

**UNIVERSIDAD TÉCNICA ESTATAL DE
QUEVEDO ESCUELA DE DERECHO**



PROYECTO DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA

**PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO DE LOS
TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

TEMA:

**“INDEBIDA UTILIZACIÓN DE LA LEY EN MATERIA DE
EXPROPIACION QUE EFECTÚA EL MUNICIPIO DE QUEVEDO, Y
PROPUESTA DE REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y
DESCENTRALIZACIÓN”**

Carlos Washington Espinoza Yuquis

AUTOR

**Ab. Victor Hugo Bayas Vaca
DIRECTOR DE TESIS**

QUEVEDO – ECUADOR
2011
II. PÁGINA DE TRIBUNAL

Dr. Colón Bustamante Fuentes MSc
DECANO DE LA FACULTAD DE DERECHO

.....
Ab. Edison Fuentes Yáñez
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

.....
Ab. Enrique Chalén Escalante
DOCENTE PRINCIPAL. MIEMBRO DEL TRIBUNAL

.....
Dr. Guillermo Kasco Garzón
DOCENTE ESPECIALISTA INVITADO

.....
Ab. Víctor Hugo Bayas Vaca
DIRECTOR DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

.....
Carlos Washington Espinoza Yuquis

**EGRESADO DE LA FACULTAD DE DERECHO
POSTULANTE**

.....
Ab. Alfredo Zabala Buenaño
SECRETARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO

III. DEDICATORIA

A mi esposa, Nimia Eloina Alvarado Morante; a mis Hijos: Rina Katherine, Lucitania del Rocío, Mariana carolina y Karina Gabriela Espinoza Alvarado, la razón de mi superación permanente en el plano académico y realización como persona.

Washington

IV. AUTORÍA

Todos los criterios, ideas, comentarios, conclusiones, recomendaciones y la formulación de la Propuesta expuestos en la presente Proyecto de Investigación Jurídica, son de mi autoría, excepto en aquellos referentes conceptuales que se encuentran debidamente citados.

Asumo la responsabilidad por el contenido de esta investigación

Carlos Washington Espinoza Yuquis

AUTOR

AUTORIZACIÓN

De conformidad al Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, autorizo a la Biblioteca de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo para que haga de este Proyecto de Investigación Jurídica un documento disponible para su lectura.

Además, sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a que se realice su publicación después de su aprobación, por lo que estoy de acuerdo que se realice cualquier copia de este Proyecto dentro de las regulaciones establecidas por la Universidad, siempre que su reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Carlos Washington Espinoza Yuquis

V. RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo de investigación jurídica referente a la “Indebida utilización de la Ley en materia de expropiación que efectúa el Municipio de Quevedo, y Propuesta de Reforma al Código Orgánico de

Organización territorial, Autonomía y Descentralización, delimitó su campo de acción al acto administrativo de expropiación urbana, para lo cual se hizo un estudio de los principales campos problemáticos que afronta el proceso de expropiación de bienes inmuebles de la ciudad de Quevedo, el mismo que es analizado en el marco histórico, doctrinal y jurídico.

La investigación de campo hizo posible determinar los hallazgos de la investigación y la formulación de conclusiones y recomendaciones, y además comprobar la hipótesis, con ello también se alcanzaron los objetivos de la investigación.

El resultado de la investigación de campo, determinó la necesidad de realizar una Propuesta de Reforma al Art. 452 del Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización, a efecto de que la entidad expropiadora pague en dinero en efectivo en el momento del acuerdo entre las partes, garantizando con ello el derecho a la propiedad, pues de esa manera podrá adquirir comprar una casa donde vivir.

La Propuesta de Reforma al artículo citado, busca que la ley guarde coherencia con preceptos constitucionales que garantizan el derecho a la propiedad, en la medida en que se pague el valor del predio en efectivo y no en títulos de créditos..

Con esta reforma, se corrige una desvinculación entre lo prescrito en la Constitución de la República del Ecuador y la expropiación los fines de utilidad pública e interés social.

VI. ÍNDICE GENERAL

I. Portada	
II. Pagina de Jurado	ii
III. Dedicatoria	iii
IV. Autoría	iv
V Resumen Ejecutivo	v
VI. Índice	vii
VII. Índice de cuadros y gráficos	x
CAPÍTULO I: EL PROBLEMA	1
1.1. Introducción	1
1.2. Justificación	2
1.3. Planteamiento del problema	4
1.3.1. Formulación del problema	6
1.3.2. Delimitación del problema	6
1.4. Objetivos	6
1.4.1. General	6

1.4.2. Específicos	6
1.5. Hipótesis	7
1.6. Variables	7
1.6.1. Independiente	7
1.6.2. Dependiente	7
CAPÍTULO II.	
MARCO TEÓRICO	8
2.1. Marco histórico	8
2.1.1. Marco	8
2.1.2. La	8
2.1.1.1. La Propiedad en el Código Civil Ecuatoriano	12
2.1.1.2. Bienes de propiedad privada y bienes de propiedad pública	13
2.1.2. El	15
2.1.3. Evolución de la institución de la expropiación	16
2.1.3.1. Concepto de expropiación	17
2.1.3.1. Finalidad	21
2.1.3.3. Expropiación de muebles, inmuebles y derechos	23
2.1.3.4. Entidades	24
2.1.3.5. Antecedentes históricos de la expropiación en Quevedo	27
2.2. Marco doctrinal	31
2.2.1. La expropiación en el marco constitucional	31

2.2.2.La utilidad pública y el interés social de la expropiación	32
2.2.3.Expropiaciones	34
2.2.4.Expropiación de bienes del dominio del Estado	35
2.2.5.La indemnización y valoración del justo precio	38
2.2.6.Resarcimiento por la expropiación de empresas y negocios	40
2.2.7.Los sujetos de la expropiación	45
2.2.7.1. El sujeto activo de la expropiación	45
2.2.7.2. El sujeto pasivo de la expropiación	47
2.2.8. Expropiación	48
2.2.9. Caracteres jurídicos de la expropiación	49
2.2.10. Diferencia entre expropiación y responsabilidad civil de la adm	51
2.2.11. Requisitos para la indemnización	53
2.2.12. La competencia judicial en la expropiación	53
2.2.12.1. El juicio civil para la discusión del precio de expropiación	55
2.3. Marco jurídico	57
2.3.1.La expropiación en la Constitución	57
2.3.2.La expropiación en el COOTAD	58
2.3.3.La expropiación en el Código Civil	64
2.3.4.La expropiación en el Código de Procedimiento Civil	65

2.3.5.La expropiación en la Ley Orgánica de Contratación Pública	67
2.3.6.El derecho a la propiedad en la Declaración de los Derechos Humanos	69
2.4. La expropiación en el Derecho Comparado	69
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA	73
3.1. Método	73
3.1.1.Inductivo	deductivo
3.1.2.Analítico	sintético
3.1.3.Científico	
3.1.4.Sistémico	
3.1.5.Empírico	
3.2. Tipos de investigación	74
3.2.1.Bibliográfica	
3.2.2.De	campo
3.2.3.Descriptiva	
3.3. Población	
3.4. Muestra	
3.5. Instrumentos de investigación, recolección de datos	
3.5.1.Encuesta aplicada a la población	
3.5.2.Entrevista a los abogados en libre ejercicio profesional	
3.6. Hallazgos de la investigación	

CAPÍTULO IV: COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS	90
4.1. Comprobación de la hipótesis	90
4.2. Reporte de la investigación	90
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	92
5.1. Conclusiones	92
5.2. Recomendaciones	93
CAPÍTULO VI: LA PROPUESTA	94
6.1. Título	94
6.2. Antecedentes	94
6.3. Justificación	95
6.4. Síntesis del diagnóstico	96
6.5. Objetivo	96
6.5.1.General	96
6.5.2.Específicos	97
6.6. Descripción de la propuesta	97
6.7. Desarrollo	98
6.8. Beneficiarios	101
6.9. Impacto social	102
6.10. Conclusiones	102
6.11. Glosario de términos	102

BIBLIOGRAFÍA	105
ANEXOS	109
Nº 1: Cuestionario de la encuesta.....	109
Nº 2: Guía de la entrevista	111
Nº 3: Proceso de expropiación	112
VII. ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS	

1. Casos de expropiación en la ciudad de Quevedo	77
2. Expropiaciones han contribuido al desarrollo social	78
3. Expropiaciones previo justa valoración y pago	79
4. Expropiación en base a declaratoria de utilidad pública	80
5. Expropiación debe pagarse en títulos de crédito	81
6.- Pagar con títulos de crédito garantizar el derecho a la propiedad....	82

CAPÍTULO I. EL PROBLEMA

1.1. Introducción

El derecho a vivir en paz, desarrollarse libremente, ver crecer a su familia e incrementar su patrimonio en base al trabajo honrado, responsable, tesorero y al espíritu emprender y visionario, son condiciones básicas e inmanentes de toda persona que habita en un sistema democrático, donde sus derechos se hallan plenamente garantizados por la Constitución y las leyes, al punto de que su patrimonio tiene una capacidad de subsistencia más allá de la muerte

La Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que todas las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica. Significa, en principio, que nadie puede ser privado de su propiedad, bienes y derechos, exceptuándose aquellos bienes inmuebles que por ser declarados de utilidad pública o interés social pueden ser expropiados, previa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley, toda vez que el progreso y el desarrollo social está por encima del interés particular, ya sea para destinarlos a la construcción de caminos, acueductos, edificios

para la educación y otras entidades públicas, planes de vivienda, apertura y ensanchamiento de calles, plazas, mercados, áreas verdes, etc.

El tema de expropiación urbana en la ciudad de Quevedo, permite conocer su incidencia proceso de desarrollo y a su vez analizar los campos problemáticos generados en el entorno social. Para el efecto, fue necesario de una cuidadosa selección del material bibliográfico, doctrinario y jurídico, con el fin de fundamentar desde un enfoque analítico-crítico el desarrollo del sumario propuesto, así como para alcanzar el objetivo de realizar el estudio del proceso de la expropiación y plantear una propuesta de reforma al Art. 452 del COOTAD. En ese sentido, el presente proyecto de investigación jurídica se estructuró de la siguiente manera:

El Capítulo I, trata sobre el planteamiento del problema, la justificación, la formulación de objetivos y la hipótesis de trabajo.

El Capítulo II, desarrolla el marco teórico en sus tres campos: histórico, doctrinal y jurídico.

El Capítulo III, aborda la metodología, donde a través de diversos métodos y técnicas se desarrolla la investigación, se hace referencia a los tipos de investigación que se aplicaron, la población y la muestra; los instrumentos de investigación empleados en el proceso de recolección de datos y los hallazgos de la investigación

El Capítulo IV, la comprobación de la hipótesis y la elaboración del reporte de investigación.

El Capítulo V, las conclusiones y recomendaciones; y

El Capítulo VI, una propuesta de reforma al Art. 452 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

1.2. Justificación

La necesidad de que la ciudad de Quevedo cuente con un estudio actualizado sobre la expropiación urbana, me motivó a seleccionar este tema de investigación jurídica, que no solo responde a una exigencia de formación académica y reglamentaria, sino de conocimiento respecto del proceso de desarrollo urbano que ha experimentado la ciudad de Quevedo en estas últimas décadas, una información histórica, doctrinal y jurídica pertinente con el programa de estudios de la carrera de Derecho

En tal sentido, estimo que por tratarse de un tema de actualidad e interés general, constituye un trabajo académico de investigación que será de gran acogida en el medio, en la comunidad universitaria y en el Gobierno Municipal, cuyos beneficiarios obviamente serán las autoridades municipales, las personas que habitamos en esta ciudad y los estudiantes universitarios. De ahí deviene la importancia del tema de la expropiación urbana, cuyo fin es conocer su ámbito de acción legal y administrativa, y verificar si éstas cumplieron con el procedimiento legal establecido para el efecto, y si satisfizo los intereses de los afectados con la expropiación.

Por tanto, es menester insistir en que si la expropiación tiene como finalidad disponer de bienes inmuebles para destinarlos a obras de interés social en la ciudad, éstas deben ser declarados previamente de utilidad pública y responder a los objetivos de la planificación urbana, lo cual evitaría que los afectados con la enajenación forzosa de sus bienes tengan que recibir como pago títulos de crédito negociables a un plazo no menor de veinticinco años, lo cual afecta a los intereses de sus propietarios, pues no garantiza el derecho a la propiedad establecido en la Constitución de la República. Esto

sin duda abona en la importancia y pertinencia de realizar la presente investigación.

Además, por tratarse de un tema de interés general, considero que tiene un nivel de impacto alto en el contexto del desarrollo social , pues se trata de un instrumento de consulta e información que servirá para que las autoridades del Gobierno Municipal y el pueblo en su conjunto, coordinen de manera armónica la conciliación de intereses y el progreso social, donde los afectados por actos administrativos de expropiación reciban una indemnización en efectivo que les permita adquirir otro predio donde vivir.

En sí, por haber previsto el empleo de los recursos necesarios para la ejecución del presente proyecto, considero que es factible realizar la investigación.

1.3. Planteamiento del Problema

La expropiación urbana es un acto administrativo que tiene como fin la consecución de objetivos de interés social.

Si bien el COOTAD establece la competencia de la expropiación por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, es de esperar que la declaratoria de utilidad pública de un predio urbano no afecte el derecho de las personas a la propiedad.

En el caso de la ciudad de Quevedo, a consecuencia del crecimiento desordenado que experimentó la ciudad, sobre todo en los sectores urbanos marginales, fue la principal causa de expropiación de predios para la construcción de áreas verdes, escuelas, subcentros de salud, apretura de calles, etc.

Este incremento poblacional que comenzó desde la década de 1940 y que desató una inusual estampida migratoria de campesinos a la ciudad, fue un fenómeno social de desarrollo endógeno que no sólo ocurrió en esta ciudad, sino en los principales polos de desarrollo, como Quito o Guayaquil y otras ciudades que disponían de servicios bancarios, universidades, fábricas e industrias, lo cual hizo atractivo la expansión demográfica y con ello surgió la necesidad de que se realicen expropiaciones para ordenar el crecimiento de la ciudad, como ocurrió en la ciudad de Quevedo.

Es así que en la parte céntrica de la ciudad, las expropiaciones realizadas han sido básicamente para apertura de calles que descongestionen el tráfico vehicular y mejorar el aspecto urbanístico, y en los sectores urbanos marginales, como las Cooperativas: Nicolás Infante Díaz, Venus del Río Quevedo, 20 de Noviembre, los terrenos de la lotización La Libertad, ubicada a km 1 ½ vía Quevedo – Valencia, sirvieron para la construcción de subcentros de salud, escuelas, casas comunales, apertura de calles, etc.

Considero que el proceso administrativo de la expropiación, no solo debe considerar el interés social, sino también garantizar el derecho de las personas a la propiedad, cosa que no va a suceder si el Art. 452 del COOTAD prevé el pago del predio expropiado mediante títulos de crédito negociables, y no en dinero en efectivo al momento de realizarse la expropiación. Por tanto, considero que no se garantiza el derecho a la propiedad -a no ser que se pague mediante permuta como también lo prevé-; puesto que sus dueños no estarían en posibilidades de adquirir otro inmueble donde vivir, lo cual no garantiza el derecho a la propiedad; pues nada extraño es que pase de propietario a la situación de arrendatario.

