bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural, sea que se encuentren en el poder del Estado, de las instituciones religiosas o pertenezcan a sociedades o personas particulares.

Cuando se trate de bienes inmuebles se considerará que pertenece al Patrimonio Cultural del Estado el bien mismo, su entorno ambiental y paisajístico necesario para proporcionarle una visibilidad adecuada; debiendo conservar las condiciones de ambientación e integridad en que fueron construidos. Corresponde al Instituto de Patrimonio Cultural delimitar esta área de influencia.

**Art. 35.-** Para cumplir con los objetivos indicados en la presente Ley, el Instituto de Patrimonio Cultural podrá pedir a los organismos del sector público o Municipios, la declaratoria de utilidad pública para fines de expropiación de los bienes inmuebles que directa o accesoriamente forman parte del Patrimonio Cultural del Estado.

**Art. 40.-** El Instituto de Patrimonio Cultural está facultado para imponer a los propietarios o responsables de bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural del Estado, la adopción de medidas precautelatorias para la protección de las mismas. El incumplimiento de tales disposiciones será sancionado con las penas establecidas en la Ley. El Instituto podrá además expropiar o decomisar tales bienes culturales con el pago de hasta el 25% del valor estimado en el caso de expropiaciones.

#### **2.4. Expropiación entre Entidades Públicas previa Desafección o Cambio de Categoría.**

Si bien es cierto que la expropiación recae generalmente sobre bienes que les pertenecen a los particulares, no es menos cierto que esta institución también puede operar entre entidades públicas, cuando estas no lleguen a un acuerdo sobre la transferencia voluntaria de un bien en favor de otra, conforme lo dejó sentado el último inciso del Art 58 de la LOSNCP;

sin embargo para este evento debemos partir del hecho de que la Constitución de la Republica en su Art. 326 numeral 15 establece la prohibición de la paralización de los servicios públicos, ergo una expropiación efectuada por una entidad del sector público en contra de otra no podría atentar la continua prestación del servicio por ejemplo una empresa de agua potable no podría expropiar los terrenos en donde se levante un hospital, por la expropiación a una entidad pública solo tendría lugar sobre los bienes públicos de dominio privado (definidos en el Art. 419 del COOTAD), esto es los que no están afectados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios; toda vez que los bienes públicos de dominio público conforme al inciso segundo del Art. 416 del COOTAD son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no tiene valor alguno los actos dictados en contravención a esta disposición.

Valga al respeto ahondar en que el término técnico “inalienable” significa que el bien no es susceptible de enajenación, esto es que se encuentra proscrita la posibilidad de transferir su dominio ya sea a título gratuito como es el caso de la donación, o a título oneroso como en la compraventa o la permuta; por ello la donación y la expropiación de un bien público solo cabe cuando este se encuentre categorizado como bien público de dominio privado; criterio que lo sostiene además García de Enterría y Fernández al manifestar que “una vez desafectado por el órgano competente y declarado como perteneciente al dominio privado el Estado, procedería la expropiación<sup>12</sup>”, recategorización que será posible salvo que exista norma expresa que lo prohíba como por ejemplo lo dispuesto en el Art. 423 del COOTAD que reza:

**Artículo 423.-** Cambio de categoría de bienes.- Los bienes de cualquiera de las categorías establecidas en este Código, pueden pasar a otra de las mismas, previa resolución del órgano de legislación del gobierno autónomo descentralizado con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

Los bienes de dominio público de uso público podrán pasar a la categoría de adscrito al servicio público, y solo excepcionalmente a la categoría de bienes de dominio privado, salvo las quebradas con sus taludes y franjas de protección, los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección; parques, canchas, zonas de

---

<sup>12</sup> García de Enterría, Eduardo. (1981) *Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y control social*. Tomo 2. Madrid: Tcnos, 232

reserva e instalaciones que se encuentren al servicio directo de la comunidad.

Finalmente me permito tan solo mencionar que para que un ente público pueda expropiar debe contar dentro de sus competencias con esta capacidad, pues recordemos que una la competencia nace de la ley y no puede transferirse mediante concesión así sea que este nuevo ente se encuentre ejerciendo la efectiva prestación del servicio público, por ejemplo no le asiste a las empresas de agua potable la competencia de expropiar la cual se encuentra en la persona del Alcalde, (criterio emitido por la procuraduría General del Estado en su oficio asignado con el código Nro.: 09283 del 26 de agosto del 2008 publicado en el Registro Oficial 323 del 24 de abril del 2008.

## **2.5. Expropiaciones de Bienes para Vivienda de Interés Social, Regularización de Asentamientos Urbanos y de Áreas de Desarrollo Futuro.**

Conforme se dejó sentado en la primera parte de este trabajo la expropiación no solo puede darse en función de la satisfacción de una utilidad pública sino también para satisfacer un interés social, esto es en favor de personas privadas como es el caso de las expropiaciones emprendidas para propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social o para regularizar asentamientos urbanos, lo cual se encuentra regulado en los Art. 446, 458, 594 y siguientes del COOTAD., expropiación que en el caso de regularización de asentamientos urbanos (Art. 596 del COOTAD) no procede con el pago de la indemnización en forma previa sino con pagos a plazo mediante la emisión de títulos de crédito a favor de la municipalidad por conceptos tributarios con vencimientos semestrales a un plazo no mayor de 25 años.

Con respeto a este tema es propicio anotar que el Art. 376 de la Constitución también faculta a las municipalidades a expropiar, reservar y controlar áreas de “desarrollo futuro” para hacer efectivo el derecho “al hábitat y a la conservación del ambiente”; esto es el por ejemplo expropiar zonas urbanas o rurales a fin de convertirlas en bosques protegidos, creándose así la única excepción a la característica de la expropiación referente a la utilización o destino inmediato del bien al fin para el cual se expropio (6 meses conforme la Art. 804 del Código de procedimiento civil y de un año para los GADS conforme al Art. 454 del COOTAD)

## **2.6. La Expropiación como Sanción conforme a la Ley de Desarrollo Agrario, la Legislación Ambiental Ecuatoriana y la Ley de Patrimonio Cultural.**

Conforme lo estudiado la expropiación al ser el mecanismo por el cual el estado toma para sí la propiedad de un bien a fin de satisfacer una necesidad colectiva, previa justa indemnización mal podría entenderse que esta institución es un castigo o una sanción, sin embargo es de lamentar que el legislador haya confundido criterios y tratando de buscar una solución mesiánica trasgreda la identidad de esta institución dejándola destrozada al decir que esta procede como sanción, con el afán de no aplicar la figura del decomiso o comiso; estableciendo además como indemnización una suma que no equivale al precio de mercado; afirmación que la sostengo del texto de las siguientes normas:

### **Ley de desarrollo Agrario**

**Art. 43.- CAUSALES.-** Las tierras rústicas de dominio privado sólo podrán ser expropiadas en los siguientes casos:

- a) Cuando sean explotadas mediante sistemas precarios de trabajo o formas no contempladas en esta Ley como lícitas;
- b) Cuando para su explotación se empleen prácticas, incluyendo uso de tecnologías no aptas, que atenten gravemente contra la conservación de los recursos naturales renovables. En este caso, deberá ser el Director Ejecutivo del INDA, quien declare la expropiación, luego de fenecido el plazo que debe conceder para que se rectifiquen dichas prácticas, el que será de hasta dos años calendario y, en ningún caso, menor a un año;
- c) Cuando las tierras aptas para la explotación agraria se hayan mantenido inexploradas por más de dos años consecutivos y siempre que no estuvieren en áreas protegidas, de reserva ecológica, constituyan bosques protectores o sufran inundaciones u otros casos fortuitos que hicieren imposible su cultivo o aprovechamiento; y,
- d) Cuando el predio esté sujeto a gran presión demográfica, siempre y cuando se incumpla por parte de sus propietarios los enunciados establecidos en los artículos 19, 20 y 21 de esta Ley. La expropiación por esta causal sólo podrá hacerse cuando existan informes previos favorables y concordantes del Ministerio de Agricultura y Ganadería y de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN).

Existe gran presión demográfica cuando la población del área rural colindante al predio, dependiendo de la agricultura para su

manutención, no puede lograr la satisfacción de sus necesidades básicas, sino mediante el acceso al mismo.

Para la aplicación de esta causal el INDA, a petición de la organización interesada y previa la zonificación de las áreas en que esta causal es aplicable, le solicitará al MAG y a la ODEPLAN el estudio correspondiente para determinar si se cumplen las condiciones establecidas en el literal d) de este artículo. No podrán ejercer el derecho de petición para la aplicación de esta causal las personas naturales y jurídicas que no estén dedicadas a la agricultura.

### **Ley de patrimonio cultural**

**Art. 18.-** La incuria en la conservación de bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural del Estado, será castigada con el decomiso de la obra si existiere peligro de su destrucción, en cuyo caso, se indemnizará a su propietario con el 25% del valor del bien, avaluado por peritos.

**CAPITULO III**  
**3. SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN**

### **3.1. Sujeto Pasivo o Expropiado.**

Conforme ya fue revisado en líneas anteriores, la expropiación, al poder operar, sobre la propiedad de los particulares e incluso sobre la propiedad de un bien público de dominio privado; refleja que el sujeto pasivo o expropiado puede ser una persona natural o jurídica de derecho privado e incluso público, aspecto que se entiende de las leyes que han sido revisadas en este trabajo, más no existe una norma que lo declare como tal.

Es pertinente señalar que no solo puede ser sujeto pasivo de la expropiación la persona que detente el dominio de un bien sino además la expropiación puede operar a falta de dueño conocido, con el poseedor de las heredades conforme lo establece el Art. 784 del Código del Procedimiento civil que expresamente señala que “el juicio de expropiación puede proceder con el poseedor y en caso de que no se sepa quién es, debe citárselo por la prensa”, criterio que además fue confirmado por la Procuraduría General del Estado mediante oficio N° 03844 del 22 de septiembre del 2011 publicado en el Registro Oficial 658 del 10 de marzo del 2012. Así entonces la eventualidad de pagar la indemnización al poseedor únicamente opera cuando no exista dueño, aspecto que en la práctica genera muchos problemas de índole humano, pues es bien conocido que en las áreas rurales se estila que el comprador pague a plazos una heredad de la cual toma tenencia inmediatamente, y cuando termina de cancelar su deuda se solemniza la venta, aspecto que ha generado un sin número de juicios de estafa, reivindicación, prescripción adquisitiva de dominio, juicios por deudas, etc., y en el caso que nos ocupa genera un problema humano pues la entidad expropiante necesariamente tiene que indemnizarle al dueño de la tierra, expulsando luego sin miramientos al poseedor para que este último se ocupe en un juicio posterior de arreglar cuentas con la persona que no le transfirió el dominio del bien inmueble, conforme lo establece el Art. 806 del Código de Procedimiento Civil que reza:

**Art. 806.-** Aquéllos que tuvieren derechos que no consten en el correspondiente certificado de propiedad y gravámenes, y que se funden en el Art. 589 del Código Civil, sólo podrán hacerlos valer contra quien fue dueño o poseedor del inmueble al momento de la expropiación

La ley ha previsto como requisito para la expropiación, el certificado del registrador de la propiedad sobre la propiedad del bien, mismo que identifica al dueño del mismo; sin embargo, esto en la práctica es una quimera, pues los registradores de la propiedad no mantiene un catastro de bienes individualizados mediante el cierre de polígonos dispuestos por coordenadas espaciales, lo cual se traduce en que no pueda dilucidar a ciencia cierta si



determinado espacio de terreno es de uno u otro dueño, pues en la práctica el registro de la propiedad no está sistematizado como un registro de bienes sino como un registro de propietarios, los cuales han inscrito sus escrituras públicas no obstante de los problemas que contengan como son la determinación exacta de las cabidas, límites, rumbos o senderos; lo cual genera que en realidad primero se averigüe “in situ” el nombre del dueño o poseedor y con ese dato el registrador de la propiedad pueda emitir el certificado de bienes y gravámenes a nombre del presunto dueño, confirmando entonces si dicho inmueble se encuentra inscrito o no a su nombre y la eventualidad o no de contarse con acreedores hipotecarios, arrendadores, beneficiarios de servidumbres, etc.

Al respecto Agustín Puente Escobar citando al Art. 3.2 de la Ley de Expropiación Forzosa española establece que “ salvo prueba en contrario, la administración expropiante considera propietario o titular a quien con este carácter conste en los registros públicos”<sup>1</sup>.

### **3.2. Sujeto Activo o Expropiante.**

Conforme enseña Efraín Pérez “el estado tiene la potestad expropiatoria, para sí o para otra entidad de derecho público o incluso a favor de una entidad de derecho privado... (sic) En todo caso deben ser asignados expresamente en una ley: 1) el carácter de utilidad pública o de interés social (declaratoria genérica) 2) la atribución de expropiar; 3 ) la competencia para la declaratoria. La declaratoria para el caso concreto (declaratoria específica), la expide el órgano competente mediante acto administrativo”<sup>2</sup> o lo que es lo mismo decir la competencia para expropiar nace de la ley, la cual crea en favor de un funcionario público la competencia para resolver sobre la declaratoria de utilidad pública o de interés social; consecuentemente esta potestad no puede ser delegada a otras instituciones, empresas públicas, funcionarios y menos aún empresas privadas concesionarias; a no ser que la propia ley prevea que esta atribución es delegable; esto en la práctica se traduce en que por ejemplo un alcalde de una municipalidad tiene facultad para expropiar, pero el gerente de la empresa pública de agua potable de esa municipalidad no; así entonces en el evento de que dicha empresa necesite expropiar terrenos para la construcción de una obra pública, ella debe canalizar su pedido con su municipio a fin de que esta última emprenda la expropiación en aras de que a posterior le traspase dicho bien a la empresa prestadora del servicio, criterio que ha sido vertido con carácter vinculante por la procuraduría general del Estado mediante oficio N°

---

<sup>1</sup> Puente Escobar, Agustín et al *Las instituciones del Derecho Administrativo en la Jurisprudencia*. Tomo III Bosch; 2083

<sup>2</sup> Pérez, Efraín (2009) *Derecho Administrativo*, Tomo 2. Tercera Edición, Quito Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones,. 618 y 619

09283 de fecha 26 de agosto del 2008, publicado en extracto en el Registro Oficial 323 del 24 de abril del 2008.

Lo dicho se expresa en el segundo inciso del Art. 62 del Reglamento General a la LOSNCP que en forma puntual reza: "Las personas jurídicas de derecho privado sujetas a la Ley y a este Reglamento General como entes contratantes podrán negociar directamente la adquisición de inmuebles dentro de los parámetros establecidos en la ley. Si se requiriera una expropiación, deberán solicitarla a la autoridad pública del ramo correspondiente al que pertenezcan". Así entonces recalquemos si Petroecuador requiere la expropiación de un bien deberá enviar la solicitud pertinente para que sea el Ministerio de Recursos no renovables quien emprenda el proceso, si la necesidad surge por ejemplo en la policía canalizará su pedido ante el Ministerio del Interior, etc., todo ello sin perjuicio de la actividad que desarrolla ahora el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, INMOBILIAR, entidad que conforme al Art. 4 del Decreto Ejecutivo 798 Registro Oficial 485 del 06 de julio del 2011 tiene las siguientes funciones:

**Art. 4.- Funciones.-** La Secretaría de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, INMOBILIAR, ejercerá la rectoría del SISTEMA NACIONAL DE GESTION INMOBILIARIA DEL SECTOR PUBLICO, con las siguientes atribuciones:

1. Identificar mediante inventario los registros de los bienes inmuebles de las entidades detalladas en el artículo 3 de este decreto.
2. Desarrollar y administrar el Catastro Único de Bienes Inmuebles del Estado, con cada uno de los bienes inmuebles de las entidades detalladas en el artículo 3 de este decreto.
3. Establecer la situación técnica y jurídica de los bienes inmuebles de propiedad, en uso o en posesión de las entidades detalladas en el artículo 3 de este decreto, aquellos sobre los que se ha establecido o consolidado el derecho de dominio, aquellos que se encuentran invadidos, abandonados, arrendados, entregados en comodato, en posesión de otras personas, aquellos cuya situación jurídica no se encuentre regularizada, aquellos respecto de los que se tenga la expectativa legítima de adquirir su uso o dominio, o que bajo cualquier otro título se encuentren en tenencia de las referidas instituciones. Esta función se extiende, inclusive, a los inmuebles aportados a fideicomisos en los que las entidades detalladas en el artículo 3 de este decreto,

sean constituyentes, beneficiarias o que bajo cualquier título mantengan derechos fiduciarios o cuotas de participación fiduciaria.

4. Emitir políticas, directrices y determinar mediante informe técnico sobre el uso correcto y eficiente de los inmuebles de las entidades detalladas en el artículo 3 de este decreto y en caso de identificarse la utilización deficiente de los mismos, comunicará y requerirá de la máxima autoridad de la entidad la ejecución de los actos correctivos.

5. Coordinar con las direcciones de Avalúos y Catastros de las municipalidades, y con la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, la elaboración de avalúos previo a la compra, venta, permuta, comodato, subasta o remate, donación o arriendo de inmuebles de o para las entidades detalladas en el artículo 3 de este decreto.

6. Asesorar a las instituciones del sector público en lo relacionado a bienes inmuebles.

7. Requerir y ejecutar con sus propios recursos construcciones, reconstrucciones, adecuaciones o avalúos de los bienes inmuebles de las entidades detalladas en el artículo 3 de este decreto.

8. Gestionar los requerimientos y adquirir inmuebles para satisfacer necesidades públicas de las entidades detalladas en el artículo 3 de este decreto.

9. Ejecutar con sus propios recursos la demolición de los edificios de las entidades detalladas en el artículo 3 de este decreto cuando lo considere necesario y siempre que exista la orden de demolición de la máxima autoridad de la institución propietaria.

10. Administrar o emitir políticas de administración inmobiliaria para los inmuebles en los que se ubiquen dos o más de las entidades detalladas en el artículo 3 de este decreto.

11. Emitir las políticas, lineamientos y procedimientos generales para la asignación, compra, venta, comodato, permuta, donación y arrendamiento de inmuebles de las entidades detalladas en el artículo 3 de este decreto, y emitir el dictamen técnico previo al acto correspondiente.

12. Emitir las políticas de imagen institucional y de estandarización de ergonomía sobre los inmuebles de propiedad o utilizadas por las entidades detalladas en el artículo 3 de este decreto.

13. Emitir dictamen técnico previo respecto de las adecuaciones y construcciones mayores, reconstrucciones, demoliciones o rehabilitación de los bienes inmuebles de las entidades detalladas en el artículo 3 de este decreto.

### **3.2.1. Facultad de Expropiar según el COOTAD.**

El funcionario que goza de competencia para declarar de utilidad pública con fines de expropiación conforme al COOTAD es el Gobernador, el Prefecto o el Alcalde (máximos personeros administrativos y representantes legales de los GADS Regionales, provinciales, y metropolitanos/municipales) conforme lo determina el Art 447 de la norma referida; quedándole al cuerpo legislativo tan solo la facultad de conocer de estas declaraciones de acuerdo a los Arts. 34 literal l), 47 literal k), 57 literal l) y 87 literal k) del COOTAD; existe sin embargo una única salvedad para el caso de la expropiación especial con fines de regularización de asentamientos humanos en donde el Concejo metropolitano o municipal es el órgano que resuelve la declaratoria de utilidad pública conforme lo dispuesto en el Art. 596 del cuerpo legal citado.

Al respecto debo decir que la ley en este pasaje debió utilizar el término “interés social” ya que en este caso no se necesita el bien para construir una obra pública, sino para otorgar la propiedad a particulares, esto para satisfacer un necesidad social.

Por otra parte al ser la facultad de expropiar una competencia, ésta es ejercida necesariamente dentro de un ámbito territorial, es decir un prefecto únicamente podría expropiar bienes inmuebles ubicados dentro de su provincia, un alcalde solo ostentaría la posibilidad de expropiar bienes inmuebles ubicados dentro de su cantón, sin que importe en ambos casos si los inmuebles requeridos se ubiquen en el área urbana o rural, siempre y cuando la declaratoria de utilidad pública o de interés social se realice con fundamento en la necesidad de cumplir una de sus competencias o finalidades, me explico mejor con un ejemplo una municipalidad puede expropiar terrenos rurales para proyectos de relleno sanitarios, así como bien puede una prefectura expropiar terrenos urbanos a fin de instalar en ellos un centro de capacitación de actividades productivas

De tal manera que en el evento de requerirse bienes inmuebles ubicados en otras jurisdicciones, necesariamente dichas autoridades tendría realizar los convenios interinstitucionales que posibiliten el traspaso de fondos para cubrir la indemnización, todo ello a fin de la autoridad que ejerce jurisdicción sobre el territorio en el que se encuentra el

inmueble que requiere otro GAD, pueda expropiar el mismo sin el inconveniente de tener que responder ante sus electores y ante la ley, por utilizar los fondos públicos asignados a su territorio en favor de otra jurisdicción; evento que a primera impresión parece poco probable pero que en la práctica se observa muy a menudo por ejemplo cuando se necesita adquirir terrenos para captaciones de plantas potabilizadoras que sirven a poblados ubicados en sectores desérticos o costeros.

El ejercicio de la competencia de expropiar bienes en razón del territorio, si bien es clara para los inmuebles, en el caso de los bienes muebles, no tendría una solución similar, pues recordemos que hoy las municipalidades tienen la competencia de expropiar bienes de valor artístico, histórico o arqueológico (Art. 457 del COOTAD); así por ejemplo sería absurdo que un coleccionista privado pueda oponer en un tribunal de justicia el hecho de que su colección de reliquias de la cultura cañari no puede ser expropiada por el municipio de Cañar bajo la ley que ella se encuentra en otro cantón.

En otro aspecto valga decir que si bien existe norma general que impide a los miembros de los órganos legislativos o sus parientes contratar con un GAD a fin de evitar el tráfico de influencias, sin embargo para el caso de las expropiaciones existe una salvedad dispuesta en el Art. 330 del COOTAD que reza “los miembros de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados o sus parientes que se encuentren dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, cuyos bienes fueren expropiados por el respectivo gobierno autónomo descentralizado, por así requerirlo la realización de una obra pública sin cuya expropiación no podría llevarse a cabo, podrán celebrar con éste los contratos respectivos o sostener el juicio de expropiación en los casos previstos en la ley” Valga decir al respecto que en el evento de que se necesite expropiar bienes de un pariente del alcalde esta salvedad no tendría aplicación y en ese caso se tendría que encargarse la alcaldía al Vicealcalde para que este se ocupe del proceso.

Finalmente debo indicar que si una junta parroquial, requiere la expropiación de bienes inmuebles, debe solicitar documentadamente la declaratoria de utilidad pública al alcalde o alcaldesa del respectivo cantón, y una vez expropiados pasarán a ser de propiedad del gobierno parroquial, conforme lo señalado en el inciso tercero del Art. 447 del COOTAD, para lo cual se utilizaría la figura jurídica de la donación, por tratarse de dos personas jurídicas distintas, pues de conformidad con el Art. 57 del Reglamento General Sustitutivo para el Manejo y Administración de Bienes del Sector Público entre entidades del sector público dependientes o parte de la misma persona jurídica a como es el caso de los

ministerios opera la figura del traspaso, conforme al criterio vinculante emitido por la Procuraduría General del Estado emitido en el Oficio N° 03844 del 22 de septiembre del 2011

### **3.2.2. Facultad de Expropiar según la Ley de Desarrollo Agrario.**

La Facultad de expropiar bienes inmuebles según el Art. 44 de la ley de desarrollo agrario, el decreto ejecutivo N° 373 de fecha 28 de mayo del 2010, al Acuerdo Ministerial 718 publicado en el Registro Oficial 352 del 30 de diciembre del 2010 y al Acuerdo Ministerial 281 publicado en el Registro Oficial Suplemento 198 del 30 de Septiembre del 2011; se encuentra atribuida al Director/a de Redistribución de Tierras y a los Directores/as Distritales de Tierras que operan en las ciudades de Quito, Riobamba, Cuenca y Guayaquil, así como también en todas las delegaciones provinciales que a nivel nacional de ella dependen; siempre y cuando las heredades se encuentren dentro del área rural y se cumplan las siguientes causales enunciadas en el Art. 43 que fuese ya transcrito cuando trate el tema de la expropiación como sanción.

### **3.2.3. Facultad de Expropiar según otros Cuerpos Legales.**

Conforme al Art. 323 de la Constitución, al Art. 783 del Código de procedimiento Civil<sup>3</sup> y al inciso segundo del Art. 62 del Reglamento General a la LOSNCP, en general todos los Ministerios de Gobierno y la presidencia de la republica pueden declarar una expropiación por razones de utilidad pública o interés social y nacional, previa justa valoración, indemnización y pago, siendo además obligatorio para las personas jurídicas de derecho privado, el canalizar su petición a través del Ministerio al cual se pertenezca, de conformidad con la ley que rija para cada una de las entidades, lo cual evidencia que en el Ecuador lo referente al procedimiento expropiatorio, se encuentra diseminado o atomizado en múltiples cuerpos legales, lo cual acarrea un sinnúmero de problemas y tardanzas en este tipo de procesos, ya que a diferencia de Argentina por ejemplo no contamos con una ley única que rija sobre el tema en todo el sector público, necesidad que resulta apremiante resolver pues el único intento de unificación global de este tema se dio en el Decreto Supremo 175 publicado en el Registro Oficial 3 del 26 de octubre de 1937, normativa aún vigente y que estableció normas generales para la declaración de utilidad pública o social hecha por el

---

<sup>3</sup> Art. 783.- La declaración de utilidad pública, para fines de expropiación, sólo puede ser hecha por el Estado y las demás instituciones del sector público, de acuerdo con las funciones que les son propias y siempre que tal declaración sea aprobada, cuando fuere del caso, por el ministerio respectivo

Estado, las Municipalidades o el Instituto Nacional de Previsión (hoy el IESS), y que por su antigüedad e importancia me permitiré en el Anexo de esta tesis transcribirla.

## **CAPITULO IV**

### **4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL EN LA EXPROPIACIÓN**



Como preámbulo al tratamiento de este título diré que la expropiación en el caso de los inmuebles tiene dos fases: una administrativa que concluye con la notificación al propietario, a los acreedores hipotecarios y al Registrador de la propiedad, con la Resolución Administrativa que declara de utilidad pública o de interés social un determinado bien raíz; y la segunda en donde se busca un acuerdo en el precio que de alcanzarse se concreta en la escritura pública de compraventa o de permuta, más de no llegarse a un arreglo directo en el precio de la indemnización, deberá incoarse el juicio de expropiación ante el juez de lo civil para logra alcanzar la sentencia que sirva de título de propiedad la cual determinará además el precio de la compensación.