En otras palabras, se ha legalizado el desalojo de aquellas personas que resulten afectados con la expropiación; pues el citado artículo del COOTAD

dispone que el valor del predio se pague con títulos de crédito con vencimientos semestrales dentro de un plazo no mayor de veinticinco años, un mecanismo de pago que no garantiza de ninguna manera el derecho a la propiedad, ni está en concordancia con lo que establece la Constitución en su Art. 321.

1.3.1. Formulación del problema

¿Cómo incide en el derecho a la propiedad las personas si el pago del predio expropiado se realiza con títulos de crédito negociables con vencimiento semestrales dentro de un plazo de veinticinco años?

1.3.2. Delimitación del problema

Objeto de Estudio.- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.

El campo de acción.- La expropiación.

Lugar de la investigación.- Ciudad de Quevedo

Tiempo, seis meses contados a partir de la aprobación del perfil

1.4. Objetivos

1.4.1. General

Realizar un estudio del proceso de expropiación urbana, a fin de plantear una propuesta de reforma al Art. 452 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

1.4.2. Específicos

- Efectuar un diagnóstico del proceso de expropiación.
- Analizar el tema de la expropiación en sus campos: histórico, doctrinal y jurídico.
- Elaborar una propuesta de reforma al Art. 452 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

1.5. Hipótesis

La reforma al Art. 452 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, referente a la forma de pago por el predio expropiado, garantizará el derecho a la propiedad de las personas

1.6. Variables

1.6.1. Independiente

La expropiación

1.6.2. Dependiente

La reforma al Art. 452 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, referente a la forma de pago

CAPÍTULO II.

MARCO TEÓRICO

2.1. Marco histórico

2.1.1. La propiedad: Antecedentes

La Historia y la Sociología determinan que el origen de la propiedad nació de las conquistas de territorios a través de las guerras, y con el tiempo mediante la violencia de grupos o individualmente.

Otros sostienen que el robo fue el origen de la propiedad. El robo brutal que tomó el nombre de conquista, que a la postre ha sido el origen de todos los males y desgracias que afligen hoy a la humanidad, y que también fue el origen de la esclavitud.

Es así que la primera riqueza acariciada por la acción humana, no sólo consistía en el robo de rebaños de toda clase de animales y de grandes praderas cultivadas, sino también de seres humanos para convertirlos en esclavos.

Debemos recordar que en los tiempos de la comunidad primitiva, todos los hombres eran iguales y no existió el derecho para zanjar diferencias, la gens en este estado del desarrollo de la humanidad se regía por las costumbres y las tradiciones; pero al desarrollarse las fuerzas productivas y advenir el

patriarcado, la sociedad entró en una nueva etapa de desarrollo económico - social, la del esclavismo, donde aparecen nuevas formas de adquirir la propiedad, la cual nace precisamente con la división de la sociedad en clases sociales (esclavista – esclavos; explotadores – explotados), y además aparece el Estado Esclavista como primera forma de organización de la sociedad¹

Tradicionalmente la propiedad fue calificada como el derecho de usar, disfrutar, disponer y vindicar las cosas de la manera más absoluta y abusiva, Cuando el hombre decía que una cosa era suya, ya se podía asegurar que haría con ella lo que le viniese en ganas, incluso malbaratarla y destruirla. Para eso era suya.

El derecho de dominio no tenía fronteras; pero conforme el derecho se fue socializando, hubo de reconocérseles límites y fronteras que escapaban al capricho individual.

La máxima, “yo hago con esto lo que quiero porque es mío”, vino a ser una máxima de abuso del derecho, porque ponía encima de todo el gusto del propietario, sin contemplación alguna a los usos comunes, ni las necesidades sociales. Así, el que tenía un peral, por ejemplo, le podía quemar o destruir a hachazos, olvidándose de que las peras existían en primer lugar para ser comidas, en segundo término para ser vendidas, aumentando la riqueza social, y sólo en último lugar, para acrecentar la riqueza del propietario²

¹ Universidad Nacional de Loja, Concepción Teórica y Técnica del Derecho, como regulador del control jurídico político y económico del Estado, INSEDIS, Loja – Ecuador, 2006, pp. 30, 31 ² www.derechoecuador.com, RJSys, La propiedad, de dominio, 2010.

Si bien nuestro Derecho Civil usa las palabras dominio y propiedad como sinónimas, la doctrina establece una distinción conceptual entre dominio y propiedad a pesar de la similitud de ambos conceptos. Así por ejemplo,

Puig Brutau, dice: “Una cuestión de terminología ha de ser resuelta antes de entrar en el estudio del derecho de propiedad”. Según la opinión que se considera más fundamentada, el término propiedad tiene un sentido más amplio que la palabra dominio. El primero, indica toda relación de pertenencia o titularidad, y así resulta posible hablar, por ejemplo: de propiedad intelectual e industrial; en cambio, el dominio hace referencia a la titularidad sobre el dominio corporal. Esta observación es válida en nuestro sistema jurídico y en el uso habitual de las palabras, ya que no decimos: dominio intelectual, dominio artístico; sino propiedad intelectual, artístico, industrial, etc.²

Analizando las definiciones etimológicas, tenemos: *Según De Diego, “Dominio viene de: domo, domas, domare, que significa sujetar, dominar. Según Breal, viene de domus, casa. Dominus es el Señor de la casa, y dominiun es el señorío doméstico. En ambas versiones, dominio tiene un sentido de superioridad, de dominación, poder se ejerce sobre las cosas, las que en este respecto están sometidas. Dentro de la relación total de la propiedad, es el dominio el más alto y comprensivo poder que corresponde al hombre sobre las cosas de la naturaleza exterior.

Clemente de Diego parte de una definición económica de propiedad, y sobre el constituye el concepto jurídico de propiedad, y dice: Aquella relación económica en qué consiste la propiedad cuando es sancionada, protegida y disciplinada por el derecho, forma el derecho de propiedad. Pero este derecho puede tomarse en dos acepciones o sentidos: subjetivo y objetivo. En sentido subjetivo, no es más que la facultad o poder legítimos de

² Larrea Holguín, Juan, Manuel Elemental de Derecho Civil del Ecuador, Obra Citada. , pp. 217.

* Consultado en Internet

mantener aquella relación con la naturaleza para asimilar las utilidades de los objetos naturales y satisfacer las necesidades corporales. En sentido objetivo, es la norma o conjunto de normas que reglamentan aquella relación para hacerla posible y efectiva en una palabra; esto es, como se constituye, como se actúa y transforma, y como se transmite y extingue.

El Código Civil Francés, que tanto ha influido en el nuestro, define la propiedad en estos términos: “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal que no se haga de las mismas un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos” .

Planiol observa que la definición del Código Francés deja en la oscuridad dos caracteres esenciales: la exclusividad y la perpetuidad, por tanto, él sostiene que “Es el derecho en virtud del cual una cosa se halla sometida, de modo perpetuo y exclusivo a la acción y voluntad de una persona”.

Efectivamente, el carácter de perpetuidad es esencial en el concepto de la verdadera propiedad, como afirma Mazeaud: “El derecho de propiedad, por ser perpetuo no desaparece por el no uso; y la acción reivindicatoria que lo sanciona no se extingue por la prescripción extintiva; pero el derecho de propiedad puede perderse por causa de la adquisición de una cosa por su poseedor (usucapión).

Igualmente afirma Troncoso Larronde que el carácter perpetuo del derecho de propiedad se manifiesta en la circunstancia de que es el único derecho que no se extingue por el no uso. El propietario no pierde su derecho aunque no use la cosa. Se pierde el derecho de propiedad indirectamente porque otro lo adquiere por la prescripción³

³ Larrea Holguín, Juan, *Manuel Elemental de Derecho Civil del Ecuador*, Obra Citada., pp. 218.

En las definiciones analíticas de los antiguos romanistas que pretenden dar en la definición las características principales de la propiedad, los atributos se destacan en aquellos para lo cual sirve la propiedad, y que clásicamente se ha concentrado en los derechos de: usar, disfrutar, vindicar y disponer de una cosa.

2.1.1.2. La propiedad en Código Civil ecuatoriano

La propiedad es el derecho de gozar y disponer de sus cosas del modo más absoluto, con tal de que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes y reglamentos.

El Código Civil, Art. 599, dice “El dominio, que se llama también propiedad, es 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 y social.

La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad”⁴

Numerosas leyes principalmente de carácter social, han establecido límites cada vez más estrechos a este derecho de propiedad; así tenemos en la leyes de Reforma Agraria, Tierras Baldías, Ley de Minería y de Petróleos, de Pesca y Cacería Marítima, en todas se señala limitaciones al dominio privado.

La Constitución Política de 1967 declara lo siguiente: Art. 47 “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada, mientras ésta

⁴ Código Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones, Ecuador, 2000, Art. 599.

cumpla la función que le es inherente. La Ley regulará su adquisición, uso, goce y disposición, y facilitará el acceso a la propiedad.⁵

En consecuencia, nadie puede ser obligado a ceder su propiedad, a no ser por causa de utilidad pública e interés social y previa justa indemnización. La propiedad de una cosa, mueble o inmueble, da derecho sobre todo lo que produce o aumenta natural o artificialmente.

⁴⁷

Por tanto, podemos definir a la propiedad diciendo que es el derecho real, en virtud del cual, en un medio social dado y en el seno de una organización determinada, una persona tiene la prerrogativa legal de apropiarse, por medio de actos materiales o jurídicos, de toda la utilidad inherente a una cosa mueble o inmueble⁶

2.1.1.3. Bienes de propiedad privada y bienes de propiedad pública

No todas las cosas que existentes son objeto de propiedad particular. En efecto, algunas cosas no son apropiables; otras lo son únicamente por el Estado, y otras se encuentran adscritas al servicio religioso o al servicio de todos los habitantes.

El conjunto de cosas sobre las cuales no recae la propiedad privada, se conoce con la denominación de cosas fuera del comercio o cosas no susceptibles de comercio particular. El concepto de estas cosas no está precisado por el Código Civil, pero de él se hacen aplicaciones. Así, el Art. 2398 advierte que se gana por prescripción el dominio que recae sobre cosas “que están en el comercio humano”, es decir que aunque no posea

⁵ Constitución Política del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Ecuador, 1967, Art.

⁶ Bonnecase Julien, Tratado Elemental de Derecho Civil, Biblioteca Clásicos del Derecho, Oxford, University Press, 2000, pp. 449 y ss.

por mucho tiempo una cosa, el dominio no nace si se trata de una cosa que está fuera del comercio de los hombres.

En general, el concepto actual de cosas que están en el comercio y el de cosas no comerciales, parte del concepto romano de *res in commercium* y *res extra commercium*. Sólo sobre las primeras puede recaer el derecho de propiedad particular.

Un primer grupo de cosas que se encuentran fuera del comercio son las denominadas cosas comunes (*res ómnium communes*), como el aire, las aguas corrientes, el mar. Con razón autores modernos advierten que aquí no se trata de las cosas en sentido jurídico, pues falta la delimitación espacial y la posibilidad de una relación de dominación. El aire aprisionado en un recipiente, como la columna de aire encima de los inmuebles, pertenece al dueño del recipiente o del inmueble; pero la propiedad, en el segundo caso, se encuentra delimitada por los reglamentos de la administración.⁷

Las cosas dedicadas al uso público se encuentran fuera del comercio, como lo señala el Art. 604 del Código Civil, que dice: “Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a toda la nación. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de las calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos...”

Al respecto, la Constitución de la República, Art. 321, establece que “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”. Según este precepto, la propiedad está plenamente garantizada; pues constituye un derecho que no

⁷ Valencia, Zea Arturo, Derecho Civil, Tomo II, Editorial Temis, Bogotá, pp. 143, 144.

se puede vulnerar, salvo que el bien sea declarado de utilidad pública e interés social, donde el interés general se antepone al particular, como es el caso de la expropiación forzosa. En todo caso, la propiedad es un derecho que está inmerso en los principios de aplicación de los derechos, Art. 11, núm. 6. “Todos los principio y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”⁸. A propósito, Colon Bustamante Fuentes, dice: “Los principios constitucionales son instituciones jurídicas de los cuales se extraen las reglas y son vinculantes para los poderes públicos; por ello, son importantes, en la interpretación constitucional, en razón de que están materializados en las constituciones modernas que incluyen una serie de principios básicos para fundamentar la interpretación e interrelación adecuada entre valores y reglas constitucionales. Los principios se extraen de las reglas constitucionales; en consecuencia, los principios constitucionales predominan sobre los principios no incorporados en la Constitución”⁹

2.1.2. El patrimonio

La noción de patrimonio está en correlación directa con la noción de obligación. Uubry y Rau, dieron la siguiente definición: “El patrimonio, en su más alta expresión, es la personalidad misma del hombre considerada en sus relaciones los objetos exteriores, sobre los cuales puede o podrá tener derechos que ejercitar, comprende no solamente los bienes ya adquiridos, sino también los bienes por adquirir”¹⁰

⁸ Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008, Art. 6, núm. 6

⁹ Bustamante Fuentes, Colón, Nueva justicia Constitucional, Editorial Jurídica del Ecuador, Tomo I, Quito, p. 79

¹⁰ Valencia Zea, Arturo, Derecho Civil, Tomo II, Editorial Temis, Bogotá, pp. 447 y ss.

El patrimonio de una persona es su potencia jurídica, considerada de una manera absoluta y libre de todo límite de tiempo y espacio. El patrimonio, es el conjunto de los bienes de una persona, considerados como una universalidad de derecho.

Para advertir todo su alcance, es necesario examinarla desde los puntos de vista subjetivo y objetivo:

Desde el punto de vista subjetivo, el patrimonio no es otra cosa que la persona misma, considerada en su potencia económica. Desde este punto de vista, el patrimonio comprende todos los bienes que una persona es susceptible de adquirir desde el día de su nacimiento, hasta su muerte. Por consiguiente, esto conduce a declarar que la esencia del patrimonio es la aptitud de la persona a adquirir.

Se desprende entonces que el patrimonio de una persona es inalienable durante su vida, en tanto que es transmisible por causa de muerte. Esta concepción no excluye en ninguna forma, en el seno del patrimonio general de una persona, la existencia de patrimonios especializados, independiente de aquel.

Desde el punto de vista objetivo, el patrimonio es pura y sencillamente una masa de bienes de que es titular una persona en un momento dado de su existencia, y en su estado presente

En el sentido más general, es decir el subjetivo, el patrimonio constituye una universalidad jurídica o universalidad de derecho; es decir, un conjunto de bienes que tiene un activo y un pasivo, que en cierta forma es distinto, desde el punto de vista de la relación jurídica abstracta, de los elementos que la

componen, porque estos elementos se consideran atendiendo al aspecto económico y en relación con su totalidad.¹¹

2.1.3. Evolución de la institución de la expropiación

La institución de la expropiación es una normativa jurídica que surgió desde tiempos del Imperio Romano, ante la necesidad de obligar a los particulares a la cesión forzosa de sus bienes inmuebles por así convenirle a los intereses de la ciudad.