#### **4.1. Análisis del Procedimiento Administrativo para la Expropiación regulado en el COOTAD, la Ley de Desarrollo Agrario y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General.**

De las normas señaladas podemos decir que básicamente existen dos proceso uno simple que se aplicaría a todas las instituciones públicas salvo a los GADS y el segundo propio de estos últimos y sin duda el más completo; veamos:

En el primer caso conforme a la LOSNCP (Arts. 58 y sig), su Reglamento General (art. 61 y sig), la ley de desarrollo Agrario (Arts. 43 y sig) y su reglamento general (Arts. 43 y sig); únicamente se necesita como documentos de soporte previos a la Resolución Administrativa que contiene la declaratoria de utilidad pública o de interés social de un inmueble los siguientes:

1. En el caso de la generalidad de institución públicas se requiere de informes previos o estudios referentes a la premura de adquirir un determinado bien, para la satisfacción de una necesidad pública (fines); en cambio para el MAGAP esto es suplido por el debido proceso administrativo que determine la comisión de algunas de las causales del Art 43 del al Ley de Desarrollo Agrario.
2. Individualización del bien a expropiarse (cabidas, límites y senderos), expresados a través de planos georeferenciados
3. Avalúo realizado por la unidad de Avalúos y Catastros de la Municipalidad en que se encuentre el bien raíz y a falta o silencio de este por un plazo de más de 30 días por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros
4. Certificado del Registrador de la propiedad sobre la propiedad del bien o la falta de propietario inscrito.

5. Certificación Financiera (conforme al Art 27 del Reglamento General de la LOSNCP y al Art. 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>1</sup>)

En cambio cuando se trate de una expropiación emprendida por un GAD conforme al Art. 447 del COOTAD además de los documentos referidos la máxima autoridad administrativa debe contar con:

1. Informe sobre la no oposición con la planificación del ordenamiento territorial establecido; esto es la existencia o no de oposición con el Plan de desarrollo y ordenamiento territorial, al uso y ocupación de suelos determinado por cada municipalidad mediante ordenanza.

Consecuentemente una vez que se cuente con esta documentación el funcionario con competencia para expropiar debe emitir una resolución administrativa que con base a los documentos de soporte: individualice el bien, lo declare de utilidad pública o de interés social, determine el precio base de la indemnización, la relación porcentual de lo expropiado en comparación con el resto del fundo, etc. Aspectos estos que deben evidenciarse en el texto del acto administrativo conforme ejemplo que para fines didácticos me permito ensayar como situación hipotética sin pretender que esta se convierta en molde para todos los eventos, y que el lector la encontrará en los anexos a de este trabajo.

#### **4.2. La Notificación de la Declaratoria de Utilidad Pública o de Interés Social.**

Una vez emitida la Resolución Administrativa que contiene el Acto Administrativo referido es menester conforme al Art. 448 del COOTAD que se notifique con el contenido de la misma dentro de los tres días siguientes de haberse expedido a los propietarios de los bienes a expropiarse, a los acreedores hipotecarios y al Registrador de la propiedad, la premura de esta notificación tiene su explicación en que el Registrador de la propiedad debe abstener desde ese instante de inscribir cualquier otro acto traslativo del dominio o gravamen salvo que sea a favor de la entidad que emitió la resolución, prisa que sin duda es justificable pues por una parte no es correcto que la administración pública tome decisiones y no las comunique a los interesados, además de que de no haber este plazo corto se corre el riesgo de que el proceso fracase en virtud de un olvido potencial de la notificación de la misma e incluso en el hecho de que se filtre la información y el dueño decida por ejemplo pedir una gran suma de dinero e hipoteque el inmueble todo ello a fin de aprovecharse de mala fe de esta situación jurídica.

---

<sup>1</sup> Registro Oficial N° 306 del 22 de Octubre del 2010

La notificación debe operar conforme a las reglas del código procedimiento civil, esto es en persona, o mediante boleta a entregarse vivienda de habitación, a cualquier individuo de su familia o de servicio y si no hubiere a quien entregarla, se la fijará en las puertas de la misma; y en el evento de tener que notificarse a herederos presuntos o desconocidos o simplemente cuando se tenga que notificar a una persona cuyo domicilio se ignore o cuando se desconoce la identidad de la persona la notificación procederá mediante una publicación por la prensa en un diario de amplia circulación del cantón, si no hubiese este en uno de amplia circulación provincial y en caso su falta en uno de circulación nacional.

Otro aspecto importante de la notificación es el hecho de que a partir de la misma corren el lapso (no se entiende si es termino o plazo) de los 90 días que la administración tiene para alcanzar un acuerdo directo en lo referente al monto de la indemnización a entregarse al expropiado.

#### **4.3. Procedencia de Impugnación de la Resolución que declare la Utilidad Pública.**

Salvando la facultad de oficio de Revisión y Revocación de los Actos Administrativos regulada en los Arts. 167, 168 del ERJAFE y 413 del COOTAD, instituciones jurídicas con las cuales la administración podría dar marcha atrás en su aspiración de expropiar un bien, es necesario analizar si una declaratoria de expropiación puede o no ser impugnada.

Si bien es cierto que el inciso quinto del Art.58 de la LOSNCP establece que “Se podrá impugnar el precio más no el acto administrativo, en vía administrativa”, esto es a todas luces contrario a lo dispuesto por el Art. 173 de la Constitución y al segundo inciso del Art. 783 del Código de procedimiento civil, preceptos legales que rezan:

**“Art. 173.-** Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”<sup>2</sup>.

**“Art. 783.- (...)** La declaración de utilidad pública o social hecha por las entidades ya indicadas, para proceder a la expropiación de inmuebles, no podrá ser materia de discusión judicial, pero sí en la vía administrativa”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA, Registro Oficial No 449 de fecha 20 de octubre del 2008

<sup>3</sup> CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL Codificación 11 Registro Oficial Suplemento 58 del 12 de julio del 2005

Consecuentemente considero que si es impugnabile, en sede administrativa y contencioso administrativa, la Resolución que declare de Utilidad Pública o de Interés Social. Así entonces en sede administrativa el sujeto pasivo de la expropiación podría utilizar los recursos de reposición, apelación, y extraordinario de revisión (Art. 174, 176, 178 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva –ERJAFE-), en cambio para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) el COOTAD restringe la posibilidad de plantear recursos administrativos a solo el de impugnación<sup>4</sup> veamos:

**“Artículo 450.- Impugnación.-** Los propietarios de los bienes declarados de utilidad pública podrán impugnar la resolución administrativa de expropiación, dentro de los quince días hábiles siguientes; de no existir respuesta a la impugnación la declaratoria de utilidad pública quedará sin efecto. De la resolución sobre la impugnación, no habrá recurso alguno en la vía administrativa”<sup>5</sup>.

Ya dentro de la justicia ordinaria la Resolución Administrativa que declare la utilidad pública o el interés social, podría impugnarse en recurso de plena jurisdicción o subjetivo ante el Tribunal de lo Contencioso administrativo con fundamento en el Art. 1, 3 y 30 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Recursos administrativos y judiciales que en todo caso se conocerán con efecto devolutivo y no suspensivo en virtud del principio de legitimidad de los actos administrativos.

En cambio si la Administración considera que la declaratoria de expropiación o que la adquisición del inmueble produjo efectos nocivos para el interés público, “podría plantear anulación del acto previa declaratoria de Lesividad<sup>6</sup>, conforme a las normas que a continuación me permito citar:

**“Art. 97.- LESIVIDAD.-** La anulación por parte de la propia Administración de los actos declarativos de derechos y no anulables,

---

<sup>4</sup> No existiera la posibilidad de interponer el Recurso de Reposición dispuesto en el Art. 407 y 408 del COOTAD

<sup>5</sup> CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD) Registro Oficial Suplemento N° 303 del 19 de Octubre del 2010

<sup>6</sup> Art. 97 del ERJAFE, 373 del COOTAD

requerirá la declaratoria previa de lesividad para el interés público y su impugnación entre el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente.

La lesividad deberá ser declarada mediante Decreto Ejecutivo cuando el acto ha sido expedido ya sea por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial; en los otros casos, la lesividad será declarada mediante Resolución del Ministro competente.

La acción contenciosa de lesividad podrá interponerse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en el plazo de tres meses a partir de la declaratoria de Lesividad”<sup>7</sup>.

**“Artículo 373.- Lesividad.-** Las máximas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados podrán de oficio o a petición de parte declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para el administrado que sean legítimos o que contengan vicios convalidables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, previa su extinción.

La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos tres años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo.

Transcurrido el plazo de tres meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo. La acción contenciosa de lesividad podrá interponerse ante los tribunales distritales de lo contencioso administrativo en el plazo de tres meses a partir de la declaratoria.

Iniciado el procedimiento administrativo de lesividad, la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado respectivo podrá suspender la ejecución del acto materia de dicho procedimiento, cuando éste pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación o le cause daños a terceros”<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, ERJAFE., Decreto Ejecutivo N° 2428, Registro Oficial N° 536 del 18 de marzo del 2002

<sup>8</sup> CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD) Registro Oficial Suplemento N° 303 del 19 de Octubre del 2010

#### 4.4. El Juicio de Expropiación.

Este proceso especial se encuentra regulado en los Arts. 781 al 806 del código de Procedimiento Civil, el cual personalmente considero que no sólo tiene por objeto determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de precio de la cosa expropiada<sup>9</sup>, sino su real propósito sería el alcanzar la transferencia de dominio, cuyo título es la sentencia judicial conforme lo sostiene García de Enterría y Fernández<sup>10</sup>, pues recordemos que a la administración pública le interesa actuar con justicia y no perjudicar a los administrados, y en el caso de la expropiación su principal objetivo es el alcanzar la tradición del bien, a fin de contar con los recursos públicos necesarios para la prestación de sus servicios; o lo que es lo mismo decir pero en palabras de Bartolome A. Fiorini “es constitucionalmente necesario que el poder administrador recurra al poder judicial para obtener, ante el rechazo del particular, en la vía administrativa, la sentencia definitiva que legalice la privación despojante”<sup>11</sup>

El proceso regulado en las normas citadas es claro por ello tan solo me permito exaltar los siguientes aspectos sobre su tramitación, por considerarlos de alta importancia:

- En este juicio debe citarse al dueño y a falta de este al poseedor, así como a todos los que tuvieren derechos reales sobre la cosa.
- En caso de que se desconociere el domicilio del dueño del inmueble, o si este habitare fuera de la república o se desconociese su identidad a más de la citación por la prensa es necesario que se lo cite por publicaciones en el Registro Oficial
- Para iniciar la demanda es necesario consignar el valor pre establecido, el certificado del Registrador de la propiedad, la orden de para demandar la expropiación y el plano(Art 786)
- Es necesario que la administración pre determine la relación entre el área a expropiarse con el área total del terreno al cual se pertenece
- De la sentencia que se dicte habrá recurso de apelación en el efecto devolutivo; esto es una vez emitida la sentencia de primera instancia y pagada la indemnización, se protocolizará e inscribirá la misma en la Registraduría de la propiedad, para que sirva

---

<sup>9</sup> Art 782 del CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL Codificación 11 Registro Oficial Suplemento 58 del 12 de julio del 2005

<sup>10</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomas Ramón. (2004) *Curso de Derecho Administrativo*, Thomson Civitas, Madrid Tomo Segundo Pág. 230

<sup>11</sup> Fiori A, Bartolome. (1968) *Manual de Derecho Administrativo*. Segunda parte. Libro quinto. Buenos Aires: La Ley sociedad anónima editora e impresora; 883

de título de propiedad sin perjuicio de que en apelación se regule una mejor indemnización

- Si el fundo estuviese afectado por hipoteca u otro gravamen en sentencie se determina la parte de la indemnización que debe entregarse al acreedor, y en mérito de ello se declara cancelado el gravamen en la parte del predio que fue materia de expropiación (art. 794)
- Si la expropiación causa perjuicios a un arrendatario puede el juez declarar terminado el contrato de arriendo.
- La expropiación tiene lugar por encima del derecho de la persona que previamente hubiese obtenido el embargo del mismo, debiendo en este caso ponerse el precio a disposición del juez que decreto el embargo, quien ordenara la cancelación del embargo.
- Si al dueño le queda solo un 15% de la extensión o precio en una expropiación parcial podrá pedir que la compra se extienda a la totalidad del predio
- Las transferencias de propiedad que se producen en estos juicios no generan impuestos de alcabala ni registro.

Con respecto al juicio de expropiación valga decir que el Código de procedimiento civil en los Art. 797 y 786 N° 3; determinan que la entidad pública, para el inicio del juicio de expropiación y más aún cuando esta se haya decretado que la misma procede con ocupación inmediata, debe adjuntar a la demanda el precio que, a juicio de ésta, deba pagarse por lo expropiado; norma esta última se encuentran en contradicción con ultimo inciso del Art. 447 del COOTAD el cual dispone que los GADS depositen tan solo el 10% del valor del fundo cuando se trate de una expropiación para ocupación inmediata, en este caso considero que si la entidad expropiante es un GAD el juez debe aplicar la norma del COOTAD por ser de mayor jerarquía y especial, sin embargo de esta solución ello no acaba con los subsecuentes problemas de orden práctico como por ejemplo la necesaria acumulación de autos que debe proceder en el evento de que una vez depositado el 10% y cumplido el lapso de 90 días, tenga la entidad que plantear un juicio de expropiación depositando por imperativo legal el 100% del valor del fundo a que se refiera, circunstancia que no encontraría una solución óptima de pleno procedimiento, pues o bien se depositaria el 90% para que sumado con el inicial 10% se complete el porcentaje requerido, o en su defecto puede entenderse que debe depositarse en total el 110% sin perjuicio de que a posterior se devuelva a la entidad expropiante el dinero depositado en exceso, problema de índole procedimental que considero debe solucionarse mediante reforma legal.

No está por demás indicar que si bien es justo, correcto y loable que el código de procedimiento civil otorgue la posibilidad de seguirse el juicio contra el poseedor cuando no exista dueño, a fin de poder cancelarle a aquel la indemnización debida; sin embargo, ello ha generado complejas meditaciones de parte de destacados juristas como por ejemplo en lo referente a la NATURALEZA DE LA SENTENCIA DEL JUICIO DE EXPROPIACIÓN, pues de seguirse contra el dueño hace que la sentencia se constituya en título TRASLATIVO de dominio, en cambio de plantearse el juicio de expropiación contra el poseedor pasaría está a tener “dentro del campo doctrinario” el carácter de título CONSTITUTIVO de dominio, pues en este último caso el poseedor no tenía la propiedad sobre el fundo, todo ello en razón de que el Art. 718 del Código civil tan solo prevé esta característica para la ocupación, la accesión y la prescripción.

Otra reflexión se genera sobre la casuística necesaria o determinante para seguir el juicio de expropiación con la presencia del poseedor, pues recordemos que el Art 38 de la Ley de reforma agraria establece que son de propiedad del MAGAP administrados por la subsecretaria de tierras y reforma agraria, “todas las tierras rústicas que formando parte del territorio nacional carecen de otros dueños”, consecuentemente “de lege lata” únicamente sería procedente contar con el poseedor cuando se expropie bienes urbanos, pues en el caso de los bienes rústicos se tendría que expropiar al MAGAP por ser el dueño, solución que aunque legal en mi criterio no es viable en un estado constitucional de derechos y justicia, pues las personas en situaciones similares deben gozar idénticos derechos sin que importe en este caso que sus inmuebles se encuentren ubicados en el área urbana o rural, máxima del derecho que la recoge nuestra carta fundamental en su Art.6 N° 4 al establecer la igual formal de derechos. Sobre este tema no hago mención a los bienes mostrencos urbanos en razón de que el Art. 419 del COOTAD exige que sobre ellos el GAD ejerza derechos de posesión, para que se los considere de su propiedad (absurdo legal), por lo cual un bien inmueble urbano que se encuentre en posesión de un particular no tendría la misma prebenda legal que la dispuesta para los rurales.

Sin embargo no deja de ser curioso que la legislación prevea la facultad de expropiar bienes rústicos a sus poseedores por encima del derecho de su propietario es decir el MAGAP, dándose entonces una trasgresión al principio de la superioridad de derechos de los dueños sobre los poseedores, más considero que este caso se resuelve de plena justicia pues recordemos que es obligación del MAGAP el adjudicar las heredades rústicas a sus poseedores, entonces mal puede el ente público aprovecharse de su desidia o inacción.



Me permito realizar una digresión a este tema, indicando que la Ley de Modernización en el primer artículo innumerado añadido antes del Art. 65 ha creado en favor de los entes públicos una salvedad para evitarse un proceso expropiatorio, determinando la posibilidad de demandar la prescripción adquisitiva de dominio cuando se encuentren en posesión de los inmuebles por más de cinco años, con lo cual la administración se ahorraría el precio de la indemnización; procedimiento que como es lógico también tendría aplicación en contra de las municipalidades o el MAGAP por falta de agilidad en la adjudicación que debían hacer. De esta forma el análisis de la posibilidad de plantear la prescripción adquisitiva de dominio sería siempre la primera posibilidad a considerarse, pues recordemos el altísimo deber de los funcionarios públicos de velar por el buen uso de los recursos públicos.

Ya sea que se la expropiación se concrete mediante acuerdo directo entre las partes o como resultado de un juicio de expropiación podemos concluir que los o EFECTOS JURÍDICOS DE LA EXPROPIACIÓN son “la transferencia del dominio pleno o perfecto de la cosa expropiada y por consiguiente libre de cargas (...) opera no solamente inter partes sino erga omnes (...) los derechos reales que sobre la cosa expropiada existieran se extinguen virtualmente, por la transferencia de la cosa al expropiador y se transforman en títulos de crédito (...) El expropiador tienen derecho a la posesión provisoria de la cosa si ha hecho el deposito del precio ofrecido”<sup>12</sup>

#### **4.5. La Retrocesión o Reversión.**

Salvo la excepción del Art. 376 de la Constitución referente a la posibilidad expropiar, reservar y controlar áreas de “desarrollo futuro” para hacer efectivo el derecho “al hábitat y a la conservación del ambiente”; todo bien expropiado y sobre todo aquellos declarados de ocupación inmediata, deben emplearse o destinarse con la mayor premura posible al cumplimiento de la utilidad pública o el interés social que motivo su expropiación; y en caso de que la entidad no lo haga o destine el bien a otros fines, puede el administrado recurrir ante los órganos de justicia a fin de revertir la propiedad en su favor, esta posibilidad dentro del Código de procedimiento civil se haya establecida en los Art. 803 y 804 bajo el nombre de READQUISICIÓN, pero doctrinariamente se la conoce como RETROCESIÓN.

**Art. 803.-** Si transcurrieren tres meses desde la última notificación de la sentencia y no se consignare el precio determinado en la misma, el

---

<sup>12</sup> •Bielsa, Rafael (1942) *Principios de Derecho Administrativo*. Santa Fe, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral; 698

juez, a solicitud de parte, declarará sin lugar la expropiación. Será de cargo del demandante el pago de costas

**Art. 804.-** Si la cosa expropiada no se destinare al objeto que motivó la expropiación, dentro de un período de seis meses, contados desde que se hizo la última notificación de la sentencia, o no se iniciaren los trabajos dentro del mismo plazo, el dueño anterior puede readquirirla, consignando el valor que se pagó por la expropiación, ante el mismo juez y el mismo proceso.

La providencia que acepte la readquisición, se protocolizará e inscribirá, para que sirva de título.

Al respecto de esta norma valga decir que es necesario que la ley imponga un periodo de prescripción dentro del cual el administrado pueda hacer valer este derecho pues el tiempo general previsto para la prescripción (10 años) constituye un periodo demasiado holgado<sup>13</sup>; además de que la ley debe prever la posibilidad de que los valores recibidos se indexen (actualicen) en función de la inflación, la depreciación o convertibilidad monetaria utilizando para ello patrones referenciales como por ejemplo el valor oro de la época, es necesario además establecer que el administrado pague intereses al estado y la obligación de que el demandante reconozca o pague el valor de las mejoras incorporadas, además de que se establezca con claridad que la retrocesión no se extienda sobre la parte de los bienes que de buena fe terceras personas los hayan adquirido; todo ello a fin de evitar sentencias inejecutables como aquella que recayó sobre los terrenos del EX CREA en la ciudad de Cuenca en donde la otrora Corte Superior de Justicia mando a pagar a los expropiados unos cuantos dólares, como cantidad exacta a la que recibieron los expropiados hace más de 10 años en sucres, ordenando además que se revierta la propiedad en su favor sin reflexionar ni resolver sobre el hecho de que en los predios expropiados se construyó nada menos que una plaza de toros, dos edificios, una ciudadela privada, una explanada de cemento y un cerramiento de ladrillo.

Como corolario de ello considero lamentable que nuestra legislación no contemple como mandato el hecho que una vez cumplido el objeto de la expropiación con posterioridad quede desvinculado el bien de aquella finalidad y en consecuencia la retrocesión sea improcedente.

---

<sup>13</sup> Existen juristas que asimilando esta figura a la retroventa sostiene que el tiempo de prescripción de esta acción sería de cuatro años

Con respecto a este tema Efraín Pérez hace un importante análisis sobre el texto de la ley pues al utilizar el término “valor”, acepción que en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua es definida como “grado de utilidad o equivalencia”; con lo cual la expresión “devolución del valor” no es equivalente a la simple orden de “consignar la misma cantidad de dinero recibida” porque con el paso del tiempo ella no tendría el mismo valor (grado de utilidad o equivalencia) que tenía a la fecha de cuando fue pagada; aspecto que es ratificado por tratadistas como ESCOLA quien determino que el expropiado en este caso debe devolver una suma de dinero equivalente al poder de adquisición que tenía en la época en que se pagó, pues es necesario aceptar la “corrección por desvalorización monetaria”<sup>14</sup>

Idéntica institución a la anotada la prevé el COOTAD en el Art. 454 denominándola REVERSIÓN, norma que reza:

**Art. 454.- Reversión.-** En cualquier caso en que el gobierno autónomo descentralizado no destinare el bien expropiado a los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública, dentro del plazo de un año, contado desde la fecha de la notificación de tal declaratoria, el propietario podrá pedir su reversión en la forma establecida en la ley.

De igual manera, podrá solicitar la reversión en el caso que el gobierno autónomo descentralizado no hubiere, dentro del mismo plazo, cancelado el valor del bien siempre que no haya sentencia de por medio.

Finalmente es necesario tener en cuenta conforme enseña VILLEGAS que la causa de la retrocesión “no se limita al mantenimiento del bien sin destino; comprende también el diferente destino”<sup>15</sup>.

#### **4.6. La Ocupación Inmediata.**

Conforme al Art. 447 del COOTAD así como al Art. 797 .del Código de procedimiento civil, es potestativo de las entidades públicas en caso de necesidades emergentes o expropiaciones urgentes, el declarar que la misma procede con ocupación inmediata del bien, debiendo en este evento los GADS depositar ante autoridad competente el 10% del valor del bien, pero cuando esta sea emitida por las demás instituciones del estado deberán

---

<sup>14</sup> Escola, Jorge Héctor (1984) *Compendio de Derecho Administrativo*. Depalma, Buenos Aires Tomo II pag 1088

<sup>15</sup> Pérez, Efraín (2009) *Derecho Administrativo*, Tomo 2 Tercera Edición, Quito Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones pág.626

adjuntar a la demanda de expropiación el 100% del valor del bien ocupación a fin de que ella sea decretada por el juez en la primera providencia, la cual es inapelable y se cumplirá sin demora.

La ocupación inmediata hoy por hoy se ha convertido en norma general, pues en muy contados casos la entidad pública puede arriesgarse a que la adquisición del bien se dilate en el tiempo en forma indefinida, en razón de la demora que puede generarse fruto de un juicio de expropiación; así entonces prácticamente toda entidad que desea realizar obras publicas se ve compelida a declarar la ocupación inmediata, en razón de poder entregar lo antes posible el terreno al contratista, a fin de que este último pueda concluir sus trabajos antes de que se cumpla el termino previsto para la Retrocesión (seis meses) o reversión (un año).

Con la declaratoria de ocupación inmediata la entidad obtiene la instantánea utilización el bien no obstante de que el precio del fundo todavía no se establezca en forma definitiva y menos aún se produzca la tradición del inmueble; así entonces se concilia por un lado la urgencia de satisfacer inmediatamente una necesidad colectiva, y por otro lado se preserva el derecho del expropiado de no ser objeto de una confiscación por parte del estado.

Con base en lo expuesto me permito esbozar una definición de esta institución como “el derecho que la asiste al ente público de entrar a gozar y usar un bien de forma previa al pago de la indemnización, justificada en el carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda del objeto expropiado”

No está por demás indicar que el hecho de depositar el valor del bien en el juzgado si bien es un acierto de la ley, en la práctica esto constituye un calvario para los administrados, pues este dinero recién lo cobran cuando se termine el juicio, lo cual produce un perjuicio enorme ya que bien puede quedarse una persona sin su hogar y con un pago congelado a la espera de una sentencia, aspecto este que en realidad termina forzando a los expropiados a aceptar el valor inicialmente propuesto por la entidad, otro evento que compele al administrado en la práctica a aceptar el valor propuesto se da en aquellos casos en donde les queda grandes remanentes de terreno, pues de pelearse por el reconocimiento del verdadero valor del inmueble, repercutiría a posterior en la base impositiva de otros tributos por ejemplo predio rural, así como en la reliquidación de los impuestos municipales por los últimos 5 años.

#### 4.7. Diferencias de la Expropiación con otras Figuras Jurídicas

Una vez que analizada la institución de la expropiación es necesario afirmar su conocimiento mediante su contrastación con otras figuras jurídicas, todo ello a fin de obtener conclusiones y criterios sólidos que eviten confusiones o mutaciones conceptuales poco felices, claro está que sobre cada una de las siguientes bien podría escribirse libros enteros, más sin embargo en razón de lo sucinto de este estudio, tan solo citare los que a mi humilde criterio constituyen los conceptos más cortos, concisos y simples, permitiéndome además subrayar los verbos rectores que la diferencian de la expropiación:

**Comiso o Decomiso:** “pena consistente en la pérdida de una cosa por (...) razones de seguridad, moralidad o salubridad públicas. (...), no apareja derecho a indemnización alguna para el titular de las cosas decomisadas”<sup>16</sup>

**Compraventa con Reserva de Dominio:** “modalidad de ese contrato que se da a veces cuando la compra no se hace al contado, sino con el pago del precio a plazos. Consiste esta cláusula en mantener el vendedor su propiedad sobre la cosa vendida hasta obtener el pago total por parte del comprador, no obstante la entrega a éste de la cosa vendida”<sup>17</sup>.

**Compraventa:** Convenio por el cual “una de las partes se obligare a transferir a la otra la propiedad de una cosa, y ésta se obligare a recibirla y a pagar por ella un precio cierto en dinero. Es un contrato consensual, por cuanto se perfecciona por el consentimiento de las partes respecto a las condiciones del negocio; sinalagmático, porque exige prestaciones recíprocas; oneroso, desde el momento que requiere por una parte la entrega de una cosa y por la otra el pago de un precio, y conmutativo, pues las recíprocas prestaciones han de ser equitativas”<sup>18</sup>.

**Confiscación:** “Acción y efecto de confiscar, de privar a uno de sus bienes y aplicarlos al fisco (...) se efectúa sin reparación ninguna. (...) Las confiscaciones de los

---

<sup>16</sup> Consultor Jurídico Digital de Honduras (2005) *Diccionario Jurídico Enciclopédico*, Libro en PDF pág. 425

<sup>17</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo (1998) *Diccionario Jurídico Elemental*. Argentina: Editorial Heliasta S.R.L. pág. 79

<sup>18</sup> Ossorio, Manuel *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales* 1ª Edición Electrónica Datascan, S.A. pág. 183

bienes del enemigo en tiempo de guerra se han producido frecuentemente hasta en recientes conflictos bélicos”<sup>19</sup>.