Este acto administrativo procedía cuando se revelaba imposible el arreglo amigable entre las partes y lo exigía el bien público común o el progreso de la ciudad, según cita una ordenanza real francesa de 1338, sobre la expropiación y la indemnización.

En el antiguo régimen francés, se distinguía entre el dominio inminente y el dominio útil. Mientras el dominio útil correspondía a los particulares; el dominio inminente se aplicaba a todos los bienes del Reino. Este es un concepto basado en la idea de una comunidad original de bienes que ejerce el soberano.

Al respecto, el Derecho Anglosajón conserva el marco de la doctrina generalizada del dominium emines vigente en Europa antes de la Revolución Francesa. La Constitución Estadounidense reconoce las garantías de la compensación y de la finalidad pública. En Inglaterra, el Parlamento puede cuando así lo desea, expropiar sin compensación y violando los derechos legales vigentes.

¹¹ Ibid, p. 468

2.1.3.1. Concepto de expropiación

Referiré algunos conceptos de expropiación por considerarlos pertinentes con el objetivo planteado. Así:

La expropiación es el desposeimiento o privación de la propiedad, por causa de utilidad pública o interés social, a cambio de una indemnización previa. Es importante el estudio de la expropiación, ya que constituye una de las potestades que utiliza el Estado para el cumplimiento de sus fines.

La expropiación se diferencia de otras figuras jurídicas como la confiscación, en que está contemplada en la Constitución de la República del Ecuador y en otras leyes, lo que permite su efectiva aplicación, previo el cumplimiento de formalidades legales¹².

Expropiación es el “Desplazamiento o privación de la propiedad por causa de utilidad o interés preferente, a cambio de una indemnización previa”¹³ En este concepto, se destaca la indemnización previa del inmueble como una garantía fundamental del respeto a los derechos de las personas y la necesidad del desarrollo social.

Expropiación es “Cualquier forma de privación singular de la propiedad o de derechos e intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que sean las

¹² López, Nelso, La expropiación, Tercera Edición, Cuenca, 2000, pp.35

¹³ Cabanellas de Torres, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Argentina, 2000, p. 160

personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, arrendamiento, ocupación”¹⁴.

En este concepto de expropiación, no advertimos la justa valoración e indemnización del bien expropiado, sino formas de obtener los bienes de los particulares, ya sea mediante venta, permuta y otros procesos de extinción del derecho de propiedad.

Expropiación es “Una institución de derecho público mediante el cual el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva coactivamente de la propiedad de un bien inmueble a su titular, siguiendo determinado procedimiento y pagando una indemnización previa, en dinero íntegramente justa y única”¹⁵

En este concepto, se establece de manera concreta el campo de acción de la expropiación en sus dos elementos básicos: la declaratoria de utilidad y la justa valoración del inmueble.

García y Fernández califican a la expropiación como “sacrificio de las situaciones patrimoniales de los administrados”¹⁶ Este es un concepto que exige de desprendimiento y sacrificio de los particulares, sin que se especifique el fin social o la utilidad pública al que será destinado el bien expropiado, mucho menos hace referencia al pago e indemnización.

La expropiación se condiciona a un “Sistema de garantías; necesidad pública evidente; constatación por la Ley de ese caso límite; cuya

¹⁴ Fundación Tomás Moro, Diccionario Jurídico Espasa, Madrid, España, 2001p. 148

¹⁵ Dromi, Roberto, Derecho Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2004, p. 951

¹⁶ García de Enterría, Eduardo y Eduardo Tomás Ramón Fernández G., Cuerazo de Derecho Administrativo, Ediciones Thompson-Civitas, Tomo II, 2000, p. 210

indemnización que además de ser justa en su cuantía, ha de ser hecha efectiva precisamente de manera previa, como condición misma del despojamiento”¹⁷. Este concepto contiene los elementos básicos de la expropiación; esto es, establece la utilidad pública, la cuantía o valoración justa del predio y el pago.

Mucho se ha discutido sobre si la expropiación, que es una institución de derecho público, no tendría también algún elemento de derecho privado. En el Ecuador se podría sustentar tal criterio en el hecho de la discusión sobre el monto de la indemnización o del precio a pagar, el cual tiene determinado un trámite en el Código de Procedimiento Civil, mediante juicio de expropiación ante el Juez de lo Civil.

La expropiación con fines de utilidad pública o fin social, consiste en la transferencia de la propiedad privada al dominio público. Por lo tanto, no habrá expropiación mientras no haya cambio de dominio particular al del Estado o al de la entidad expropiadora, por más que concurrieren meras ocupaciones o restricciones temporales de la propiedad.

Al decir transferencia de la propiedad privada, no entraña de ninguna manera un contrato donde el acto administrativo de la expropiación se perfeccione sin tomar en cuenta la voluntad del expropiado; en la práctica, resulta ser un acto administrativo de autoridad competente que actúa enmarcado en la Ley, previo al cumplimiento de las formalidades exigidas en cada caso.

Por tanto, la expropiación constituye una de las medidas interventoras administrativas más enérgicas por su contenido de sacrificio de situaciones patrimoniales de los administrados; quizá por ello es uno de los trámites

¹⁷ García de Energía y Fernández G., op. cit. pp. 210-211

legales que se expresa en un sistema institucional más objetivado y delicado, pues debemos reconocer que el patrimonio “implica una abstracción, donde la totalidad de las relaciones jurídicas de un sujeto solamente puede desplazar a otro sujeto por un acontecimiento tan grave y decisivo como es la muerte”¹⁸

En la expropiación como destacan los autores citados, se presenta una doble faz; por una parte, supone un poder de la Administración de abatir y hacer cesar la propiedad y las situaciones patrimoniales de los administrados; y por otro lado, establece una regulación que se articula como un sistema de garantías ofrecido a los administrados que sufren sobre su patrimonio la violenta acción administrativa.

La institución expropiatoria se distingue por las limitaciones y delimitaciones de los derechos de índole general y que afectan a los derechos de los ciudadanos o de un grupo determinado del mismo. Es un régimen jurídico restrictivo que comporta una delimitación abstracta del contorno del derecho y que grava por igual a todos los titulares concretos, por lo que la expropiación es un fenómeno singular y concreto.

Hay que aclarar que no toda delimitación y limitación de derechos debe afectar necesariamente a toda la población de un determinado país; no obstante que también se aplica a todos los ciudadanos que se encuentran en determinada situación económica o área geográfica. Un ejemplo para ilustrar el caso, tenemos: la prohibición de construir por encima de cierta altura dentro del llamado cono de aproximación de las aeronaves del aeropuerto. En cambio, en el Derecho Público Francés se pueden citar las restricciones de todos los propietarios aledaños a las zonas marítimas,

¹⁸ . Juan Larrea Holguín, , Derecho Civil del Ecuador, La sucesión por causa de muerte, Volumen IX, Tercera edición, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2004, p. 7

playas y tierras adyacentes, que en cualquier momento y circunstancia que demande el interés público puede ser expropiado.

En el Ecuador se encuentran restricciones determinadas dentro de la franja de seguridad de terminales y estaciones de bombeo y reductoras de presión, prohibiendo que se ejecute cualquier tipo de acciones, obras de edificaciones, cultivos y demás actividades que afecten o pudiesen afectar la construcción y operación del acueducto de crudos pesados, lo que tiene características y efectos diferentes a las expropiaciones y servidumbres que se contemplan en esta misma obra de la construcción y operación del oleoducto. Es de anotar que las municipalidades tienen plenas potestades para determinar este tipo de restricciones, limitaciones y delimitaciones que, por su naturaleza, no son indemnizables.

2.1.3.2. Finalidad

La expropiación se fundamenta en el fin social definitivo al que se destinará el inmueble, por lo que interesa destacar que el sustantivo fin que se acompaña del adjetivo social, debe ser determinante en materia de expropiación. Para unos, se explica la expropiación por el hecho de dominio inminente del Estado sobre todos los bienes que en él se hallen en razón del bien común que lo gerencia, por cuanto la propiedad es una función social, antes que una función individual; para otros, la expropiación es una venta forzosa por encontrarle afín con la subasta o remate, por más que no existan postores, y que el adjudicatario o persona pública a quien le interesa está indicada de antemano.

La expropiación para fines de orden social consiste en la transferencia de la propiedad privada al dominio público. Así pues no habrá expropiación mientras no haya cambio de dominio, o sea, del dominio particular al del

Estado o de la entidad expropiadora, por más que ocurriesen meras ocupaciones o restricciones temporales de la propiedad¹⁹

En efecto, la causa expropiada no puede ser concebida como cualquier fin que se pretenda dar al bien expropiado, de modo que llegue a convertirse a la expropiación en un sistema de enriquecimiento de las entidades públicas. Por ejemplo: Si la Ley de Turismo precisa un fin social que justifique las expropiaciones previstas en dicha Ley; no puede concebirse que se prive al ciudadano de un bien suyo, que a pretexto de fin social turístico se destine tal bien a beneficio de situaciones sociales o distracciones de los funcionarios de la entidad pública expropiante.

Al hablar de fin social, se alude al beneficio colectivo y comunitario o a la satisfacción de una necesidad pública, a los cuales debe servir el bien expropiado; caso contrario, la expropiación resultaría ilegítima ya que el fundamento jurídico de esta institución y la lógica que la explica, está justificado en el bien común; es decir, en la utilidad pública.

La ausencia de un beneficio colectivo o necesidad pública, o la falta de relación o debida congruencia entre el fin declarado como justificativo de la expropiación y el destino efectivo del bien expropiado, viola el derecho de propiedad al tiempo que configura un vicio de desviación de poder, con la consecuencia de nulidad absoluta de los actos administrativos que se hayan dictado como resultado de dicho procedimiento de expropiación.

2.1.3.3. Expropiación de muebles, inmuebles y derechos

¹⁹ Granja Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Editorial Jurídica del Ecuador, Cuarta Edición, 2002, pp.282-286

Las opciones de expropiación mencionadas con fines de utilidad pública, limitan la expropiación a bienes inmuebles, pero hoy se consideran expropiables toda clase de bienes y derechos, con excepción de aquellos de índole personal. Así, no son expropiables los derechos fundamentales, aparte de los de propiedad que están contemplados en la Constitución de la República, y en general, los derechos personales que son considerados como intransferibles.

García de Enterría y Fernández, dice que la Ley de expropiación forzosa española, especifica que pueden ser objeto de la potestad expropiatoria, la propiedad privada y los derechos e intereses patrimoniales legítimos.

La Ley de Patrimonio Cultural del Ecuador²⁰, por su parte, autoriza la expropiación de bienes muebles e inmuebles de valor artístico, histórico o arqueológico. Aún la obra pública se considera pertenecer al dominio público del Estado; en cambio, el servicio público se manifiesta principalmente como actividad antes que como una utilización dominical, como se concibió originalmente. No obstante, buena parte de los servicios públicos y las concesiones actuales todavía tienen un sustento material y operativo en el dominio público.

En el espectro electromagnético, las aguas, los minerales, los recursos naturales no renovables, y en general los productos del subsuelo, no encajan precisamente en la figura de la concesión; pues la Constitución de la República, en su Art. 408, establece que “Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado, los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del suelo, yacimiento minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sean distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar

²⁰ Ley de Patrimonio Cultural del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008.

territorial y zonas marítimas, así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico...”²¹

Quedarían fuera de la posibilidad de expropiación de derechos, los referentes a la personalidad, a la vida, al honor, a profesar un culto, a la libertad y al nombre de las personas, porque su expropiación o privación violaría el principio de la dignidad de la persona humana, cuya cobertura jurídica se configura con la regla de no negar los derechos y garantías constitucionales a ninguna persona.

2.1.3.4. Entidades expropiadoras

La Constitución de la República del Ecuador, 2008, en el Art. 323, establece que: “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”²².

Aquí se contempla los elementos básicos que debe reunir la expropiación a efecto de garantizar los derechos de las personas al patrimonio, concebida ésta como un complejo de relaciones jurídicas que comporta unidad de derechos y obligaciones, lo que hace posible su vida jurídica.

Las entidades del sector público pueden expropiar, a través de sus entes jurídicos que son los organismos y dependencias administrativas del Estado, las entidades que integran la administración provincial o cantonal,

²¹ Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008, Art. 408.

²² Ibid, Art. 323

las personas jurídicas creadas por la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, la prestación de servicios públicos o actividades económicas asumidas por el Estado y las creadas por acto legislativo para la prestación de servicios públicos.

En los casos de expropiación de bienes inmuebles, la declaratoria de utilidad pública sólo puede ser hecha por el Estado y demás instituciones del sector público, de acuerdo con las funciones que les son propias y siempre que tal declaración de utilidad sea aprobada por el Ministerio respectivo.

Los requisitos de la expropiación, según se desprende del Art. 323 de la Constitución de la República, son los siguientes:

- Que existan razones de utilidad pública.
- Que el fin social sea determinado por instrumento normativo con rango de ley.
- Que se efectúe mediante el procedimiento y en los plazos que señalan las normas procesales, y
- Que previamente exista una justa valoración, indemnización y pago.
- Se prohíbe toda forma de confiscación

La previsión de estos requisitos esenciales de legitimidad, permite afirmar que en la expropiación se encuentran articulados el reconocimiento del derecho de propiedad y la función social de la misma, en cuanto ésta expresa la primacía del interés general y de las necesidades colectivas.

En efecto, la exigencia de un fin social determinado por la expropiación, tiene un fundamento preciso (causa expropriandi), y mientras dicho fundamento no se constate o no exista, el derecho real del ciudadano permanecerá incólume, sin que sea legítimo intervenir en él o menoscabar su ejercicio.

La causa expropriandi expresada en términos de fin social que emplea la Constitución, debe ser precisada por un instrumento normativo con rango de Ley. Esto requiere de un método particular de interpretación de las normas que reconozcan dichos derechos y que giren en torno al principio pro hombre, el cual impone el sentido más favorable a su efectiva vigencia, como dispone el Art. 66 de la Constitución en muchos de sus numerales.

El respeto a los Derechos Humanos y su efectiva vigencia, exige que cualquier sacrificio o limitación de los mismos, conste en un instrumento normativo que brinde el debido resguardo de permanencia, jerarquía, adecuadas legitimidades y sustentos democráticos; pues los derechos humanos tienen una creciente fuerza jurídica, en tanto que se integran en las constituciones y, en general, en el ordenamiento jurídico²³ de los Estados. Este instrumento público no puede ser otro que la ley, ya que otros preceptos normativos, como el reglamento y la ordenanza no tienen el mismo rigor de procedimiento normativo, pues obedecen a criterios administrativos y son relativamente fáciles de reformar.

A estos justificativos que exige la Ley que expresa la causa expropriandi, se suma otro, tal vez el más fundamental, como es la administración que ejerce la potestad expropiatoria, por lo que mal podría sostenerse que sean las normas que ella misma dicta, las que definan el fin social al que debe

²³ Memorias, IV Seminario Nacional de Derecho, Ambato, 2011, p, 52

subordinarse el derecho fundamental de la propiedad, con el riesgo de la arbitrariedad que ello implica.