**Incautación:** “el apoderamiento de los instrumentos y de los efectos de un delito, ordenado judicialmente”<sup>20</sup> sin derecho a indemnización; por ejemplo la incautación de drogas o de armas.

**Indemnización por Daños:** “Resarcimiento económico del daño o perjuicio causado”<sup>21</sup> o recibido por un acto injusto o ilegal cuyo responsable es el Estado.

**Nacionalización:** “Declarar de propiedad de la nación. I Organizar la prestación de un servicio directamente por el poder público del Estado o a través de la concesión administrativa que del mismo haga a un particular. I Disponer que determinadas actividades no puedan ser ejercidas sino por nacionales, o que sólo ellos pueden poseer determinados bienes”<sup>22</sup> Es decir “no comprende bienes individuales sino conjuntos generales de bienes o de actividades particulares”<sup>23</sup>

**Ocupación Temporal:** “Facultad de utilizar, total o parcialmente, pero siempre de manera transitoria, la propiedad de otro. Legalmente se reconoce, entre diversos casos: 1”) por necesidades de la defensa nacional y con resarcimiento pocas veces hecho efectivo; 2”) por incendio, inundación u otra calamidad, para salvamento y para refugio; 3”) ante otro peligro propio o para prestar servicios humanitarios o judiciales; 4”) por trabajos públicos, y hasta en algunos privados, para acumular materiales y elementos”<sup>24</sup>.

**Requisita o Requisición:** “petición de suministros de todas las clases de artículos necesarios para un ejército, tales como las provisiones de hombres, vestimenta, etcétera”<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> Ibidem pág.199 .

<sup>20</sup> Ibidem pág .483

<sup>21</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo (1998) *Diccionario Jurídico Elemental*. Argentina: Editorial Heliasta S.R.L. pág. 202

<sup>22</sup> Ibidem. pág. 265

<sup>23</sup> Pérez, Efraín (2009) *Derecho Administrativo*, Tomo 2 Tercera Edición, Quito Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones pág. 608

<sup>24</sup> Ossorio, Manuel *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales* 1ª Edición Electrónica Datascan, S.A.

<sup>25</sup> Casado, Laura (2009) *Diccionario jurídico*, Sexta Edición, Buenos Aires Argentina, Valletta Ediciones S.R.L, pág. 709

Es la privación temporal de ciertos bienes que serán devueltos eventualmente, realizada generalmente en tiempos de guerra.

**Responsabilidad Civil de la Administración:** “Deber de sufrir las penas establecidas para los delitos o faltas cometidas por dolo o culpa. I Capacidad para aceptar las consecuencias de un acto consciente y voluntario.(...) la obligación de resarcir, en lo posible, el daño causado y los perjuicios inferidos por uno mismo o por un tercero, y sin causa que excuse de ello”<sup>26</sup>.

**Retroventa:** “acuerdo en virtud del cual se le concede al vendedor la posibilidad de recuperar el bien objeto de la compraventa mediante la devolución al comprador del importe por él desembolsado”<sup>27</sup>

**Reversión:** “Restitución al estado anterior. I Reintegro a la propiedad del dueño primitivo”<sup>28</sup> En la derogada ley de reforma agraria y colonización, se la conceptualizaba como el retorno a la nación de los bienes adjudicados.

---

<sup>26</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo (1998) *Diccionario Jurídico Elemental*. Argentina: Editorial Heliasta S.R.L. pág. 352

<sup>27</sup> Casado, Laura (2009) *Diccionario jurídico*, Sexta Edición, Buenos Aires Argentina, Valletta Ediciones S.R.L, pág. 610

<sup>28</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo (1998) *Diccionario Jurídico Elemental*. Argentina: Editorial Heliasta S.R.L. pág. 354

**CAPITULO V**  
**5. CONCLUSIONES**



### **5.1. Perjuicios y Confusiones que Causa la Actual Regulación.**

Del análisis realizado se ha podido dilucidar que sobre la expropiación, nuestra normativa mantiene ciertos elementos que pueden ser mejorados por ello en el presente apartado sintetizaremos aquellos pasajes o expresiones legales que generan conflictos jurídicos; todo esto con el objetivo de encontrar posibles soluciones, sugerencias o alternativas a ser tomadas en cuenta en un futuro; así puedo concluir que:

- Existe una legislación dispersa sobre la expropiación, la cual se disemina en normas como el COOTAD, la ley de Desarrollo Agrario, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, Ley de Caminos y su reglamento, Ley de Patrimonio Cultural, el Reglamento General Sustitutivo de Bienes del Sector Publico, y el Código de Procedimiento Civil.
- Es impropio utilizar el término “indemnización” cuando se habla de la expropiación aspecto que debe ser corregido en nuestra constitución así como en los demás cuerpos legales
- Es ambigua la expresión “lapso de 90 días” usada en el Art. 58 de la LOSNCP, puesto que no se ocupó la terminología o palabras técnico jurídicas usuales como son “plazo” o “término”.
- El Art. 419 literal c) del COOTAD y el Art. 38 numeral 1) de la Ley de desarrollo Agrario crean un conflicto positivo de competencias concurrentes al otorgar para entes distintos la propiedad sobre los bienes rurales mostrencos
- Existe contradicción en el texto de los Art. 419 y 422 del COOTAD pues un bien mostrenco no puede ser por definición, objeto de posesión y menos aún estar destinado a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios de los GADS

- El texto del Art. 422 del COOTAD no establece una solución respecto a la posibilidad de conflicto o reclamo sobre la posesión disputada entre dos o más GADS
- Existe vacío en la ley sobre el tiempo que se debe destinar el bien expropiado al cumplimiento de la utilidad pública o interés social, (por ejemplo el mantener cuatro años un terreno como finca experimental por parte de un GAD provincial) como requisito previo a la posibilidad de cambiarlo de categoría; a fin de utilizarlo en un objetivo distinto de aquel que motivo la expropiación, lo cual haría a la vez improcedente a la retrocesión
- Es necesario que se regule un plazo especial en el que prescriba la acción de reversión, pues el plazo general de 10 años es en extremo largo.
- Los plazos previstos en los Art. 454 del COOTAD (un año) y 804 del Código de Procedimiento Civil (seis meses), necesarios para que se configure la causal de reversión por incumplimiento del destino del bien expropiado, es extremadamente corto, en consideración de los tiempos necesarios para llevar un proceso de contratación pública y el periodo común de construcción de una obra de cierta envergadura.
- Existe indefinición en la ley sobre la posibilidad o no de pagar dentro de la compensación el lucro cesante o valor llave.
- En el Art. 18 de la ley de patrimonio cultural existe una mutación conceptual de la figura del decomiso confundiéndola con la expropiación, pues en caso de incuria de un bien patrimonial se sanciona al infractor con el decomiso del bien reconociéndole erróneamente como indemnización el 25% del valor del bien, avaluado por peritos
- En el Art. 40 de la ley de patrimonio cultural existe una mutación conceptual de la figura de la expropiación, pues en estricto sentido conceptual la indemnización debe alcanzar siempre un valor de mercado o en este caso de coleccionista, razón por la cual es impropio que en este caso la compensación sea del 25% del valor del bien, todo ello sin contar que por principio los particulares no pueden ejercer derechos

reales o de propiedad sobre los bienes que constituyen patrimonios culturales de una nación

- Es necesario unificar las formas de pago dispuestas en nuestra legislación pues el COOTAD establece la posibilidad de pagar incluso con títulos de crédito, mientras que de la normas del código de procedimiento civil se avizora como única posibilidad de pago el depósito de dinero dejando de lado inclusive la posibilidad de pagar dimitiendo bienes o prestando servicios.
- Es necesario unificar legislativamente los incrementos a pagarse sobre el avalúo, pues no es lógico que solo los GADS puedan pagar un 5% adicional por valor de afección, por encima del 10% previsto en la LOSNCP para las demás instituciones del estado.
- Es inadecuada la expresión “podrá” utilizada en el Art. 453 del COOTAD ya que no puede ser facultativo de los GADS emprender el juicio de expropiación; existe ausencia en nuestra legislación de la figura del abandono de la expropiación, pues la LOSNCP tampoco obliga al inicio de esta acción en un tiempo determinado.
- No existe un procedimiento para escriturar e inscribir en la Registraduría de la propiedad los bienes mostrencos urbanos que están en posesión del GAD provincial o municipal.
- El texto del ultimo inciso del Art. 447 del COOTAD está en conflicto con lo determinado en el Art. 786 N° 3 del código de procedimiento civil, pues aquella prevé que para el caso de una ocupación inmediata el GAD deposite un porcentaje del 10% del valor del bien, mientras que la última dispone, para el resto de entidades públicas, el depósito del 100%
- No existe un procedimiento reglado referente a la procedibilidad o no de que el juez declare la ocupación inmediata en el caso de que el GAD deposite el 10% del valor del bien conforme lo establece el ultimo inciso del Art. 447 del COOTAD

- En el Art 496 del COOTAD se establece que para regular asentamientos urbanos el Concejo municipal puede declarar la “utilidad pública”, término que es usado en forma inadecuada pues conforme la doctrina estudiada debió utilizarse la expresión “interés social” ya que en este caso no se necesita el bien para construir una obra pública, sino para otorgar la propiedad a particulares.
- El Art. 784 del Código de procedimiento civil no prevé la posibilidad de que en caso de ausencia de dueño se cite a más del poseedor al MAGAP, dueño por mandato legal de los terrenos rústicos que carecen de dueño particular.
- Debe regularse mejor el texto del Art. 804 del código de procedimiento civil, pues la expresión “consignarse el valor que se pagó por la expropiación” genera dificultades y errores judiciales en razón del paso del tiempo, la inflación, depreciación de la moneda, y la falta del reconocimiento monetario por parte del administrado de los intereses así como de las mejoras o edificaciones introducidas en el bien.

Cabe decir finalmente que las presentes conclusiones para nada representan una verdad acabada o finita, sino por el contrario espero que para el lector, constituya el pie de inicio de sus propias conclusiones; ya que las anteriores jamás podrán ni deben calzar perfectamente con el pensamiento de Usted, ergo aquellas no son todas las que están, ni están todas las que son.

**CAPITULO VI**  
**6. RECOMENDACIONES**

**6.1. Sugerencias sobre posibles reformas:** En concordancia con las conclusiones antes expuestas, las cuales básicamente consisten en observaciones a la actual legislación, es necesario establecer posibles soluciones que pongan coto a los desatinos legales vigentes; remedios que para éste servidor serían:

- Debe unificarse en un solo cuerpo legal todo lo referente a la declaratoria de utilidad pública e interés social de la expropiación, tema que en mi opinión debe estar legislado, con criterio único para todas las entidades del Estado en la LOSNCP, con lo cual se deberían derogar las normas especiales previstas en el COOTAD, la Ley de Desarrollo agrario y la Ley de patrimonio cultural, sobre todo en lo referente a tratar a esta insigne institución como una sanción y no como un acto administrativo determinado en función de una utilidad pública o un interés social y nacional.
- Cuando se trate de la expropiación, debe cambiarse en toda la legislación ecuatoriana el término “indemnización” por la expresión “compensación”
- Debe reformarse el texto del Art. 58 de la LOSNCP remplazándose el vocablo “lapso” por “termino”
- Debe eliminarse el literal c) del Art. 419 del COOTAD y en su lugar incorporarse un artículo adicional que establezca que “constituye bienes de dominio privado de propiedad del respectivo GAD municipal los inmuebles mostrencos situados dentro de las zonas urbanas o de reserva para la expansión”; lo cual permitiría la coexistencia plena y legal del Art. 38 numeral 1) de la Ley de desarrollo Agrario, norma que establece como propiedad del MAGAP los bienes mostrencos ubicados en las áreas rurales.
- Debe eliminarse el Art. 422 del COOTAD pues no es dable que la ley genere en favor de los GADS ventajas legales sobre la posesión que tendrían otras instituciones del Estado; así entonces la decisión sobre el tema debe dejarse a que sea tomada en libertad por el juzgador.

- Debe introducirse un Artículo que establezca que una vez cumplido el objetivo de la expropiación, esto es cuando se haya utilizado el bien expropiado en el cumplimiento de la utilidad pública o interés social por el plazo de cuatro años pueda la entidad libremente cambiarlo de categoría; a fin de desvincularlo de aquella finalidad y poder utilizarlo en un objetivo distinto de aquel que motivo la expropiación, haciendo improcedente a la retrocesión.
- Es necesario que se agregue un artículo que establezca con claridad un plazo para que prescriba la acción de reversión, el cual sugiero sea de cuatro años a contarse desde la tradición del bien.
- Deben unificarse los plazos previstos para el cumplimiento del destino del bien expropiado como condición previa a la Retrocesión o reversión pues no es dable que se regulen distintos plazos en el COOTAD y en el Código de procedimiento civil, personalmente considero que el plazo debe pasar a ser de al menos dos años a fin de que el estado pueda tener el tiempo suficiente para contratar y terminar la obra, pues existen construcciones que por su dificultad no pueden ser ejecutadas dentro de los plazos previstos en los Art. 454 del COOTAD (un año) y 804 del Código de Procedimiento civil (seis meses).
- Debe regularse en forma expresa en la ley la posibilidad de pagar el valor llave en razón de constituir un perjuicio causado a su propietario, para lo cual sugeriría que como criterio de cuantificación del lucro cesante se establezca el valor que estadísticamente dejaría de percibir como ganancia el administrado por el plazo de dos años.
- Debe eliminarse en el Art. 18 de la ley de patrimonio cultural la posibilidad de indemnizar al decomisado, pues el comiso, doctrinariamente no contempla la posibilidad de pagar indemnización alguna, por constituir una sanción.
- Debe eliminarse el texto del Art. 40 de la ley de patrimonio cultural, pues por principio los particulares no pueden apropiarse de los patrimonios culturales de una nación,

razón por la cual el estado mal podría reconocerles valor alguno a las personas de derecho privado por la aprensión que realizan sobre bienes tales como las reliquias de las culturas ancestrales, sin constar con el hecho de que existen bienes de compleja valoración como por ejemplo una zanza de la etnia shuar; además de que su comercio constituye objeto ilícito ya que no puedo vender por ejemplo los vestigios o ruinas por más que ellas se encuentren ubicadas en terrenos de mi propiedad.