2.1.3.5. Antecedentes de la expropiación en el cantón Quevedo

Para referirnos al tema de la expropiación de bienes inmuebles en la ciudad de Quevedo, tenemos que rastrear su proceso de desarrollo histórico de unas cinco o seis décadas atrás por lo menos, época en que esta ciudad comenzó a experimentar un notable desarrollo social por la producción de palo de balsa, cacao, caucho, madera, caña guadúa, crecimiento productivo que aceleró el aumento poblacional.

En 1939, al iniciarse la explotación de las minas de oro en Macuchi, Quevedo y San Camilo se convirtieron en el centro de operaciones que atrajeron a miles de personas de muchas partes del país en busca de empleo²⁴. En 1960, al decaer la producción de cacao, Quevedo pasó a convertirse en la capital bananera del país, atrayendo bonanza económica, progreso y expansión demográfica²⁵.

Pese a estos factores que destacan la importancia de la producción agrícola en este sector y la provincia en general, se origina un proceso de urbanización a causa de una sistemática migración del campo a la ciudad, ya deslumbrados por la ilusión de vivir en un medio donde divertirse, encontrar nuevas fuentes de trabajo o por la educación de sus hijos, dando lugar al apareamiento de un subproletariado urbano con toda una secuela de problemas sociales: cinturones de miseria, desempleo y subempleo, delincuencia, prostitución etc.

²⁴ Rodríguez, Virgilio, Quevedo, Paraíso Mágico, primera edición, Quito, 2006, p.131.

²⁵ Ibid, p. 114

Pero antes de entrar en el tema, es pertinente que dé a conocer algunos aspectos que tienen que ver con una descripción objetiva de la evolución socioeconómica de Quevedo en el contexto provincial: La ciudad está ubicada al Norte de la provincia de Los Ríos, en el sitio denominado Las Lomas, cuya ubicación en la Zona Central del país lo convierten en el punto de convergencia demográfica más importante entre la Sierra y la Costa.

Se encuentra entre: 1°20'30'' de latitud Sur y 79°28'30'' de longitud Oeste; y a una altitud de 74 m. sobre el nivel del mar. Por pertenecer a la Zona Tropical Monzónica, el verano es seco y fresco y el invierno lluvioso y caluroso, sus precipitaciones pluviales anuales son de 1998 mm.

Es importante puntualizar que el acelerado crecimiento demográfico de Quevedo -que no ocurrió en los demás cantones de la provincia-, es el resultado de su privilegiada ubicación geográfica, de la fertilidad de sus tierras y el espíritu emprendedor y visionario de sus hijos; situaciones que hicieron de Quevedo un emporio de progreso para propios y extraños, un campo abierto para el desarrollo agroindustrial, el comercio, la iniciativa privada, etc. Por citar algo, a propósito de este desarrollo, de las 17 empresas que en Los Ríos se acogieron a la Ley de Fomento Industrial hasta el año 1985, ocho le correspondieron al cantón Quevedo.

En cuanto a la Pequeña Industria, una vez que se separó de la Filial de Los Ríos en el año 1985, Quevedo se preocupó por impulsar su propia organización jurídica y crecimiento, al punto de que hoy cuenta con un registro de más de doscientas pequeñas industrias en las diversas especificaciones de producción, como: alimentos, textiles, madera, metal mecánica, productos minerales, gráficas e imprentas, entre otras.

Retomando nuestro punto de análisis, subrayamos en líneas anteriores que en este marco de expansión demográfica de Quevedo, agravado por la falta

de aplicación de un Plan de Desarrollo Urbano que ordene este explosivo fenómeno del crecimiento urbano marginal de la ciudad de Quevedo, trajo consigo una serie de actos administrativos de expropiaciones en este sector con el fin de ordenar dicho crecimiento, cuando por disposición Constitucional les correspondía a los Concejos cantonales aplicar un plan de urbanización para orientar el desarrollo de las poblaciones²⁶

Es así que en las invasiones de la Venus del Río Quevedo y la Nicolás Infante Díaz, cuyos Coordinadores fueron los señores César Escudero Barragán y Nelson Escudero Escudero, el Municipio de Quevedo llevó a cabo algunas expropiaciones de predios una vez que se comenzó a aplicar el Plan de desarrollo de la ciudad, ya para la apertura de calles, ordenar el tráfico vehicular y permitir el ingreso líneas buses, la construcción de espacios verdes, subcentros de salud, casas comunales y escuelas.

En el sector céntrico de la ciudad, se hicieron expropiaciones para abrir calles, como es el caso de la calle adyacente a la Escuela Fiscal “Manuel de Jesús Calle”, donde se expropió la casa del Sr. Portilla, ubicada entre Bolívar y Décima Segunda, para permitir el acceso por dicha calle hacia el Malecón. También la casa del Sr. Héctor Fernández que obstruía la prolongación de la calle Progreso, en su parte Sur, en el sector del Atascoso, etc.

En la presenta administración del Gobierno Municipal, los terrenos del BEV situados en la parroquia urbana el Guayacán, fueron declarados por el Concejo en pleno de utilidad pública²⁷, pues ahí se pretende construir una bahía popular para reubicar a los comerciantes informales.

²⁶ Constitución Política de 1945, Quito, Art. 104

²⁷ Diario La Hora, “El Municipio plantea construir una bahía popular”, 28 de enero del 2010 ²⁹
Diario La Hora, 19 de julio del 2010

Por otra parte, el Gobierno Nacional pretende expropiar unas 15.000 hectáreas privadas, a fin de redistribuir las tierras en beneficio de las comunidades campesinas, organizaciones sociales y grupos productivos²⁹

En todo caso, sobre este particular no contamos con un registro oficial del número de expropiaciones que el Municipio haya realizado ni de los valores económicos cancelado a los propietarios por los bienes expropiados; pero sí versiones de los afectados que afirman haber recibido como pago de sus predios cantidades de dinero que no estaban acorde con el avalúo catastral ni su plusvalía comercial. Esta es una de las razones que me llevaron a realizar la presente investigación a efecto de conocer de manera fehaciente y objetiva este proceso de expropiación urbana, información que sin duda pasará a ser parte de su historia escrita de nuestra ciudad.

2.2. Marco doctrinal

2.2.1. La expropiación en el marco constitucional

En el caso ecuatoriano, la expropiación con fines de utilidad pública e interés social ha sufrido sistemáticas y permanentes modificaciones en los diversos textos constitucionales. Así por ejemplo:

La Constitución de 1967, Art. 47, establecía que “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada, mientras ésta cumpla la función

social que le es inherente. La Ley regula su adquisición, uso, goce y disposición y facilitará el acceso de todos a la propiedad”²⁸.

La Constitución codificada de 1984, prescribía que: “La propiedad en cualquier de sus formas, constituye un derecho que el Estado reconoce y garantiza para la organización de su economía, mientras cumpla su función social. Esta deberá traducirse en una elevación y redistribución del ingreso, que permita a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y su desarrollo”²⁹

La Constitución Política de la República del Ecuador (1998), decía que: “Para fines de orden social determinados en la ley, las instituciones del Estado, según el procedimiento y los plazos que señalen las normas procesales, podrán expropiar, previa justa valoración, pago e indemnización, los bienes que pertenezcan al sector privado. Se prohíbe toda confiscación”³⁰

Bajo esta normativa jurídica, la expropiación no es sino una institución de transformación de un derecho real, dominio o propiedad, en derecho personal o crédito, a través de una justa indemnización.

Se puede colegir que la expropiación en el Ecuador ha sido una de las excepciones de limitación a la garantía del derecho de propiedad reconocido por el Estado mientras cumpla la función social; esto es, de utilidad pública calificado por el organismo correspondiente, previa indemnización al propietario por el bien o derecho expropiado.

²⁸ La Constitución de 1967, Art. 47, Quito.

²⁹ . Constitución Política de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1998, Art. 48

³⁰ . Ibid, Art. 33.

Esta normativa legal sobre la expropiación en nuestro país se encuentra tipificada en el Código de Procedimiento Civil y en la Ley de Contratación Pública. Es así que las más amplias expropiaciones se llevaron a cabo con la derogada Ley de Reforma Agraria. La vigente Ley de Desarrollo Agrario, contempla las expropiaciones de tierras agrícolas, pero bajo un régimen más acorde a los criterios universales del pago justo por la propiedad. En el área urbana rige el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización con amplias potestades expropiatorias, incluyendo determinadas expropiaciones urbanísticas no indemnizables y otras de tipo sancionatorio.

Para determinados recursos naturales y servicios públicos, se contempla la figura de la expropiación en la Ley de Aguas, la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, la Ley de Caminos, la Ley de Patrimonio Cultural, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Régimen del Sector Eléctrico.³¹

2.2.2. La utilidad pública y el interés social de la expropiación

La noción de expropiación se vinculó con la obra pública y, posteriormente, con el funcionamiento del servicio público. De ahí la denominación de utilidad pública. Debe recordarse que la noción de servicio público se vinculó originalmente con el dominio público. Por tanto, la utilidad pública se haya vinculado a la obra pública, servicio y dominio públicos³².

El interés social, por su parte, comprende aspectos socioeconómicos y políticos que amplían su ámbito de acción. Así tenemos las expropiaciones de la reforma agraria, construcción de viviendas, el desarrollo urbano, etc.

³¹ Ver en Leyes citadas la figura de la expropiación

³² Granja Galindo Nicolás, Fundamentos de derecho Administrativo, Editorial jurídica del Ecuador, Cuarta edición, 2002, p.282

La declaración de utilidad pública e interés social de los bienes de los particulares, tienen que expresar el fin de la expropiación. En las expropiaciones municipales, por ejemplo, además de la declaratoria de utilidad pública, se debe expresar el fin social a que haya de aplicarse el objeto expropiado. En cambio, los procedimientos expropiatorios no son distintos para el uno y otro caso, ya sea de utilidad pública o de interés social, pues debe aplicarse en todas sus formas, al igual que en sus procedimientos.

La Ley de Régimen del Sector Eléctrico del Ecuador³³, atribuye al CONEC potestades expropiatorias para declarar de utilidad pública o de interés social la expropiación de propiedades para fines de desarrollo del sector eléctrico, en los casos estrictamente necesarios y para la ejecución de obras directamente vinculadas con la prestación de servicios, construcción de servidumbres necesarias para la construcción de operaciones de obras en este sector.

Declarar de utilidad pública o de interés social de acuerdo con la ley y proceder a la expropiación de los inmuebles de los particulares que se requiera para los fines del desarrollo del sector eléctrico, en todos los casos, exige de la aplicación de las medidas necesarias para el reasentamiento de los propietarios de los predios afectados o compensaciones, como así lo determina el Código Civil

La Ley de Hidrocarburos declara de utilidad pública a la industria de hidrocarburos en todas sus fases, por lo cual procede la apropiación de terrenos, edificios y otros bienes y la constitución de servidumbres generales

³³ Ley de Régimen del Sector Eléctrico del Ecuador, Registro Oficial N° 43, 10/1°/1996

o especiales de acuerdo con la ley, y que fueren necesarios para el desarrollo de esta industria.

La normativa municipal delimita la causa de interés social a unos pocos supuestos adicionales a la legislación expresa, que comprende entre otros, los requerimientos urbanísticos incluyendo las transformaciones de edificios, basándose en una norma legal o en planes regulares de desarrollo urbano y la determinación de zonas urbanas de promoción inmediata y cumplimiento del propietario.

2.2.3. Expropiaciones sancionatorias

Las expropiaciones sancionatorias que tienen como causal las malas prácticas ambientales o el abandono de las tierras en la legislación agraria, en la legislación municipal se consideran expropiables los terrenos urbanizables y lotizables y aquellos ubicados en zonas urbanizadas, en las cuales los propietarios pueden y deben construir donde no se haya levantado una construcción por más de cinco años o en edificaciones obsoletas.

En estos casos, el ente expropiable también puede ser expropiado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. En casos así, se determinan sistemas de pagos en partes, en efectivo y en bonos a plazo; a diferencia de la regla general que exige los pagos previos y de contado. Además de esta excepción a la regla general que consta en una Ley Orgánica, los pagos de las expropiaciones se deben hacer de contado y no procede el pago con bonos del Estado.

La Constitucional Política sobre esta materia, así como en las correspondientes leyes administrativas y de procedimiento, se puede inferir los siguientes caracteres jurídicos de la expropiación:

1.- La expropiación implica, ante todo, el reconocimiento “in integrum” de la propiedad o del derecho del particular, desde el primer instante, reconociéndole un crédito en contra del expropiante, por un valor igual al bien que pierde

2.- La expropiación no es sino una transformación del derecho de propiedad del expropiado, vale decir, una transformación del derecho real o propiedad, en derecho personal o crédito, a través de la indemnización.

3.-La expropiación no entraña en modo alguno la pérdida del derecho que el particular tiene de conservar su propiedad, en cambio, sí constituye jurídicamente una excepción de limitación a la perpetuidad del dominio sobre un bien que le pertenece³⁴.

2.2.4. Expropiación de bienes del dominio del Estado.

La expropiación de los bienes del dominio público, es un tema que también se discute con profusión. En principio, por calificar a tales bienes como inalienables, se podría descartar la expropiación de este tipo de bienes. Galo García, por ejemplo, recuerda que en el Ecuador (Art. 323 de la Constitución) sólo se admite la posibilidad de expropiación de los bienes que pertenezcan al sector privado.

En la legislación ecuatoriana, para la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público, no se requerirá de declaratoria de utilidad pública o interés social ni en el caso de donación. Se lo podrá realizar por compraventa, permuta, compensación de cuentas, traslado de

³⁴ Granja Galindo Nicolás, Fundamentos de derecho Administrativo, Editorial jurídica del Ecuador, Cuarta edición, 2002, p.284.

partidas presupuestarias o de activos, y su trámite está determinado en el Reglamento de la Ley de Contratación Pública³⁵.

Sin embargo, en la doctrina se suscita la cuestión de la expropiación por parte de la Municipalidad de los bienes de dominio público o del Estado o, al contrario, de la expropiación por parte del Estado de bienes del dominio público municipal.

También se ha sostenido que el dominio público por su característica de inalienabilidad, no sería expropiable; sin embargo de lo cual, una vez desafectado por el órgano competente y declarado como perteneciente al dominio privado del Estado, procedería la expropiación. Habría una interpretación en el sentido de la expropiación de bienes privados del Estado, las entidades públicas o las entidades del régimen seccional autónomo, según el caso, sería factible la expropiación en el Ecuador, aunque el texto Constitucional alude a bienes del sector privado y no a bienes del dominio público.

De todas maneras, la noción de que el Estado o sus instituciones no pueden expropiar bienes del mismo Estado o de otras instituciones públicas, no es tan obvia como parece a primera vista. En efecto, en la actualidad la doctrina jurídica de la expropiación mantiene la posición contraria; es decir, que sí es posible que el Estado o sus instituciones puedan expropiar otros bienes del sector público. Hoy todos admiten que los bienes patrimoniales de los entes públicos, incluso del Estado, deben estar sujetos a expropiación forzosa, por lo que cada día se acentúa más las diferencias entre expropiante y beneficio de la expropiación.

³⁵ Reglamento General de la ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Corporación de Estudios y Publicaciones, Decreto Ejecutivo 1248, 2008.

La Ley de julio de 1945, establece que las fundaciones, patronatos, asociaciones y entidades en general que conforme a sus Constituciones o reglamentos cumplan fines de carácter benéfico, docente o cultural, podrán obtener la declaración de utilidad pública a favor de las obras que realicen con cargo a sus fondos para la instalación, ampliación o mejora de los servicios propios de su finalidad. Para llevar a cabo la expropiación forzosa de los inmuebles, es necesario sujetarse a lo dispuesto en la presente ley, siempre que con las obras proyectadas no se persiga la obtención de lucro y queden a salvo los planos de ordenación urbana del municipio afectado.

Por su parte, Roberto Dromi, en su obra *Derecho Administrativo*³⁶, es categórico sobre este punto cuando comenta que la legislación Argentina sobre expropiación, en el Art. 4 de la Ley de Expropiación, admite que pueden ser objeto de expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la utilidad pública, cualquiera sea su naturaleza jurídica, pertenezcan al dominio público o privado, sean cosas o no.

La Ley de expropiación establece que la acción expropiatoria podrá promoverse contra cualquier clase de personas de carácter público o privado. No existe impedimento para que el objeto expropiado puede ser también una persona pública o estatal.

Puede ocurrir que el Estado o alguna de sus instituciones jurídicos menores (entidades autónomas, como municipios, consejos provinciales, y empresas del Estado, etc.) no acudan a la expropiación con la finalidad de retener el bien en sus patrimonios, sino con el fin de transferirlo a otra persona. En este caso, el sujeto activo no expropia para sí, sino para terceros, generalmente particulares.

³⁶ Dromi, José Roberto, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1978

2.2.5. La indemnización y valoración del justo precio

Para que se realice el proceso de expropiación de un bien inmueble dentro de la ciudad, éste debe ser declarado primeramente de utilidad pública, por lo que corresponde a la autoridad municipal o cualquier autoridad pública con competencia para estos casos, especificar la utilidad social, como se menciona a continuación, y pagar la indemnización por daños que sean una consecuencia directa de la expropiación.³⁷

1. La declaratoria positiva de que un inmueble debe sufrir determinadas transformaciones o ser utilizado de manera específica.
2. Que dicha declaración se derive de una ordenanza o de la ley, o de la aprobación de los planes reguladores de desarrollo urbano y de la determinación de las zonas urbanas de promoción inmediata.
3. Que los programas con que se han de llevar a cabo los planes, las ordenanzas o la ley, contengan inequívocamente la estimación de expropiación forzosa, frente al cumplimiento del primer requisito.

No obstante estos requisitos, la figura del interés social es muy poco usada a nivel municipal.³⁸

En casos, por ejemplo, en que el Ministerio de Energía y Minas llegare a declarar, de conformidad a lo prescrito en el Art. 4 de la Ley de Hidrocarburos, como de utilidad pública con fines de expropiación y

³⁷ . Cassagne, Juan Carlos, Derecho Administrativo, Lexis-Nexis, T. II, Buenos Aires, 2004, p. 483

³⁸ López Nelson, La expropiación, op. cit. 2000, p. 35

ocupación inmediata el Derecho de Vía del oleoducto de crudos pesados, autoriza la negociación directa del monto de la expropiación, para lo cual incluye la consignación de los valores correspondientes en el juzgado competente que lleva el caso.

El término indemnizaciones se debe entender en el sentido jurídico usual del término; es decir, comprendiendo el daño emergente y el lucro cesante, todo lo cual deberá ser debidamente comprobado.

Asimismo, corresponderá al Ministerio de Energía y Minas depositar los valores respectivos en los juzgados competentes, sin lesionar en sus derechos, por lo que se puede considerar legalmente parte en el caso de que se desarrolle un juicio contencioso dentro del trámite judicial de expropiación. En cambio, la reclamación planteada por el particular contra el acto administrativo de la declaratoria misma, se demandará ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, cuyas partes serán el Ministro de Energía y Minas que lo dictó y el Procurador General del Estado.

No contempla la legislación ecuatoriana la posibilidad de indemnización por el daño ambiental que pueda ocasionar la expropiación. El daño ambiental no puede ser reclamado por los propietarios de las respectivas tierras para sí mismos, conforme la norma vigente de la Ley de Gestión Ambiental, sino para la recuperación ambiental. Visto así, los reclamos no correspondería plantearlos en el juicio de expropiación, sino por cuenta separada, según el procedimiento establecido para el efecto en la Ley de Gestión Ambiental y la reforma introducida en el Art. 38 de la Ley de Modernización del Estado^{39, 40}

³⁹ Ley de Modernización del Estado, Corporación de Estudios y Publicaciones, Registro Oficial N°

⁴⁰ „, 31/12/1993

En cuanto al avalúo de los bienes expropiados por el Municipio, estos por lo general son subvaluados, por lo que pagan a los propietarios precios inferiores a los que el mercado establece, acorde a la plusvalía comercial. Las Municipalidades alegan que aplican los requerimientos de la Ley de Contratación Pública, que incluye entre los requisitos de la expropiación el avalúo de la Dirección Nacional de Avalúos y catastros (DINAC)⁴¹.

Pero existe jurisprudencia de triple reiteración de la Corte Suprema, hoy Corte Nacional de Justicia, que expresa lo contrario; es decir que las Municipalidades, inclusive el Distrito Metropolitano de Quito, deben someter a la Ley de Contratación Pública para el trámite de las expropiaciones, puesto que no se contradice con la Ley del COOTAD⁴², sino que lo complementa.

2.2.6. Resarcimiento por la expropiación de empresas y negocios en marcha.

Para los Estados, la acción de expropiar a diferencia de nacionalizar, se enmarca dentro de principios jurídicos tradicionales no sujetos a discusión y aceptado por todas las naciones. Por lo que se puede afirmar que cada país tiene normas precisas sobre expropiación, cosa que no ocurre con las nacionalizaciones.

Aun así, la expropiación de empresas o de inmuebles donde se encuentren empresas o negocios en marcha, tiene problemas específicos provenientes

⁴¹ Dirección Nacional de Avalúos y catastros (DINAC)

⁴² Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2010.

de la elusiva naturaleza del concepto de empresa. Los principales problemas se refieren a las nociones de “llave” y “negocios en marcha”. Efectivamente, al expropiar una empresa no se está expropiando bienes aislados como tales, sino una organización que incluye algunos intangibles; pero que no por ser tales, dejan de tener un valor, a veces apreciable en el mercado.

Dentro de este concepto, Garrigues, (cit. por Cassagne)⁴³ ha afirmado que la empresa es un concepto dinámico, que entre los valores correspondientes al aspecto dinámico están el valor de llave y de empresa en marcha; mientras que corresponden al aspecto estático de la empresa, los valores de los bienes corporales e inmateriales.

En un juicio de expropiación se discute el precio que se debe pagar por la cosa expropiada. En el caso de empresas, se debe proceder al avalúo y pago de las cosas corporales de la empresa: mercancías, el utillaje y los inmuebles. Sobre la procedencia del pago de esos elementos, habría pocas dudas de acuerdo con las normas generales.

Hay otro tipo de bienes que éste autor llama bienes inmateriales, como son la propiedad industrial, literaria y artística, principalmente. Que sí por este tipo de bienes se debe pagar, también es discutido por las leyes de los diferentes países respecto del monto de la indemnización, pues son de más difícil precisión que en los bienes corporales.

En fin, son el avalúo y el pago de la “llave” y del “negocio en marcha”, tal como se manifiestan en los conceptos jurídicos del lucro cesante y de daño emergente, los que más controversias provocan. El problema radica en la característica de dinámica que tiene la empresa, lo que complica el avalúo

⁴³ Cassagne, citado por Granja Galindo Nicolás, Fundamentos de derecho Administrativo, Editorial Pilar Camposano, Loja, Ecuador, 1999.

del mismo; esto es, el patrimonio corporal que tiene un contenido cuyo avalúo es mucho más difícil de establecer.

La solución jurídica que ofrece el autor a esta controversia, es de índole práctica, ya que observa que si el valor llave constituye un bien integrante del patrimonio o de la propiedad en sentido amplio, considera que el valor llave constituye un valor mensurable en dinero que integra el patrimonio, pues la jurisprudencia no ha reconocido la procedencia del valor llave, pero si admite la posibilidad de que con base en la prueba pertinente, se indemnice el valor de la empresa en marcha, valor que se añade al patrimonio o activos cuando integran una empresa que se encuentra en producción o realizando su actividad comercial⁴⁴

Es de advertir que el daño emergente que cause la expropiación debe indemnizarse, más no sobre el lucro cesante que está expresamente excluido como rubro indemnizatorio. Ley que en cambio admite el daño emergente que se refiere en dicho artículo a los daños que sean consecuencia directa, indirecta e inmediata de la expropiación, donde se entiende el daño emergente como el causado directa e indirectamente por la privación de la propiedad, inclusive el consecuente de la desposesión.

El lucro cesante se caracteriza por su carácter eventual y futuro, cuyos beneficios son esperados lucros a obtener en el futuro, conforme al orden natural y ordinario de las cosas⁴⁵. En el valor potencial de un negocio, la llave cae en la órbita del lucro cesante; pero en tanto este valor sea igual al del avalúo comercial.

⁴⁴ . Cassagne, cit. por Granja Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Editorial Pilar Camposano, Loja, Ecuador, 1999.p. 468

⁴⁵ . Villegas, A. W., Régimen Jurídico de la Expropiación, Desalma, Buenos Aires, 1973, p. 228

Al respecto, para reafirmar lo antedicho, Villegas cita una jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en la cual la indemnización del valor “no procede el valor por empresa en marcha, que sería ganancia hipotética, que son decisiones que no pueden estimarse justas. Además, si el Estado adquiere bienes físicos y la organización, tampoco puede dudarse que ha tomado del expropiado dos suertes de bienes, y como tiene que indemnizar por lo que toma, resulta incuestionable que no puede limitar su obligación a una sola de las dos⁴⁶

Ferro, en su crítica a la normativa vigente, dice que no corresponde indemnizar como consecuencia de la expropiación, pues el valor económico de la llave de un negocio debe liquidarse como resultado del acto expropiatorio, pues dicho valor por ser meramente potencial es de la misma especie de la probabilidad del lucro futuro, y la ley dispone que no procede pagar el lucro cesante que podría derivar de una expropiación.

Ferro, discrepa con Villegas cuando afirma que no debe confundirse la expropiación de la empresa en marcha (bienes y organización), con la expropiación de empresa que está en marcha, pues la incorporación de los bienes al patrimonio del Estado se hace con prescindencia de la organización, ya que lo que importa no es, como supone Villegas, cuál es el beneficio del Estado, o si este aprovecha o no lo que obtiene del expropiado, sino cuál ha sido el perjuicio que éste ha tenido que sufrir por causa del acto expropiatorio; es decir, aunque el Estado no vaya a mantener la empresa en marcha, el valor llave de todas maneras debería reconocerse en vista del perjuicio causado al propietario.

En la misma línea de reflexión sobre el valor llave y el lucro cesante, Cassagne opina que la exclusión del lucro cesante, uno de los aspectos más debatidos de la teoría de la indemnización, no se puede desconocer que, en

⁴⁶ Ibid., p. 231

ciertas circunstancias, la aptitud de producción o el valor potencial respecto de la rentabilidad de un bien o las ganancias futuras, se tienen en cuenta para efecto de la determinación de su valor objetivo, la ley ya ha contemplado expresamente el valor objetivo del bien y los daños que sean consecuencia directa o inmediata⁴⁷

Otro problema susceptible de producirse en la expropiación y en la nacionalización de una empresa, es el pago de sus deudas. Las expropiaciones ordinarias que recaen sobre bienes individualizados, no implican un pasivo a cargo del expropiador. Pero la expropiación en el caso de nacionalización, se efectúa sobre un conjunto; esto es sobre la universalidad de bienes, por lo que plantea el problema del pago de un pasivo.

Vedel, por su parte, afirma que en Francia “cuando se procedió a nacionalizar empresas como la Renault o la Electricidad y el Gas, fueron delicados los problemas de técnica jurídica, especialmente la determinación de los bienes a expropiar y la sucesión de las deudas”⁴⁸

En el derecho ecuatoriano, la expropiación contemplada en la legislación no puede recaer sobre empresas, sino sobre una propiedad raíz”⁴⁹ Lo más cercano a una expropiación de empresas a que se refiere el Código de Procedimiento Civil ecuatoriano es “cuando existiesen en el predio expropiado instalaciones industriales, cuyo funcionamiento no puede seguir por efecto de la expropiación, se pagará también la indemnización correspondiente a este daño”⁵⁰

⁴⁷ Cassagne, op. cit. citado por Granja Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Editorial Pilar Camposano, Loja, Ecuador, 1999, 48

⁴⁸ Vedel y Devolve, op. cit. T. 2, p. 627

⁴⁹ Código de Procedimiento Civil, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito, 2009

⁵⁰ Ibid, Art. 812

Como tal, no se está expropiando una empresa sino un bien raíz, sobre el que resulte haber instalada una industria. En ese caso, se indemniza por el daño ocasionado a ella. Pero incluso en tal suceso, si es posible el traslado de tales instalaciones a otro inmueble dentro de la misma localidad; en este caso, la indemnización puede reducirse al costo del desmontaje, remoción, transporte y nuevo montaje (Art. 801, segundo inc.)

Parece suficientemente claro que tales disposiciones no se pueden aplicar fácilmente a la expropiación de una empresa.

Debo puntualizar que en el texto Constitucional, la expropiación procede solamente en los casos determinados en la ley, por lo que se necesita de una disposición legal expresa, que en este momento no existe para expropiar una empresa.

Si la expropiación procede en el caso de tierras productivas que no cumplen la función social, como lo estipula La Ley de Desarrollo Agrario respecto de la función social de la tierra⁵¹, diferente es el caso de la expropiación de un inmueble donde funcione una empresa o un negocio en marcha, donde se debe aplicar los pagos de las indemnizaciones que se han discutido en esta sección.

2.2.7. Sujetos de la expropiación

2.2.7.1. Sujeto activo de la expropiación

El Estado tiene potestad expropiatoria para sí o para otra entidad de derecho público e incluso a favor de una entidad de derecho privado, aunque el texto

⁵¹ Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario, 2002, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Art.20

constitucional no lo disponga expresamente. En todo caso, deben estar consignados expresamente en una Ley: el carácter de utilidad pública o de interés social (declaratoria genérica), la atribución de expropiar y la competencia para la declaratoria. La declaratoria en el caso concreto (declaratoria específica) la expide el órgano competente mediante acto administrativo.

En la Ley de Hidrocarburos⁵², por ejemplo, se declara de utilidad pública la industria de hidrocarburos en todas sus fases (declaratoria genérica). En consecuencia, procede la expropiación de terrenos, edificios, instalaciones y otros bienes y la constitución de servidumbres genéricas o especiales que, de acuerdo con la ley, fueren necesarias para el desarrollo de esta industria.