- Debe unificarse las formas de pago dispuestas en nuestra legislación, considerando que el mismo pueda producirse ya sea dando o haciendo alguna cosa, claro está siempre y cuando se cuente con la anuencia del expropiado
- Debe unificarse la legislación disponiendo únicamente un incremento del valor a pagarse sobre el avalúo en un 10%, pues no es lógico que por la afección que tengan los particulares se aumente exageradamente un precio que de por sí ya mantiene un valor de mercado.
- Debe incorporarse en la LOSNCP una norma similar a la regulada en el Art. 453 del COOTAD pero sustituyendo la expresión “podrá” por la palabra “deberá”, debiendo incluirse además un plazo perentorio para la presentación de la demanda del juicio de expropiación regulado en el código de procedimiento civil para lo cual sugiero un plazo de seis meses, con lo cual regularíamos lo que la doctrina llama Abandono de la expropiación.
- Es necesario que se regule un procedimiento para inscribir en la Registraduría de la propiedad los bienes mostrencos urbanos que están en posesión del GAD provincial o municipal, para lo cual sugiero un proceso similar al previsto en el Ar. 709 del código civil.
- Debe eliminarse el ultimo inciso del Art. 447 del COOTAD a fin de que para los GADS opere lo previsto en el Art. 786 N° 3 del código de procedimiento civil, esto es



que cuando se requiera la ocupación inmediata se deposite el 100% de valor estimado del bien expropiado.

- Debe reformarse el texto del Art. 596 del COOTAD en razón de que por lo general los Concejos municipales en actos meramente clientelares deciden regularizar invasiones, lo cual genera graves problemas de índole presupuestario para los GADS, sin contar con el velo de corrupción que rodea el voto en favor o en contra por parte de los traficantes de tierras, consecuentemente sugiero que esta competencia pase al alcalde.
- Debe reemplazarse la expresión “utilidad pública” por “interés social” en el Art. 596 del COOTAD.
- Considero necesario reformar el Art. 784 del Código de procedimiento civil incorporando los siguientes incisos “En el caso de que la expropiación recaiga sobre bienes rústicos se citará al dueño y a falta de este a sus poseedores, a quienes tuvieren derechos reales sobre la cosa y al MAGAP a fin de que estos pueda hacer valer sus derechos.

El poseedor, ya sea urbano o rural, debe probar haber estado posesión pacífica e ininterrumpida con una anterioridad de cinco años a la declaratoria de utilidad pública, para tener derecho al precio de la indemnización”<sup>1</sup>.

- Debe reformarse el Art. 804 del código de procedimiento civil, aclarándose que la consignación del valor que se pagó por la expropiación, debe abarcar de los intereses calculados desde la fecha de pago, más la indexación del valor entregado a la fecha de devolución, actualización que en este último caso operaría en base al índice de inflación calculada por el INEC, sin perjuicio de que además se reconozca al estado el valor de las mejoras y construcciones introducidas en el bien a precios de mercado.

---

<sup>1</sup> Escojo el tiempo de cinco años a fin de equiparar esta situación al lapso previsto en el Art innumerado incorporado antes del Art. 65 de la Ley de modernización, el cual prevé este periodo como requisito a demostrarse por parte de las entidades públicas en un posterior juicio de prescripción adquisitiva del dominio.

No está por demás manifestar que las presentes sugerencias encarnan el pensar del autor, por lo tanto son de su entera responsabilidad, por lo cual tan solo pretenden ser la génesis de superiores elucubraciones que pueda llegar a hacer el lector y que espero me las comparta de ser posible.

Finalmente debo expresar que espero que el presente trabajo le haya sido grato al lector, a la par que le agradezco por su generosidad y tiempo al leerlo, pidiéndole disculpas desde ya por cualesquier incorrección jurídica que puedo haberseme deslizado al aventurarme a tratar tan intrincado tema, que como podrá haber apreciado Ud. es más complejo de lo que se pensaba, y más mal regulado de lo que se creía; lo cual sin duda alguna es bueno descubrir; a fin de “rectificar y poder encontrar la piedra escondida”.

DR. RAV.

## **BIOGRAFÍA**

- Bielsa, Rafael (1942) *Principios de Derecho Administrativo* Santa Fe, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral
- Bielsa, Rafael (1956) *Derecho Administrativo* Quinta Edición. Tomo IV Buenos Aires: Roque de Palma
- Cabanellas de Torres, Guillermo. (1998) *Diccionario Jurídico Elemental*. Argentina: Editorial Heliasta S.R.L.
- Cabanellas, Guillermo (1953) *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo 2 Buenos Aires: Bibliográfica Argentina
- Cabanellas, Guillermo. (1979) *Diccionario de Derecho Usual*. 12° Edición Buenos Aires Argentina: Editorial HELIASTA SRL
- Casado, Laura (2009) *Diccionario Jurídico*. Sexta Edición. Buenos Aires Argentina: Valletta Ediciones S.R.L
- Cassagne, Juan Carlos. (1998) *Derechos Administrativo* Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff. Buenos Aires Argentina: Abeledo-Perrot
- Consultor Jurídico Digital de Honduras (2005) *Diccionario Jurídico Enciclopédico*. Libro en PDF
- Dromi, Roberto. (2001) *Derecho Administrativo*. Novena Edición. Buenos Aires Argentina: Ciencia y Cultura.
- Dromi, Roberto. (2011): *Derecho Administrativo*. Novena Edición. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina
- *Enciclopedia Jurídica OMEBA* versión en CD
- Escobar Pérez, Guido Fernando. (2011) *El Patrimonio Público* Texto Guía de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Técnica Particular de Loja. Loja Ecuador. Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja. Primera Edición. Cuarta Reimpresión
- Escola, Jorge Héctor. (1984) *Compendio de Derecho Administrativo*. Tomo II Buenos Aires: Depalma.
- Ferro, Héctor Raúl. (1977) *Expropiación de empresas y Fondos de Comercio*. Buenos Aires: Astrea
- Fiori A, Bartolome. (1968) *Manual de Derecho Administrativo*. Segunda parte. Libro quinto. Buenos Aires: La Ley sociedad anónima editora e impresora
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomas Ramón. (2011) *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Séptima Edición. Madrid España: Civitas Ediciones SL.

- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomas Ramón. Notas de Gordillo, Agustín. (2006) *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Primera edición Argentina Buenos Aires: Thomson Civitas
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomas Ramón. (2004) *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo Segundo. Madrid: Thomson Civitas.
- García de Enterría, Eduardo. (1981) *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control social*. Madrid: Tcnos.
- García Feraud, Galo (2005) *Cuestiones Jurídicas*, Guayaquil: Edino
- Granja Galindo, Nicolás (2006) *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador
- Luciano Parejo, Alfonso. (2011) *Lecciones de Derecho Administrativo*. Cuarta Edición. Valencia: Tirant lo Blanch
- Musto, Néstor Jorge. (2000) *Derechos Reales Tomo I*, Argentina: Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma
- Ossorio, Manuel- *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Guatemala 1ª Edición Electrónica. Editorial Datascan, S.A. (Versión PDF)
- Pérez, Efraín (2009) *Derecho Administrativo*. Tomo 2. Tercera Edición. Quito Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Puente Escobar, Agustín et al *Las instituciones del Derecho Administrativo en la Jurisprudencia*. Tomo III Bosch
- Quintero Parra, Mauricio y Ospina Cardeño Cesar Andrés, (2005) *¿En la Expropiación Colombiana, llevada en el municipio de Medellín, se presenta la violación al debido proceso?* Universidad de Medellín Tesis previa a la Especialización en Derecho Administrativo. Medellín
- Real Academia de la Lengua, *Diccionario de la Lengua Española* - Vigésima segunda edición, [En Línea] Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=propiedad> [Consulta 26-01-2013]
- Rodríguez, Agustín W., Galetta Rodríguez, Beatriz, (2008) *Diccionario Latín Jurídico, Locuciones latinas de aplicación jurídica actual*. 1º Edición. Primera reimpresión. Buenos Aires
- Sabino Albares, Gendin (1973) *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo III Barcelona España, Bosch
- Villegas, A Walter. (1973) *Régimen Jurídico de la Expropiación*, Buenos Aires, Depalma.

NORMAS DE DERECHO:

- Acuerdo Ministerial 718 publicado en el Registro Oficial 352 del 30 de diciembre del 2010
- CÓDIGO CIVIL, Registro Oficial Suplemento Número 46 del 24 junio del 2005
- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL Codificación 11 Registro Oficial Suplemento 58 del 12 de julio del 2005
- CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD) Registro Oficial Suplemento N° 303 del 19 de Octubre del 2010
- CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS Registro Oficial N° 306 del 22 de Octubre del 2010
- CÓDIGO PENAL Registro Oficial Suplemento N° 147 de fecha 22 de enero de 1971
- CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA, Registro Oficial No 449 de fecha 20 de octubre del 2008
- DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO (1789)  
[En Línea] Disponible en:  
<http://www.fmmeduccion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>  
[Consulta 26-01-2013]
- DECRETO EJECUTIVO N° 373 de fecha 28 de mayo del 2010 publicado en el Registro Oficial Suplemento 206 del 03 junio del 2010
- DECRETO SUPREMO 175 publicado en el Registro Oficial 3 del 26 de octubre de 1937, “La declaración de utilidad pública o social hecha por el Estado, las Municipalidades o el Instituto Nacional de Previsión”
- ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION EJECUTIVA, ERJAFE., Decreto Ejecutivo N° 2428, Registro Oficial N° 536 del 18 de marzo del 2002
- LEY DE CAMINOS Decreto Supremo 1351 publicada en el Registro Oficial 285 de 07-jul-1964
- LEY DE DESARROLLO AGRARIO Codificación 2 Registro Oficial Suplemento 315 de 16-abr-2004
- LEY DE PATRIMONIO CULTURAL DEL ECUADOR, Registro Oficial Suplemento N° 465 del 19 de diciembre del 2004
- LEY DE PATRIMONIO TERRITORIAL DEL ESTADO, Decreto Supremo 95 publicado en el Registro Oficial 482 de 09-nov-1927
- LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS publicada en el Registro Oficial N° 48 del 16 de Octubre del 2009

- LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS, LOSNCP, Registro Oficial Suplemento No.395 del 4 de agosto de 2008; Fe de Erratas Registro Oficial Suplemento No.409 del 22 de agosto de 2008
- REGLAMENTO DE CAMINOS PRIVADOS, Acuerdo Ministerial 282 Registro Oficial 378 del 24 de diciembre de 1971
- REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, Decreto Ejecutivo 1700, publicado en el Registro Oficial Suplemento Número 588 del 12 de mayo del 2009
- RESOLUCIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA 7.- TASAS Y TARIFAS POR SERVICIOS NOTARIALES, Registro Oficial Suplemento 736 del 02 de julio del 2012.
- RESOLUCIÓN N° 9/94 Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. RO 450 del 30 de mayo de 1994
- "TRANSFORMACIÓN DE LA UNIDAD DE GESTION INMOBILIARIA DEL SECTOR PÚBLICO, INMOBILIAR, EN SERVICIO DE GESTIÓN INMOBILIARIA DEL SECTOR PÚBLICO, INMOBILIAR, Decreto Ejecutivo 798 Registro Oficial 485 del 06 de julio del 2011"

#### OTROS

- Apuntes personales del autor en sus estudios universitarios de pre grado en Derecho realizados en la Universidad Estatal de Cuenca

## APÉNDICES



## **1.-NORMAS GENERALES PARA LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA O SOCIAL HECHA POR EL ESTADO, LAS MUNICIPALIDADES O EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN**

Decreto Supremo 175 publicado en el Registro Oficial 3 del 26 de octubre de 1937

**Art. 1.-** La declaración de utilidad pública o social hecha por el Estado, las Municipalidades o el Instituto Nacional de Previsión, para proceder a la expropiación de inmuebles, no podrá ser materia de discusión judicial.

**Art. 2.-** Si el dueño, o el poseedor del inmueble en falta de aquél, residieren fuera de la República o se ignorare su paradero, la demanda de expropiación será presentada en Quito, y la citación con la misma a tal dueño o poseedor y a quienes tuvieren derechos reales sobre el inmueble, se entenderá hecha, por la publicación en uno de los diarios de la misma ciudad.

**Art. 3.-** El inciso segundo del artículo ciento ochenta y cuatro de la ley reformativa de trece de julio de mil novecientos treinta y seis, terminará así: "podrá establecerse un precio justo, según lo que dictaminen los peritos.

**Art. 4.-** Si la expropiación comprende un inmueble rural en su totalidad, su precio no podrá exceder, en ningún caso, del que consta en el avalúo catastral del último año. En consecuencia, este precio será el que se fije en la sentencia respectiva, aunque el señalado por los peritos sea mayor.

Si el actor de la demanda manifestare que se atiende al precio catastral, se prescindirá del nombramiento e información pericial señalados en el primer párrafo del artículo ciento ochenta y dos de la misma ley reformativa citada.