Esta Ley autoriza al Ministerio de Industrias a expedir la declaratoria de expropiación a favor de Petroecuador de terrenos y otros bienes inmuebles”⁵³ (declaratoria específica). La petición para que el Ministerio proceda a la expropiación, puede venir de una empresa contratista o de PETROECUADOR. La finalidad es que esta entidad ceda su uso a la empresa interesada para el desarrollo de cualquier aspecto de la industria petrolera.

En los gobiernos autónomos descentralizados, como las municipalidades, la atribución para declarar de utilidad pública o de interés social corresponde al Concejo cantonal a petición del Alcalde o Alcaldesa. Estas expropiaciones requieren de previa declaratoria de utilidad pública o

interés social, pero no se requiere de declaratoria de utilidad pública en el caso de necesidades emergentes de expropiación y de ocupación inmediata

⁵² Ley de Hidrocarburos, Corporación de Estudios y Publicaciones, Decreto Supremo N° 2967, Registro Oficial, 711, 15/11/ 1778

⁵³ PETROECUADOR, Alpallana, E8-86 y av. 6 de Diciembre, Quito –Ecuador

de inmuebles que se hallen ubicados dentro de zonas urbanas de promoción inmediata.

De manera expresa contempla la Ley que la utilidad pública se puede declarar genérica o específicamente.

La Corte Nacional de Justicia ha reconocido que una Asamblea Constituyente, dotado de poderes extraordinarios, puede declarar una expropiación, lo mismo que un gobierno de facto a través de un Decreto Supremo con Fuerza de Ley.

2.2.7.2. Sujeto pasivo de la expropiación

Los sujetos pasivos de la expropiación son los titulares del dominio del objeto expropiado; pero no solo ellos, sino también los llamados titulares secundarios a quienes se debe considerar expropiados de los derechos que les corresponden. Se cita a los arrendatarios rústicos y urbanos e incluso la jurisprudencia ha precisado que además de los titulares de intereses y no sólo de derechos, deben incluirse a los meros precaristas.

Los casos de pluralidad de expropiados en relación con un mismo objeto, se lo hará por concurso de titularidades, distinto de la simple comunidad. Sobre esto manifiesta que la totalidad de las titularidades debe ser expropiada en virtud del principio de que la cosa expropiada se adquirirá libre de cargas. Pero también cita casos de expropiaciones parciales de facultades limitadas de dominio. Como ejemplos de estas, serían las expropiaciones de fachadas en el Derecho urbanístico.

El hecho de que no aparezca inmediatamente el sujeto pasivo de una expropiación o la certidumbre, duda o ignorancia acerca de la existencia de

título hábil sobre el bien, no impiden la iniciación y continuación del proceso expropiatorio, pues se deben dilucidar tales cuestiones.

La legislación ecuatoriana dispone que en caso de desconocerse al propietario del inmueble o de su paradero, el juicio de expropiación se planteará en el territorio donde se encuentra el bien y la citación se hará por los periódicos.

Por otra parte, Villegas cita una jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina en la que considera que “el hecho de que el demandado no hubiere justificado su derecho de propiedad, no pueden irrogarle perjuicio desde que no era a él a quien incumbía el *onus probando*, ni lo inhabilitaba para poder disponer del importe de las indemnizaciones.

2.2.8. Expropiación urbanística

La institución expropiatoria y el Derecho del Urbanismo mantienen estrechas relaciones en la actualidad. La creciente autonomía de esta rama del Derecho Positivo ha introducido importantes modificaciones en las expropiaciones, así como restricciones al ejercicio de derechos al patrimonio en casos de expropiación forzosa y más facilidades para acometer en estos procesos a la parte administrativa.

Actualmente, la expropiación se percibe como uno de los medios más radicales de adquirir terrenos, a pesar de la resistencia de los propietarios, ya para obras de carácter social, equipamiento y desarrollo; pues las causales de la expropiación han continuado su ampliación hasta el punto de esconder intereses institucionales por el interés financiero que pueden representar, o en beneficio de sus empleados, que dicho sea de paso, son causales para demandar en juicio la reversión del bien expropiado.

El justificar la expropiación aduciendo reserva para desarrollo futuro como causal de la expropiación sin fijación de plazo, desestima uno de los principios de la expropiación, según el cual su finalidad debe ser una obra o actividad concreta a desarrollarse en el más breve plazo, seis meses en la legislación ecuatoriana⁵⁴

Pero esta norma sobre el plazo máximo para la iniciación de las obras contempladas en la expropiación, se debe considerar vigente en la normativa jurídica ecuatoriana también para obras de desarrollo futuro de los gobiernos autónomos descentralizados, aunque no puntualiza ninguna excepción tácita o expresa en la normativa legal o en ninguna otra ley al plazo preclusorio de seis meses que habilita la acción de retrocesión.

La mayor parte de las potestades municipales en materia de urbanismo, no se califican como expropiatorias, sino de simple delimitación de derechos. La tendencia moderna es disociar el *jus aedificandi*; es decir, el derecho del propietario a construir como un derecho que no se encuentra implícito en el derecho de propiedad, sino que se deriva de una atribución directa del plan de desarrollo urbano, sin que esta delimitación tenga para nada características expropiatorias.

De aquí devienen muchos actos de expropiación municipales que no han recibido una justa valoración, pago e indemnización, como en derecho les corresponde recibir a los propietarios afectados por la pérdida de sus bienes inmuebles

2.2.9. Caracteres jurídicos de la expropiación

⁵⁴ Código de Procedimiento Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones, Título II, Sección 19, Quito, 2008, Art. 804.

Según lo prescrito en la Constitución de la República del Ecuador, del 2008, Art. 323, sobre esta materia, como en leyes administrativas y de procedimiento, podríamos inferir los siguientes caracteres jurídicos de la expropiación:

- a.** La expropiación implica el reconocimiento integral del valor o precio de la propiedad o del derecho del particular desde el primer instante, reconociéndole un crédito en contra del expropiante por un valor igual al bien que se pierde.
- b.** La expropiación no es sino la transformación del derecho de propiedad del expropiado. Vale decir una transformación del derecho real o de propiedad, en derecho personal o crédito a través de una indemnización justa.
- c.** Si bien la expropiación no entraña en modo alguno la pérdida que el particular tiene de conservar su propiedad; en cambio, sí constituye jurídicamente una excepción de limitación a la perpetuidad del dominio sobre un bien que le pertenece.

Es así que la expropiación no puede asemejarse de ninguna manera a la confiscación de bienes, al secuestro y al comiso, que determina la pérdida de la cosa frente a la sustantividad de aquella que solo se limita a transformar la naturaleza del Derecho.

En la doctrina del Derecho Administrativo, la expropiación puede recaer no solo sobre bienes inmuebles, sino también sobre bienes muebles y hasta sobre el derecho corporal e incorporeal, como ocurren en las legislaciones de otros países.

De forma genérica se alude en la expropiación a las causales de utilidad pública o de interés social. La noción original de la expropiación se vincula con la obra pública y, posteriormente, con el funcionamiento del servicio público, de ahí la denominación de utilidad pública. Pero debe recordarse que la noción de servicio público se vinculó originalmente de manera inseparable con el dominio público.

Así, la utilidad pública se encuentra estrechamente vinculado con estos tres conceptos jurídicos de: Obra pública, servicio social y dominio público. En consecuencia, también se vincula a la prestación de tales servicios y la ejecución de obras por delegación a particulares, concesionarios de obras o de servicios. En todos estos casos, la expropiación es a los bienes inmuebles; mientras que los muebles, ordinariamente genéricos por ser fungibles, pueden adquirirse por los medios ordinarios de la contratación, un proceso diferente al de la expropiación.

Posteriormente en nuestra legislación se concibieron finalidades adicionales para la expropiación, incluyendo aspectos socioeconómicos y políticos que ampliaron ostensiblemente su ámbito de aplicación jurídica y de interés social en el Ecuador, como en el caso de las expropiaciones llevadas a cabo en la reforma agraria, las soluciones de vivienda, el desarrollo urbano e inclusive la conservación del medio ambiente y el desarrollo sustentable.

2.2.10. Diferencia entre expropiación y responsabilidad civil de la administración

Si bien la Ley de Régimen del Sector Eléctrico de Ecuador⁵⁵ se remite al Código Civil para el pago de la expropiación, ésta identificación de pago del

⁵⁵ Ley de Régimen del Sector Eléctrico de Ecuador, corporación de Estudios y Publicaciones, Registro Oficial, 43, 10/10/1996

justo precio de la indemnización, con la indemnización de daños, es rechazada por la doctrina. Pero se debe interpretar que las reglas aplicables del Derecho Común sobre indemnizaciones, se aplican más bien a los reasentamientos de los propietarios de predios afectados, pues contempla compensaciones adicionales al pago del justo precio de la expropiación por reasentamiento

La ley contempla la responsabilidad del Estado por daños causados, no solamente por los funcionarios y empleados públicos, sino también por la prestación de los servicios públicos, así como por los supuestos de violación de las normas establecidas en el Art. 66 de la Constitución, que se refiere a los derechos fundamentales, aunque esta afectación provenga del derecho legítimo de las potestades del Estado.

La extensión del principio expropiatorio a otros supuestos de responsabilidad del Estado por actos lícitos, puede llamarse fuerza expansiva de la noción jurídica de expropiación, pero existen ciertas diferencias entre las instituciones expropiatorias e indemnizatorias. El supuesto de la expropiación, no es exactamente el mismo que el de los daños causados a los ciudadanos, aunque sea por actos lícitos del Estado, puesto que el acto causante de responsabilidad no se dirige directamente a causar el despojo; si así fuese, no sería una vía de hecho expropiatoria, sino para otros efectos e incidentalmente ocasionaría un perjuicio. Esta diferencia resulta fundamental para distinguir la indemnización por el daño y el pago del justo precio por la expropiación.

En la expropiación existe una carga preventiva de indemnización que condiciona la posibilidad misma del despojo (regla del previo pago); mientras que en la indemnización del daño por el bien expropiado, el pago se realiza con posterioridad al hecho indemnizado, (hasta un cinco por ciento por afectación), que en muchos casos se convierte en un

verdadero calvario para cobrar dicho valor

2.2.11. Requisitos para la indemnización

Según el espíritu constitucional, la indemnización que se debe entregar al propietario por el bien o el derecho expropiado, debe ser justa, previo obviamente a su valoración respectiva. En consecuencia, para que la expropiación encarne el verdadero sentido de justicia de dar a cada quien lo que le corresponde, deberá reunir los siguientes requisitos:

- a.** Que sea previa, como lo establece la norma constitucional; esto es, debe ser anticipada a la toma de posesión del bien expropiado, por lo que el dueño tiene derecho de conservación en su poder hasta que se haga efectivo el pago de la indemnización convenida, ya sea en dinero o mediante acuerdo a pagarse en títulos o bien fijada en el respectivo juicio de expropiación.
- b.** Que tanto el valor del bien proveniente de la expropiación y no de otra causa, correspondan al daño emergente y el lucro cesante. Hay casos en que no es fácil determinar si un perjuicio que ocurre es causado directamente por la expropiación. Por ejemplo: Si el arrendatario de un bien expropiado a quien le falta, supongamos un año de contrato, es obligado a dejar la propiedad, tendría derecho a que se le indemnice, no solo por el perjuicio que le represente la pérdida del archivo, sino hasta por los gastos en que aquello le obliga a incurrir, como es la mudanza; pues si la expropiación no se hubiese realizado, dicha mudanza no debería haberse efectuado en esa fecha, sino al final del año.

De aquí se concluye que el perjuicio directo que sufre el arrendatario en este ejemplo, es nada menos que el de anticipar, en un año, un gasto que debería realizar, por lo que tendrá derecho a que se le indemnice por esta anticipación en un año, una suma de dinero necesario para efectuar esa mudanza.

- c. Que la indemnización se refiera al valor que tuviera el bien o derecho expropiado a la fecha de la expropiación.
- d. Que tal indemnización se la fije en dinero, que es la medida del valor por ajuste o por sentencia judicial
- e. Que la restitución sea íntegra, en tal forma que el patrimonio del expropiado quede libre de todo daño.

Si bien es cierto que en nuestras leyes en materia de expropiación no se refieren específicamente a la indemnización que se debe a ciertos derechos, esto no significa que no pueden ser objeto de expropiación, como así lo prescribe la Constitución de la República del Ecuador. Nuestro Código Civil, por ejemplo, al hablar de arrendamiento establece los derechos de éste en los casos de expropiación. Así, el Art. 1901 determina las siguientes disposiciones:

1. Se dará al arrendatario el tiempo preciso para utilizar las labores principiadas y coger los frutos pendientes.
2. Si la causa de la expropiación fuere de tanta urgencia que no dé lugar a ello, o si el arrendamiento se hubiere estipulado por cierto número de años, todavía pendientes a la fecha de la expropiación, y así constare por escritura pública, se deberá al arrendatario indemnización de perjuicios por el Estado o la corporación expropiadora; y,
3. Si solo una parte de la cosa arrendada ha sido expropiada, habrá lugar a la aplicación de la regla del Art. 1871, inc. tercero, que dice: “Si el arrendatario, por consecuencias de los derechos que ha justificado un tercero, se hallare privado de la parte de la cosa arrendada, que sea de

presumir que sin esa parte no habría contratado, podrá exigir el cese del arrendamiento.

En cuanto se refiere a los demás derechos reales, como los de uso, usufructo, habitación y servidumbre⁵⁶, procede el pago de la indemnización por su pérdida, cuando realmente fueren expropiados; pero no cuando, expropiado el dominio, puedan subsistir sin que por ello dejen de cumplirse los fines de la expropiación. Es decir que la expropiación del dominio no produce, por el derecho mismo, la expropiación de los derechos reales constituidos en él, sino cuando el fin de la expropiación sea incompatible con la subsistencia de dichos derechos, esto pese a ser declarado de utilidad pública, se destina para otro fin.

Por tanto, la finalidad de la causa expropiada se expresa en el fin social que debe cumplir la propiedad. Interesa destacar el respeto que el sustantivo “fin”, se acompaña del adjetivo “social”, y esto último es determinante en materia de expropiación.

2.2.12. La competencia judicial en la expropiación

2.2.12.1. El juicio civil para la fijación del precio de la expropiación

Para la procedencia del juicio de expropiación, es necesario que el órgano público expropiante consigne el valor del avalúo realizado en un juzgado de lo civil. En los casos de órganos expropiantes que carezcan de personalidad jurídica, el demandante será el Procurador General del Estado.

En un juicio de expropiación que se ventila según el Código de

⁵⁶ Código Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009. Quito, Art. 595.

Procedimiento Civil, se discute principalmente el precio de la expropiación, pero también los reclamos de los interesados, incluyendo el de los acreedores hipotecarios y prendarios sobre el bien, sujetos de la expropiación y los que ostenten derechos legítimos sobre el mismo, como los arrendatarios, comodatarios y en general todos aquellos que deriven algún derecho o interés legítimo sobre el bien a ser expropiado.

La finalidad de este juicio no es solamente la fijación del precio, sino también la transferencia del dominio, cuyo título es la sentencia judicial.

Las actuaciones de los expropiados en el procedimiento expropiatorio son muy importantes, dice García de Enterría. El procedimiento entero es contradictorio en que, o bien no se le expropia o se limite al mínimo la ocupación necesaria, por la que se otorgue un justo precio.

Sobre la sustentación del juicio de expropiación, el concepto de vía de hecho que atiende a los casos en que, aun mediando una declaración explícita y un procedimiento más o menos aparente, resultan

absolutamente manifiestas las irregularidades de los mismos respecto a la calificación de la cosa expropiada por ley formal e intento de suplirlo por simple resolución administrativa, donde nada extraño resulta encontrar autoridades con falta absoluta de competencia, que sin previo pago del justo precio e intento de remitirlo en un momento posterior a la ocupación del bien, proceden por fuera de los supuestos de expropiación urgentes y fijación del justo precio.

La falta de consignación del valor determinado por la sentencia, dentro de los tres meses desde la última notificación, autoriza al juez para declarar, a solicitud del expropiado, sin lugar la expropiación.

2.3. Marco Jurídico

2.3.1. La Expropiación en la Constitución de la República del Ecuador⁵⁷

La Constitución de la República del Ecuador establece un nuevo sistema organización territorial con el fin de responder a una forma de gobierno descentralizado que permita el desarrollo en equidad de todas las regiones y provincias y cantones del país; para lo cual delega nuevas competencias a los gobiernos autónomos, estableciendo mecanismos de financiamiento y la institucionalización de administrar con eficiencia los procesos de expropiación. Así tenemos:

El Art. 323.- “Con el objeto de ejecutar de ejecutar los 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”

Comentario.- La Constitución de la República establece que el interés general que beneficie a toda una colectividad, como la ejecución de planes de desarrollo social, se impone al interés particular por legítimo que sea. En los casos de expropiación de bienes inmuebles declarados de utilidad pública por la autoridad competente, así el propietario impugne dicho procedimiento por atentar a sus intereses, la justicia ordinaria declarará de oficio el valor del predio.

⁵⁷ Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador, 2008

2.3.2. La expropiación en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁵⁸

El Art. 1. “Establece la organización político administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, la de fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial”

Comentario.- En este artículo se establece la competencia administrativa y financiera que tienen los diferentes gobiernos autónomos descentralizados, un marco normativo que debe estar acorde a los requerimientos sociales y el desarrollo de los pueblos, lo cual obliga a tener un cuerpo normativo que proteja estos derechos en pro del progreso colectivo, donde los intereses particulares no pueden coartar estos principios, desde luego que en los casos de expropiación forzosa de bienes inmuebles dentro de la ciudad, estos deben ser debidamente valorados, e indemnizados de acuerdo con la ley.

El Art. 446.- “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

⁵⁸ . Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador, 2010

valoración, indemnización y el pago de conformidad con la ley. Se prohíbe todo tipo de confiscaciones.

En el caso que la expropiación tenga por objeto programas de urbanización y vivienda de interés social, el precio de la venta de los terrenos comprenderá únicamente el valor de las expropiaciones y de las obras básicas de mejoramiento realizadas. El gobierno autónomo descentralizado establecerá las condiciones y forma de pago”.

Comentario.- Por razones del carácter social que exige el desarrollo de la ciudad, se impone el interés colectivo, donde naturalmente entra los procesos de expropiación. El desarrollo armónico de la ciudad sólo es posible en la medida que se respete el Plan de Desarrollo Urbano, donde las invasiones a predios urbanos deben ser controladas para evitar que se genere el caos y el desorden.

Está claro que la competencia de la expropiación tienen los gobiernos autónomos descentralizados, en el caso que nos asiste, los Municipios, tienen la responsabilidad de administrar la ciudad, de velar por su progreso y desarrollo. Pero puntualiza que al valor de la expropiación se sumarán las obras básicas de mejoramiento realizadas, cuyo criterio discrecional para establecer las condiciones y forma de pago deben satisfacer los derechos de las personas afectadas con la expropiación.

El Art. 447. Dice: “Para realizar expropiaciones, las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal, resolverán la declaratoria de utilidad pública, mediante auto 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”

Las empresas públicas o mixtas de los gobiernos autónomos descentralizados que requieran la expropiación de bienes inmuebles, la solicitarán a la máxima autoridad ejecutiva correspondiente, con los justificativos necesarios.

Si el gobierno parroquial requiriera la expropiación de bienes inmuebles, solicitará documentadamente la declaratoria de utilidad pública al alcalde o alcaldesa del respectivo cantón. Dichos inmuebles, una vez expropiados, pasarán, a ser de propiedad del gobierno parroquial.

Si se expropiare una parte de un inmueble, de tal manera que resulte de poco o ninguna utilidad económica al propietario, la conservación de la parte no afectada, éste podrá exigir que la expropiación incluya a la utilidad del predio.

En caso de necesidades emergentes, el gobierno autónomo descentralizado declarará la expropiación para ocupación inmediata, previo el depósito del diez por ciento (10 %) del valor del bien ante la autoridad correspondiente”

Comentario.- Se demuestra en este artículo el procedimiento que se deben seguir para la expropiación de bienes inmuebles en la ciudad que sean declarados de utilidad pública, donde se requiere que exista primeramente la disponibilidad económica para el pago del bien expropiado, por lo que no se puede esperar que se establezcan otras formas de pago que no sea en efectivo.

En casos en que las empresas públicas o mixtas de los gobiernos autónomos descentralizados requieran la expropiación de bienes inmuebles, deben solicitarlo a la autoridad respectiva con los justificativos necesarios. Lo propio ocurre si los gobiernos parroquiales requieren de la expropiación de bienes inmuebles, deben solicitar al Alcalde o Alcaldesa su declaratoria de utilidad pública.

El Art. 448.- Establece que la “Resolución de la máxima autoridad con la declaratoria de utilidad pública se notificará, dentro de tres días de haberse expedido, a los propietarios de los bienes expropiados, a los acreedores hipotecarios si los hubiere y al registrador de la propiedad.

La inscripción de la declaratoria de utilidad pública traerá como consecuencia que el registrador de la propiedad se abstenga de inscribir cualquier acto traslativo de dominio o gravamen, salvo que sea a favor del gobierno autónomo descentralizado que requiere la declaratoria de utilidad pública”

Comentario.- El proceso de expropiación exige notificar a los dueños de los predios a expropiarse dentro de los tres días de expedido la resolución, así como de inscribirla en el Registro de la Propiedad para evitar que pueda ser enajenado.

El Art. 449, “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 sea requerido el informe de valoración del bien a ser

expropiado. De diferir el valor, deberá efectuarse una re liquidación de impuestos de 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.

- b) A este avalúo comercial actualizado se descontarán las plusvalías que se hayan derivado de las intervenciones públicas efectuadas en los últimos cinco años.
- c) Al valor resultante se agregará el porcentaje previsto como precio de afectación. Si el gobierno 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”

Comentario.- En el lit. a) existe concordancia con los derechos de los dueños de los predios a ser expropiados, cuyo derecho es que se le pague el valor del predio según el avalúo comercial, pero en efectivo, el cual estará de acuerdo a las mejoras en obras básicas de infraestructura con que cuente, su ubicación en zonas residenciales o comerciales, si sus calles son pavimentados, etc.

A mi juicio, considero pertinente que sea la institución responsable de la expropiación, en este caso el gobierno autónomo y descentralizado cantonal el que debe encargarse de todo el proceso de valoración e indemnización del predio expropiado, y no encargarlo a terceros para que lo hagan, por especialista en la materia que sean.

El Art. 450.- “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 repuesta a la impugnación de

utilidad pública quedará sin efecto. De la resolución sobre la impugnación, no habrá recurso alguno en la vía administrativa”

Comentario.- Aquí se establece el derecho que tienen las personas a impugnar algún procedimiento seguido en su contra y que afecte a sus intereses, y asimismo la obligación que tienen las autoridades de dar respuestas motivadas dentro de los términos que establece la ley, caso contrario quedan sin efecto.

El Art. 451.- Hace referencia a la obligación de abonar, además del precio establecido, hasta un cinco por ciento adicional como precio de afección.

Comentario.- Se advierte que la Ley contempla una valoración justa del predio expropiado, esto es, velar por los intereses de todas las personas.

Art. 452, “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”

Comentario.- Se reconoce el derecho del propietario, no solo a recibir un justo precio por el bien expropiado, sino además a recibirá un cinco por ciento adicional; aunque no es menos cierto que de ninguna manera esto compensa el hecho de perder un predio ubicado tal vez en un lugar estratégico o comercial de la ciudad, pero se reconoce su derecho.

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

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

Comentario.- En el primer inciso se establece la forma de pago del predio expropiado, la que será sino mediante permuta o en dinero en efectivo, como no puede ser de otra manera. Lo que preocupa es el hecho de que se pague el valor del predio títulos de crédito negociables, con vencimientos semestrales en un plazo no mayor de veinte años, ya que si bien los títulos son negociables en la bolsa de valores, nadie garantiza que esto se haga efectivo cuando surja alguna necesidad de dinero ni que su pago se realice en menos del tiempo establecido.

El Art. 453.- “Si no fuere posible llegar a un acuerdo sobre el precio de los bienes expropiados, la administración podrá proponer juicio de expropiación ante la justicia ordinaria, de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil, juicio que tendrá como único objetivo la determinación del valor del inmueble”

Comentario.- En este artículo se establece el procedimiento que la administración debe seguir en caso que no fuera posible llegar a un acuerdo en el valor del predio expropiado, la acción inmediata es proponer un juicio para que la justicia ordinaria determine su valor.

2.3.3. La expropiación en el Código Civil⁵⁹

El Art. 1901.- Expropiación de la cosa arrendada.- En caso de expropiación por causa de utilidad pública se conservará las reglas siguientes:

⁵⁹ Código Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2009, Art. 1901.

1.- Se dará al arrendatario el tiempo preciso para utilizar las labores principiadas y coger los frutos pendientes.

2.- Si la causa de la expropiación fuere de tanta urgencia que no dé lugar a ello, o si el arrendamiento se hubiere estipulado por cierto número de años, todavía pendientes a la fecha de la expropiación, y así constare por escritura pública, se deberá al arrendamiento indemnización de perjuicios por el Estado o la corporación expropiadora, y,

3.- Si solo una parte de la cosa arrendada ha sido expropiada, habrá lugar a la regla del artículo 1871, inciso tercero

Comentario.- En este artículo se garantiza el derecho del arrendatario a concluir las labores comenzadas o a coger los frutos pendientes; de igual manera el derecho a ser indemnizada la persona que arrienda un bien, siempre que la expropiación ocurra antes de cumplir con el tiempo estipulado en el contrato de arrendamiento, desde luego si así constare en escritura pública.

2.3.4. La expropiación en el Código de Procedimiento Civil

El Art. 792, dice “Nadie puede ser privado de su propiedad raíz, en virtud de la expropiación, sino en conformidad con la disposiciones de esta Sección; sin perjuicio de lo que dispusieren las leyes especiales sobre la expropiación para construcción, ensanche o mejora de caminos, ferrovías, campos de aviación y poblaciones”.

Comentario.- Se reafirma en este artículo el derecho de las personas a la propiedad, donde nadie puede privarle de ese derecho sino en virtud de la expropiación, pero siempre que haya sido declarado el bien de utilidad pública o interés social.

Art. 793.- “La tramitación del juicio de expropiación sólo tiene por objeto determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de precio de la cosa expropiada, siempre que conste que se trata de expropiación por causa de utilidad pública”.

Comentario.- Este artículo determina la forma en que se fijará el valor del predio, siendo el último recurso el juicio ante la justicia ordinaria donde se fijará mediante sentencia.

Art. 794.- “La declaratoria 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.

La declaratoria 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”.

Comentario.- Se reafirma en este artículo que la declaratoria de utilidad pública le corresponde hacerlo al Estado y a las demás instituciones del sector público mediante la vía administrativa.

Art. 795.- “El juicio de expropiación se tramitará ante los Jueces de lo Civil competentes por razón del territorio

Si el dueño o el poseedor del inmueble, a falta de aquel, residiere fuera de la República o se ignorare su paradero, la demanda de expropiación será presentada ante el juez del territorio donde estuviere el inmueble, y la

citación al dueño o poseedor y a quienes tuvieran derechos reales sobre la cosa, se entenderá hecha por la publicación en uno de los diarios de Quito o Guayaquil y en el Registro Oficial”.

Comentario.- Cuando se desconoce el domicilio de la persona demandada, en este caso del dueño del predio materia de expropiación, se lo hará mediante publicadas en los diarios de Quito o Guayaquil y en el Registro Oficial. La demanda puede ser presentada por el Procurador General del Estado, cuando sea de interés del Estado, y en las demás instituciones por sus respectivos personeros.

2.3.5. La expropiación en la Ley Orgánica de Contratación Pública⁶⁰.

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 se considerará los precios comerciales actualizados de la zona.

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

⁶⁰ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008, Art. 58

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 que no sea posible un acuerdo directo, se procederá al juicio de expropiación conforme el 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 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... ..”

En caso de las municipalidades el procedimiento de expropiación 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” Comentario.- Aquí se establece la obligación que tienen las instituciones del sector público y el Estado de declarar la utilidad pública del predio a ser expropiado, acuerdo entre las partes que debe hacerse en un tiempo máximo de noventa (90) días, de no ser posible, se procederá al juicio de expropiación conforme el trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil, El Juez toma en consideración el avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, aunque no está obligado a sujetarse a ello

2.3.6. El derecho a la propiedad en la Declaración Universal de los Derechos Humanos

Art. 17.-

1. “Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”

Comentario.- Se establece el derecho de las personas a la propiedad, y que nadie puede privarle de manera arbitraria, se exceptúa, como se comprenderá, la declaratoria de utilidad pública.

2.4. La Expropiación en el Derecho Comparado

En la Constitución de España:

Artículo principal:

La expropiación forzosa es un acto administrativo por el que, a causa de utilidad pública o interés social, se despoja de la propiedad (o interés

legítimo) a una persona, compensándola con el pago de un justiprecio La regulación esencial de la figura se encuentra en el artículo 33.3 de la Constitución del 78, así como en la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa⁶¹.

En La Constitución del Perú

Artículo principal

La teoría del dominio eminente regula básicamente los actos de disposición y entrega de los recursos naturales a los particulares por parte del Estado. En este caso el dominio eminencial es una figura legal que reconoce ciertos atributos de propietario al Estado respecto a los recursos naturales con la finalidad que el mismo pueda administrarlos con cierta libertad en nombre de la Nación. En el dominio eminente, el Estado nunca deja de ser el principal titular de los recursos naturales; sin embargo, al no reconocerse en esta figura las potestades propias de la propiedad privada sobre los mismos, el Estado se encuentra restringido en la posibilidad enajenarlos, es decir entregarlos en propiedad a particulares, aunque en la práctica el efecto de los derechos que se adquieren sobre los recursos naturales sean los mismos. Estas disposiciones tienen su base legal en los artículos 66 y 67 de la Constitución Política del Perú de 1993 y la Ley Orgánica para el Aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821⁶².