Pero si con posterioridad al avalúo catastral hubiera variado el valor del inmueble por aumento o disminución de ganado, explotación de árboles, destrucción o construcción de edificios, se determinará el valor respectivo mediante dictamen pericial, el cual podrá verificarse antes o después de la sentencia, a petición del demandante. En tal caso, se procederá en la forma

determinada por el artículo ciento ochenta y dos citado; y el valor fijado por los peritos se aumentará al precio catastral o se disminuirá de éste, según los casos.

**Art. 5.-** El precio depositado por concepto de expropiación no podrá ser retirado en todo ni en parte, mientras no se haya cumplido lo dispuesto en el inciso último del artículo precedente y en el artículo ciento noventa y cuatro de la ley reformativa citada.

**Art. 6.-** Aquéllos que tuvieren derechos que no consten en el correspondiente certificado de propiedad y gravámenes, y que se funden en el artículo quinientos sesenta del Código Civil, solo podrán hacerlos valer contra quien fue dueño o poseedor del inmueble al momento de la expropiación.

**Art. 7.-** Las normas precedentes se aplicarán también a los juicios de expropiación que promovieren las Cajas de Previsión.

**2.- TEXTO DEL ARTICULO INNUMERADO INCORPORADO ANTES DEL ART. 65 DE LA LEY DE MODERNIZACIÓN Y LA RESOLUCIÓN QUE SOBRE EL MISMO EMITIÓ LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA NO. 2, PUBLICADA EN REGISTRO OFICIAL 536 DE 27 DE FEBRERO DEL 2009**

**Art. 64-A.-** “Los bienes inmuebles que estén en posesión material de buena fe, no interrumpida, de las instituciones del Estado por más de cinco años, y que carecieren de títulos de propiedad legalmente inscritos a nombre de dichas instituciones, pasarán, por mandato de esta Ley, a ser de propiedad de las posesionarias. Los registradores de la propiedad de los cantones en los que dichos inmuebles se hallaren ubicados inscribirán las transferencias de dominio, previo auto que, al efecto, expedirán los jueces competentes, a petición de parte”<sup>1</sup>.

**Nota:** Considerando: Se han presentado dudas respecto de la aplicación del artículo 64.1 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, constituido por el artículo 27 del D. L. 2000-1, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 144, de 18 de agosto del 2000 , conforme lo acredita la consulta formulada por la Corte Superior de Justicia de Nueva Loja, En uso de las atribuciones que le confieren el artículo 15 y el artículo final primero de la Ley Orgánica de la Función Judicial;

**Resuelve:**

**Art. 1.-** Las causas que se presentaren con sustento en la disposición legal invocada en el considerando que antecede, se sustanciarán mediante demanda ante el Juez de lo civil competente del cantón en donde se halle ubicado el inmueble de propiedad particular que la entidad pública pretende adquirir en propiedad por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, para obras y/o servicios públicos, con sujeción al siguiente procedimiento:

---

<sup>1</sup>Artículo agregado por Art. 27 de Ley No. 000, publicada en Registro Oficial Suplemento 144 de 18 de Agosto del 2000

a) El Juez aceptará a trámite la demanda siempre que se adjuntare a la misma el certificado del registrador de la propiedad que acredite que tal bien raíz se halla registrado como de propiedad del demandado, salvo el caso del inciso siguiente, y se presente prueba que acredite el cumplimiento de los presupuestos fácticos determinados en aquella disposición, esto es, que la entidad demandante se encuentre en posesión material del inmueble que pretende adquirir en propiedad por más de cinco años, en forma no interrumpida y de buena fe; y, dispondrá la citación al demandado concediéndole el término de quince días para su contestación;

b) En caso de no contestarse la demanda y de considerar que se han probado sus fundamentos, el Juez dictará auto aceptando la reclamación, y ordenando su protocolización e inscripción; y,

c) De no haberse probado los fundamentos de la demanda, la rechazará.

Tratándose de inmuebles urbanos no inscritos en el registro de la propiedad, lo que se probará con el certificado correspondiente, la demanda se dirigirá contra la respectiva municipalidad; y en el caso de predios rurales que se hallaren en la misma circunstancia, se estará a lo dispuesto en las leyes de Desarrollo Agrario y Tierras Baldías y Colonización.

**Art. 2.-** Si comparece el demandado oponiéndose, se tramitará la causa en juicio ordinario, a partir de la contestación de la demanda.

Las partes podrán interponer los recursos procesales previstos en la ley.

**Art. 3.-** Esta resolución con el carácter de generalmente obligatoria, regirá a partir de su publicación en el Registro Oficial. Considerando y Artículos dados por Resolución Corte Suprema

de Justicia No. 2, publicada en Registro Oficial 536 de 27 de  
Febrero del 2009 .

**3.- MODELO DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE DECLARA UN INMUEBLE COMO UTILIDAD PUBLICA CON OCUPACIÓN INMEDIATA.**

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N° .....

Arq. ....

ALCALDE DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO  
MUNICIPAL DE .....

**CONSIDERANDO:**

Que, la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 264 manda: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley”,

Que, en cumplimiento de la competencia referida se contrató la CONSULTORÍA y la FISCALIZACIÓN de los “ESTUDIOS Y DISEÑOS INTEGRALES DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE PARA .....””,

Que los estudios señalados determinaron la necesidad de construir una nueva plana de tratamiento de agua potable, en el sector ....., del cantón ....., Provincia de ....., obra que abastecería de líquido vital a la población ..... durante un periodo de vida útil de .....años.

Que en los aludidos estudios se determinaron las captaciones, caudales, trayectoria de la conducción, así como los diseños, planos, presupuestos de las obras y equipos a implementarse en la captación, conducción y en la planta de tratamiento.

Que la CONSULTORÍA de los “Estudios y Diseños integrales del sistema de Agua potable para .....””, fue recibida por la municipalidad ..... mediante acta de entrega recepción única suscrita el .....

Que los “Estudios y Diseños integrales del sistema de Agua potable para .....”, obtuvieron la viabilidad técnica del MIDUVI conforme consta del oficio N° ..... de fecha .....

Que el caudal de agua requerida para este proyecto fueron adjudicados por el SENAGUA mediante Resolución obtenida dentro del proceso administrativo N° ....., el cual además se avaló las construcciones a realizarse en la captación y en la planta potabilizadora de la comunidad de .....

Que el emplazamiento o ubicación de la planta de tratamiento fue debidamente definido e individualizado fijándose con exactitud su cabida, extensión, límites, linderos y ubicación precisa del terreno, todo ello conforme consta de los oficios ..... de ..... suscrito por el Ing. .... Director de OOPP

Que el terreno requerido para la construcción de la nueva planta de tratamiento de agua potable estaría ubicado en la provincia de ....., Cantón ....., Parroquia ....., Sector ....., tendría una cabida total de ..... metros cuadrados, cuyos límites y senderos serían los siguientes: al NORTE con terrenos de ..... en una extensión de ..... metros rumbo rumbo ....., al SUR con terrenos de ..... en una extensión de ..... metros rumbo rumbo ....., al ESTE con terrenos de ..... en una extensión de ..... metros rumbo rumbo ....., y al OESTE con terrenos ....., en una extensión de ..... metros rumbo .....

Que el Art. 323 de la Constitución establece que “las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación”.

Que, el Art. 447 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, reza “Declaratoria de utilidad pública.- Para realizar expropiaciones, las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal, resolverán la declaratoria de utilidad pública, mediante acto debidamente motivado en el que constará en forma obligatoria la individualización del bien o bienes requeridos y los fines a los que se destinará. A la declaratoria se adjuntará el informe de la autoridad correspondiente de que no existe oposición con la planificación del ordenamiento territorial establecido, el certificado del registrador de la propiedad, el informe de valoración

del bien; y, la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para proceder con la expropiación”.

Que en cumplimiento de la norma señalada mediante oficio ..... de fecha ..... el Arq. .... Director de Planificación Urbana y Rural del GAD Municipal de ....., basado, informa que el proyecto de construcción de la planta de tratamiento de agua potable a emplazarse en los terrenos referidos, no interfiere ni es incompatible con el uso del suelo determinado en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón; por lo tanto no existe oposición con la planificación del ordenamiento territorial.

Que mediante certificación presupuestaria N° ..... de fecha ..... el Eco. .... Directora Financiera de la municipalidad avala la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para proceder con la expropiación del terreno aludido, misma que se financiaría con cargo a la partida presupuestaria N° ..... denominada .....

Que con Certificado N° ..... de fecha ..... el Dr. .... Registrador Municipal de la Propiedad del Cantón ....., entrego el Certificado de Bienes y Gravámenes que determina que el terreno en donde se ubicaría la nueva planta de tratamiento de agua potable es parte de un terreno de mayor cabida (..... hectáreas) de propiedad de ....., quienes lo adquirieron mediante escritura de compraventa de fecha ..... otorgada en la notaria ..... del cantón ..... e inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón ..... el ..... bajo el número ..... del Registro Mayor de la Propiedad y con el número ..... del Repertorio General. Terreno sobre el cual se soportan los siguientes GRAVÁMENES: 1) Una hipoteca Abierta y Prohibición de enajenar a favor de .., inscrita el 16 de octubre del 2001 bajo el número 33 del Registro de Hipotecas abiertas y bajo el número 196 del Repertorio General. 2) Prenda Agropecuaria y Prohibición de enajenar a ....., inscrita el ..... bajo el número ..... del registro de .....y con el número ..... del Repertorio General.

Que la cabida del terreno requerido para la nueva planta de tratamiento de agua potable es de ..... metros cuadrados, cantidad que en relación con la cabida total del fundo al cual se pertenece que es de ..... Representa el .....% de este último

Que con Oficio N° ..... de fecha ....., el ..... Jefe de Avalúos y Catastros, emitió el informe sobre la valoración del terreno necesario para la construcción de



la nueva planta de agua potable, determinando que el mismo tendría un valor de USD ..... dólares de los EUA.

Que el Art. 55 literal d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) determina que es competencia de las municipalidades el prestar los servicios básicos de Agua potable

Que a fin de ejecutar los “ESTUDIOS Y DISEÑOS INTEGRALES DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE PARA .....” la municipalidad de San Juan Bosco ha emprendido el proyecto denominado “CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE AGUA POTABLE PARA .....”, razón por la cual es urgente y prioritario la adquisición del terreno para la ejecución de la obra referida

Que la construcción de obras públicas municipales exige que los terrenos en donde se emplacen estas, sean de propiedad de la municipalidad, a fin de que se constituyan como bienes municipales de dominio público afectados al servicio público conforme lo establece el Art. 418 del COOTAD.

Que es improcedente construir obras públicas en terrenos privados, pues es obligación de cada entidad entregar los terrenos necesarios a los contratistas a fin de que estos puedan emprender sus trabajos inmediatamente, pues lo contrario podría ocasionar que sobre los servidores públicos se determinen responsabilidades por mal manejo de fondos públicos, conforme lo dispuesto en el Art. 233 de la Constitución de la Republica, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el Código Penal.

Que, el inciso primero del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCNP) establece que “Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública o de interés social de acuerdo con la ley”.

Que el Art. 6 numeral 16 de la LOSNCNP determina que el Alcalde es la máxima autoridad en la municipalidad, quien ejerce la representación legal de la misma.

Que de conformidad con el Art. 57 literal l) del COOTAD el Concejo municipal tiene por atribución tan solo el conocer las declaraciones de utilidad pública o de interés social de los bienes materia de expropiación resueltos por el Alcalde.

Que el Art. 447 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD establece que para realizar expropiaciones, las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal, resolverán la declaratoria de utilidad pública, mediante acto debidamente motivado.

Que el Art. 59 del COOTAD establece que el Alcalde es la primera autoridad del ejecutivo del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal, estando entre sus atribuciones de conformidad al Art. 60 literal i) el resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo

Con estos antecedentes y en uso de sus atribuciones legales

#### RESUELVE:

Art. 1.- Declarar de UTILIDAD PÚBLICA con fines de expropiación, con el carácter de emergente y de OCUPACIÓN INMEDIATA, a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal ....., una fracción del inmueble de propiedad de ....., quienes lo adquirieron mediante escritura de compraventa de fecha ..... otorgada en la notaria ..... del cantón ..... e inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón ..... el ..... bajo el número ..... del Registro Mayor de la Propiedad y con el número ..... del Repertorio General, así el bien inmueble requerido en su INDIVIDUALIZACIÓN exacta estaría ubicado en la provincia de ....., Cantón ....., Parroquia ....., Sector ....., con una cabida total de ..... metros cuadrados, cuyos límites y senderos serían los siguientes: .....

Art. 2.- Sin perjuicio de la superficie, linderos y dimensiones detallados en el artículo anterior, la expropiación del inmueble se hará como cuerpo cierto y comprenderá sus usos, costumbres, derechos, servidumbres que le sean anexas y demás derechos reales.

Art. 3.- El fin para el cual se destinará el inmueble materia de esta Resolución, será el construir sobre este la nueva "PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE PARA

.....”, construcción que es parte capital del proyecto denominado “CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE AGUA POTABLE PARA .....

Art. 4.- Disponer que por el lapso de noventa días se busque un acuerdo directo entre las partes en cuanto al precio del inmueble requerido, precio que se respetara el avalúo del inmueble practicado por la Jefatura de Avalúos y Catastros, que determino como valor del inmueble la cantidad de USD .....; pudiéndose adicionarse a éste hasta un cinco por ciento como precio de afección de conformidad al Art. 451 del COOTAD, valor que será pagado con cargo a la partida presupuestaria No I811.210.840399.001.14.08.001 denominada Adquisición de Terrenos.

Art. 5.- De conformidad con el Art. 448 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en relación con el Art. 62 inciso tercero del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, NOTIFÍQUESE con esta Resolución: a los PROPIETARIOS DE BIEN INMUEBLE MENCIONADO Cónyuges ....., al ACREEDOR HIPOTECARIO ....., y al REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN SAN JUAN BOSCO Dr. ....

Art. 6.- En todo lo que no esté previsto en esta Resolución se estará a lo que manda el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento, y Código de Procedimiento Civil.

Art. 7.- A la presente Resolución se adjunta como parte integrante e inherente a la misma toda la documentación referida en los considerandos expuestos.

Art. 8.- Ordenar que la presente declaratoria de utilidad pública sea inscrita por el Registrador Municipal de la Propiedad de San Juan Bosco, debiendo este abstenerse de inscribir cualquier acto traslativo de dominio o gravamen, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del Art. 448 del COOTAD y el Art. 62 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Art. 9.- Por ser la construcción de la nueva planta de agua potable una necesidad emergente, el presente proceso de expropiación se lo declara para OCUPACIÓN INMEDIATA; consecuentemente se dispone al Procurador Sindico que inicie las acciones legales pertinentes a fin de proceder al depósito inmediato del 10% del valor del bien ante la

autoridad competente de conformidad con lo establecido en el último inciso del Art. 447 del COOTAD.

Art. 10.- La presente Resolución entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción.

Dado y firmado en la ciudad de ..... a .....

Arq. ....

ALCALDE DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO  
MUNICIPAL DE .....

Doy fe que en la hora, fecha y lugar descrito, el Señor Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de ....., emitió la resolución que antecede.- Lo certifico.

Dra. ....

SECRETARIA DEL CONCEJO

#### **4.- MODELO DE MINUTA DE COMPRAVENTA UNA VEZ LLEGADO A UN ACUERDO EN EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN EN UN PROCESO DE EXPROPIACIÓN**

##### **SEÑOR NOTARIO**

En el protocolo de escrituras públicas a su cargo, sírvase insertar una que contenga un contrato de compra venta, de acuerdo a las siguientes cláusulas: PRIMERA.- COMPARECIENTES: Intervienen por una parte, en calidad de vendedores los cónyuges .....; y por la otra parte como comprador el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de ..... debidamente representado conforme nombramientos que se acompañan por ..... y ..... en sus calidades de Alcalde y Procurador Sindico. Los cónyuges ....., son ecuatorianos, casados entre sí, de... años de edad respectivamente, de ocupación en su orden ....., domiciliados en el cantón ..... El alcalde ....., es ecuatoriano, de ..... años de edad, de estado civil ....., de profesión ....., y está domiciliado en el cantón .....; el Procurador sindico ....., es ecuatoriano, de estado civil ....., de ..... años de edad, de profesión ..... y domiciliado en el Cantón ..... Todos los nombrados son hábiles y capaces para contratar y obligarse por sus propios derechos los vendedores y por los derechos que personalizan los representantes legales de la institución pública compradora. Así las partes de manera libre y voluntaria convienen en celebrar el siguiente contrato de compraventa: SEGUNDA.- ANTECEDENTES: Los cónyuges ....., son propietarios de un terreno de ..... hectáreas ubicado en la provincia de ....., Cantón ....., Parroquia ....., Sector ....., y que se encuentra comprendido dentro de los siguientes linderos: .....; terreno que lo adquirieron al Sr. .... mediante escritura de compraventa de fecha ..... otorgada en la notaria ..... del cantón ....., e inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón ..... el ..... bajo el número ..... del Registro Mayor de la Propiedad y con el número ..... del Repertorio General, todo ello conforme consta del Certificado de Bienes y Gravámenes número ..... emitido el ..... por el Doctor Registrador Municipal de la Propiedad del Cantón ..... De conformidad con el artículo cuatrocientos cuarenta y siete del Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización mediante resolución Administrativa número ..... de fecha ..... el Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de ..... declaro de utilidad pública con fines de expropiación una parte del inmueble referido, en aras de que sobre este espacio la municipalidad construya .....”; trámite que luego de las notificaciones pertinentes al registrador de la propiedad, acreedores hipotecarios y propietarios, y tras el conocimiento de la mentada resolución por parte del concejo municipal efectuada en sesión ..... de fecha ..... concluyo con el acuerdo llegado entre las partes, conforme costa

del Oficio sin número de fecha ..... en donde los cónyuges ..... aceptaron simple y llanamente los términos de la expropiación referida en especial lo referente al precio a pagarse. TERCERA.- COMPRAVENTA: Con tales antecedentes los cónyuges ....., mediante este instrumento desmembran y dan en venta y perpetua enajenación a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de ..... una parte del inmueble referido en la cláusula anterior y que en su individualización exacta es la siguiente: el terreno objeto de esta venta se encuentra ubicado en la provincia de ....., Cantón ....., Parroquia ....., Sector ....., con una cabida total de ..... metros cuadrados, cuyos límites y senderos serían los siguientes: ..... Bien raíz que es transferido libre de todo gravamen, pues de parte del acreedor hipotecario no hubo pronunciamiento en cuanto a su derecho a exigir parte del dinero de esta venta de conformidad con el artículo 794 del código de procedimiento civil y al hecho de que el terreno descrito tan solo representa el ..... por ciento del área total del inmueble de mayor cabida. CUARTA.- PRECIO: EL precio del bien raíz que se vende es de ....., mismo que concuerda con el avalúo municipal realizado por el ..... Jefe de Avalúos y Catastros presentado con el Oficio N° ....., valor que será pagado por la Dirección Financiera una vez celebrada la escritura pública, erogación que se realizará con depósito en la cuenta de ahorros número ..... del banco de ..... aperturada a nombre de los vendedores; cantidad que será devengará con cargo a la partida presupuestaria número ..... denominada ....., conforme consta de la certificación presupuestaria N° ..... de fecha ..... conferida por ..... Director Financiera Municipal. Para constancia de la realización del pago la municipalidad protocolizara copias certificadas del registro de acreditación del sistema de pagos interbancarios y el comprobante de egreso, documentos que serán verificados por el Registrador de la Propiedad previa a la inscripción de la presente escritura. QUINTA.- TRANSFERENCIA.- Los vendedores transfieren a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de ..... el dominio y posesión del inmueble descrito en clausula tercera como cuerpo cierto, no obstante de haber indicado sus cabidas y que comprende el terreno dentro de los linderos ya indicados, con todas sus entradas y salidas, derechos, usos, costumbres y más servidumbres correspondientes, sujetándose al saneamiento por evicción conforme a la ley. SEXTA.- GASTOS: Los Gastos que se generan fruto de la celebración de esta escritura así como los de su inscripción son de cuenta y cargo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de ..... SÉPTIMA.- ACEPTACIÓN: Las partes contratantes aceptan todas y cada una de las clausulas estipuladas en este contrato, sin tener las mismas que hacer reclamo alguno posterior.

Usted Señor Notario, se servirá agregar las demás formalidades de estilo para la plena validez de este instrumento.

Atentamente

Dr.....

Mat Foro .....

## 5.- MODELO DE DEMANDA DE UN JUICIO DE EXPROPIACIÓN INCOADA ANTE EL JUEZ DE LO CIVIL

SEÑOR JUEZ DE LO CIVIL DEL CANTÓN .....

Nosotros..... y ..... en nuestras calidades de Alcalde y Procurador Sindico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de ....., calidades que aparecen de las copias certificadas que acompañamos comparecemos ante usted, con la siguiente demanda de expropiación urgente y ocupación inmediata,, y exponemos lo siguiente:

PRIMERO.- La designación del Juez, ante quien se propone esta demanda queda hecha.

SEGUNDO.- Nuestros nombres quedan determinados anteriormente, de.....y .....años de edad respectivamente, de profesión en su orden .....y ....., de estado civil.....y..... y domiciliados ambos en la ciudad de .....

TERCERO.- Nombre del Demandado.- Esta demanda va dirigida en contra de los cónyuges .....

CUARTO.- ANTECEDENTES.- El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de ..... en obediencia a lo dispuesto en el Art. 264 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador que manda: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley”, y al Art 55 literal d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que determina que es competencia de las municipalidades el prestar los servicios básicos indicados; ha decidido construir la nueva “PLANTA DE .....", obra para la cual mediante RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N° ..... de fecha ..... DECLARO de UTILIDAD PÚBLICA O DE INTERÉS SOCIAL con fines de expropiación, con el carácter de emergente y de OCUPACIÓN INMEDIATA, una parte de un inmueble de propiedad de los Cónyuges ....., quienes lo adquirieron mediante escritura de compraventa de fecha ..... otorgada en la notaria ..... del cantón ..... e inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón ..... el ..... bajo el número ..... del Registro Mayor de la Propiedad y con el número ..... del Repertorio



General, conforme consta del Certificado N° ..... de fecha ..... suscrito por el Registrador Municipal de la Propiedad del Cantón .....

La parte del inmueble requerido para la construcción de la nueva planta de ..... en su INDIVIDUALIZACIÓN exacta es la siguiente: se encuentra ubicado en la provincia de ....., Cantón ....., Parroquia ....., Sector ....., tiene una cabida total de ..... metros cuadrados, cuyos límites y senderos son: ..... Espacio sobre el cual pesan los siguientes GRAVÁMENES: 1) Una hipoteca Abierta y Prohibición de enajenar a favor del Banco ....., inscrita el ..... bajo el número ..... del Registro de Hipotecas abiertas y bajo el número ..... del Repertorio General

La cabida del terreno declarado de utilidad pública es de ..... metros cuadrados, cantidad que en RELACIÓN con la cabida total del fundo al cual se pertenece, el cual tiene una cabida de ..... metros cuadrados, determina que el terreno a expropiarse representa para sus dueños el .....% del total de su heredad, siendo además importante señalar que en los terrenos requeridos al momento no se encuentran construcciones ni plantaciones

Conforme lo determina el Art. 447 del COOTAD se ha valorado el inmueble a expropiarse, en USD ....., conforme consta del avalúo municipal actualizado contenido en el Oficio N° .....de fecha ..... suscrito por el ..... Jefe de Avalúos y Catastros.

Conforme podrá apreciar de la documentación que acompaño desde la notificación con la resolución ya ha transcurrido el lapso de 90 días sin que hasta el momento la institución a la cual representamos haya podido llegar a un acuerdo directo con los propietarios sobre el precio de la indemnización, lo cual consta de las actas celebradas el .....

## 2.- PETICIÓN CONCRETA:

Con los antecedentes indicados y amparados en lo que disponen los Art. 781 al 806 del Código de Procedimiento Civil, demandamos a los cónyuges ....., la EXPROPIACIÓN URGENTE Y LA OCUPACIÓN INMEDIATA del inmueble descrito, a fin de que usted señor Juez, en sentencia se sirva señalar el justo precio que se debe pagar por el mismo y ordene la protocolización e inscripción en el Registro de la Propiedad del Cantón ..... del terreno expropiado a fin de que pase a ser propiedad del GAD municipal de .....

La Expropiación que estamos demandando señor Juez, comprende: todos los usos, costumbres, derechos y servidumbres que le son anexas, y la totalidad de plantaciones y construcciones que se encuentran dentro del predio,

En su primer auto se servirá disponer la ocupación inmediata del predio, a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de .....

3.- CUANTÍA: La cuantía se fija en USD ..... dólares de los Estados Unidos de Norte América, suma que equivale al 100% del valor del bien inmueble a expropiarse conforme al avalúo practicado

4.- DETERMINACIÓN DEL TRÁMITE: El trámite que debe darse a esta acción es el previsto en el Art 781 y siguientes del Código de procedimiento civil.

5.- LUGAR PARA RECIBIR CITACIONES Y NOTIFICACIONES.- Cítese con el contenido de esta demanda y la providencia respectiva a los PROPIETARIOS DE BIEN INMUEBLE Cónyuges ....., en su domicilio ubicado en el Cantón ....., ciudad del mismo nombre en las calles ..... Al ACREEDOR HIPOTECARIO Banco ....., cíteselo en la persona de su Gerente la ....., en su lugar de trabajo ubicado en la ciudad de .....en la calle .....

Por nuestra parte señalamos como nuestro domicilio para notificaciones el Casillero Judicial No. .... y al mismo tiempo el correo electrónico ..... el cual pertenece a nuestro defensor Dr. .... Procurador Síndico Municipal quien queda autorizado para que presente en defensa de la institución con su sola firma cuanto escrito sea necesario dentro de esta causa.

6.- INSCRIPCIÓN: Conforme manda el Art. 1000 del Código de Procedimiento Civil, sírvase ordenar la inscripción de la presente en el Registro Municipal de la Propiedad del cantón .....

7.- DOCUMENTOS QUE ADJUNTAMOS: En cumplimiento del o dispuesto en el art. 786 del referido cuerpo de legal, adjuntamos los siguientes documentos.

- a) Resolución administrativa N° ..... de fecha ....., que contiene la declaratoria de UTILIDAD PÚBLICA O DE INTERÉS SOCIAL con fines de expropiación, con el

- carácter de emergente y de OCUPACIÓN INMEDIATA, del inmueble requerido, así como demás documentación inherente de esta.
- b) Original de la Orden Impartida al Procurador Sindico para el inicio de este proceso.
  - c) Certificado del Registrador de la Propiedad y copia notariada de la escritura de adquisición del inmueble por parte de los conyugues.....
  - d) Certificado del avalúo del inmueble contenido en el Oficio N° .... Emitido por la Jefatura de Avalúos y Catastros ;
  - e) Plano del inmueble a expropiar en el cual consta la determinación su cabida y sus límites con indicación precisa de los rumbos y senderos
  - f) Nombramientos del Alcalde y Procurador Síndico.
  - g) Cheque de Gerencia N°.....por el valor de \$..... (Dólares) girado por el Banco de ..... a nombre del Juzgado ....., cantidad que corresponde al avalúo efectuado

Cordialmente,