CONSTITUCIÓN ARGENTINA DE 1994

Artículo 14. “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: (...) de usar y disponer de su propiedad...”.

⁶¹ Website de Enrique Pasquel, 2000, Publicaciones fieles, expropiaciones regulatorias indirectas

⁶² Website de Enrique Pasquel, 2000, Publicaciones fieles, expropiaciones regulatorias indirectas

Artículo 17. “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley.

La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4º. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie.” (Destacado nuestro).⁶³

CONSTITUCIÓN CHILENA DE 1980

Artículo 19. “La Constitución asegura a todas las personas:

Art. 24. El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales.

Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad pública y la conservación del patrimonio ambiental.

Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de algunos de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los

⁶³ Constitución de la República de Argentina, 1994.

tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales.

A falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado.

La toma de posesión material del bien expropiado tendrá lugar previo pago del total de la indemnización, la que, a falta de acuerdo, será determinada provisionalmente por peritos en la forma que señale la ley. En caso de reclamo acerca de la procedencia de la expropiación, el juez podrá, con el mérito de los antecedentes que se invoquen, decretar la suspensión de la toma de posesión...”.⁶⁴

CONSTITUCIÓN COLOMBIANA DE 1991 (ÚLTIMA REFORMA DE 2005)

Artículo 58. “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.⁶⁵

⁶⁴ Constitución de Chile, 1980

⁶⁵ Constitución de Colombia, 2005

CAPÍTULO III.

METODOLOGÍA

3.1. Método

Por el objetivo que se persigue; esto es, realizar un estudio histórico, doctrinario y jurídico sobre el proceso de expropiación, se aplicó una investigación cualitativa mediante el empleo de los siguientes métodos.

3.1.1. Inductivo – deductivo

Por cuanto en la recopilación de datos, mediante la investigación de campo, no sólo que se analizaron los hechos particulares y datos obtenidos en la observación y en la encuesta para llegar a formular situaciones generales, sino presentar resultados de una manera lógica y secuencial, con lo cual se llegó a comprobar la hipótesis planteada. Esto sin duda produjo un salto cualitativo con la información recopilada.

3.1.2. Analítico – sintéticos

Porque los datos obtenidos fueron analizados e interpretados conforme al tenor de las preguntas, hasta llegar a la síntesis de la investigación mediante la determinación de conclusiones y recomendaciones.

3.1.3. Científico

Por la secuencia de acciones que en la investigación debe seguirse.

3.1.4. Sistémico

Por el enfoque integral que se mantiene en el desarrollo del proyecto; y,
3.1.5. Empírico

Por la observación, recolección de datos e interpretación de resultados.

En la recolección de datos, como medios de prueba y medición, se emplearon las siguientes técnicas:

- La observación directa estructurada.
- Encuesta a la población del cantón Quevedo.
- Entrevista a abogados en libre ejercicio profesional.

Como instrumentos de recolección de datos:

- La ficha de observación de campo.
- El cuestionario de la encuesta.
- Guía de la entrevista, respectivamente.

3.2. Tipos de investigación

3.2.1. Bibliográfica

Se aplicó esta técnica por cuanto fue necesario contar con un amplio marco conceptual bibliográfico de carácter jurídico y doctrinario respecto a la expropiación, a efecto de abordar el objeto de estudio desde una perspectiva conceptual objetiva, práctica y actualizada.

Los datos, teorías y conceptualizaciones obtenidas mediante un manejo adecuado de libros, revistas, datos estadísticos y entrevistas me permitieron fundamentar científicamente el marco teórico de la presente investigación. Para este fin, se utilizaron fichas bibliográficas y mnemotécnicas que

sirvieron para obtener información concreta y pertinente sobre aspectos importantes de los textos consultados, las transcripciones textuales con su respectiva referencia bibliográfica, comentarios e interpretaciones, así como el criterio personal.

3.2.2. De campo

Porque se realizó una investigación empírica en el lugar de los acontecimientos; es decir, en contacto directo con los actores (los afectados por las expropiaciones), con el propósito de conocer con criterio crítico el procedimiento jurídico llevado a cabo en los diferentes casos. Información que se recabó mediante la aplicación de una encuesta estructurada, la observación directa del objeto de estudio y una entrevista a abogados en libre ejercicio profesional

3.2.3. Descriptiva

Se aplicó esta investigación porque me propuse describir el objeto de estudio desde una circunstancia tempo – especial determinada, llegando a enfocar aspectos cualitativos, cuantitativos y categorías bien definidas de la situación observada e investigada.

Esta investigación permitió realizar un estudio descriptivo del problema en las diferentes fases del proceso de expropiación urbana y determinar si la declaratoria de utilidad pública contribuyó al desarrollo social y a mejorar las condiciones de vida que las personas allegadas a los predios expropiados, por lo se hizo un estudio muy concreto de las variables de la hipótesis planteada

3.3. Población

El Universo de la población presente investigación estuvo con formado por la población económicamente activa del cantón Quevedo, misma que es de 63.163 habitantes según proyección del INEC (2010)

3.4. Muestra

Para determinar el tamaño de la muestra, se aplicó la siguiente muestra:

P= Probabilidad de que el evento ocurra 50%

Q= Probabilidad de que el evento no ocurra 50%

Z= Margen de error 1.96 %

E= Error estimado 5 %

N= Población 63.163

$$\frac{1.96^2 \times 0.50 \times 0.50 \times 63163}{0.05^2 (63163-1) + 1.96^2 \times 0.50 \times 0.50} n =$$

$$\frac{3.8416 \times 0.50 \times 0.50 \times 63163}{0.0025 (63163) + 3.8416 \times 0.50 \times 0.50} n =$$

$$= \frac{60636.48 n}{1579.05 + 0.96}$$

$$= \frac{60636.48 n}{1580.01}$$

$$n = 404 \text{ personas}$$

En la mencionada muestra están considerados los abogados en libre ejercicio profesional a quienes se entrevistará, cuya selección se hizo mediante un proceso aleatorio

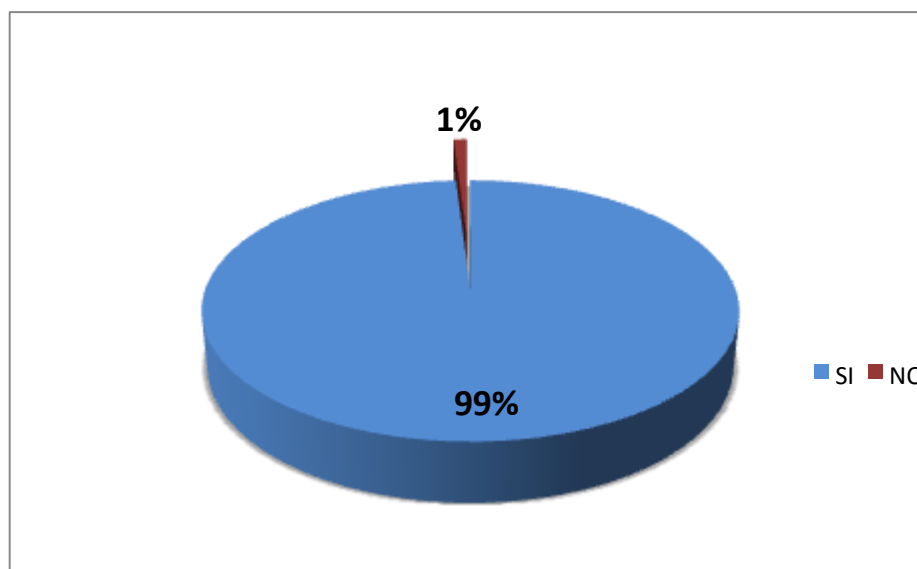
3.5. Instrumentos de la investigación, recolección de datos

3.5.1. Encuesta aplicada a la población

1. Conoce usted de casos de expropiación en la ciudad de Quevedo?

Si (400) NO (4)

POBLACIÓN DE LA MUESTRA	VARIABLES	FRECUENCIA	%
	SI	400	99.00
	NO	4	1.00
404		404	100.00



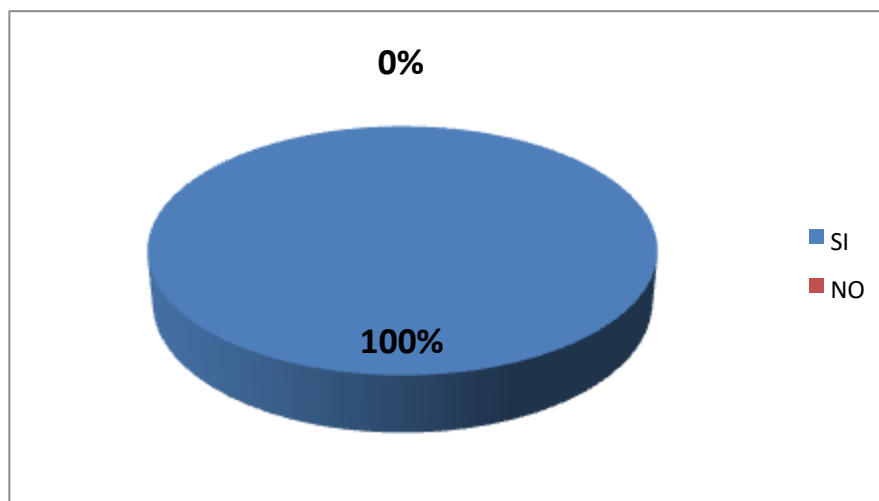
Interpretación

El 99% de los encuestados si conoce casos de expropiación y el 1 % mencionan no conocer.

2. ¿Cree usted que las expropiaciones urbanas de Quevedo han contribuido al desarrollo social?

SI (404) NO (0)

POBLACIÓN DE LA MUESTRA	VARIABLES	FRECUENCIA	%
	SI	404	100
	NO	0	0
404		404	100.00



Interpretación

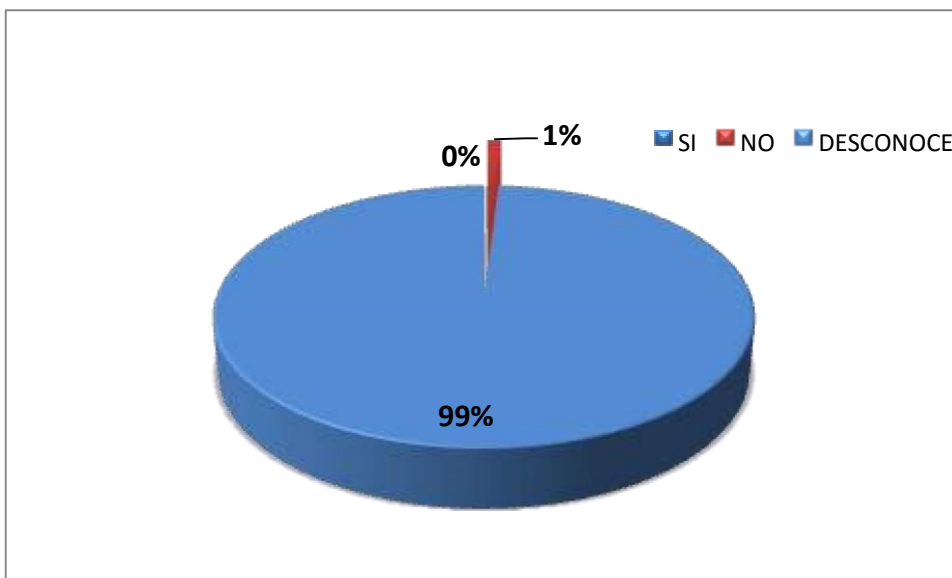
Las expropiaciones de predios urbanos realizadas por la Municipalidad de

Quevedo, si han contribuido al desarrollo social de la ciudad así lo afirman el 100 por ciento de los encuestados.

3. ¿Las expropiaciones de bienes inmuebles en esta ciudad, se han realizado previo a una justa valoración, pago e indemnización?

SI () NO (4) DESCONOCE (400)

POBLACIÓN DE LA MUESTRA	VARIABLES	FRECUENCIA	%
	SI	0	0.00
	NO	4	1.00
	DESCONOCE	400	99.00
404		404	100



Interpretación

El 99 % de las personas encuestadas dicen desconocer si los predios urbanos expropiados hayan recibido por parte del Municipio una justa valoración y pago, y el 1 % dice lo contrario.

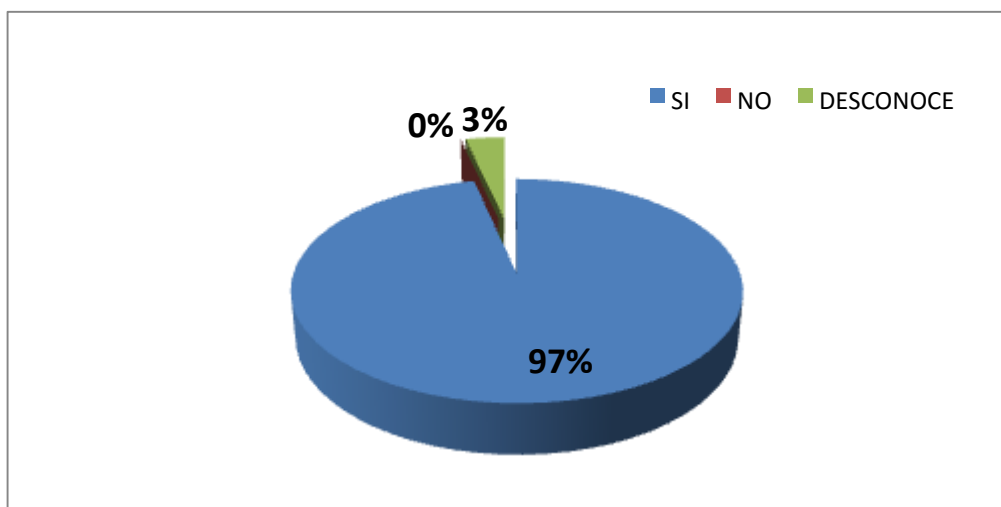
4. ¿Sabe usted si las expropiaciones de bienes inmuebles han sido realizadas en base a la declaratoria de utilidad pública e interés social?

SI (390)

NO ()

DESCONOCE (14)

POBLACIÓN DE LA MUESTRA	VARIABLES	FRECUENCIA	%
	SI	390	97.00
	NO	0	0.00
	DESCONOCE	14	3.00
404		404	100



Interpretación

Se advierte que los bienes inmuebles expropiados en la ciudad de Quevedo, se han realizado previo a una declaratoria de utilidad pública e interés social, el 97 % ..así lo afirma, y un 3 % dice desconocer.

5. ¿Está de acuerdo en que por el bien expropiado se pague en títulos de crédito negociables con vencimientos semestrales, hasta por un tiempo de no mayor de veinticinco años?

SI () NO (404)

POBLACIÓN DE LA MUESTRA	VARIABLES	FRECUENCIA	%
	SI	0	0.00
	NO	404	100.00
404		404	100.00



Interpretación

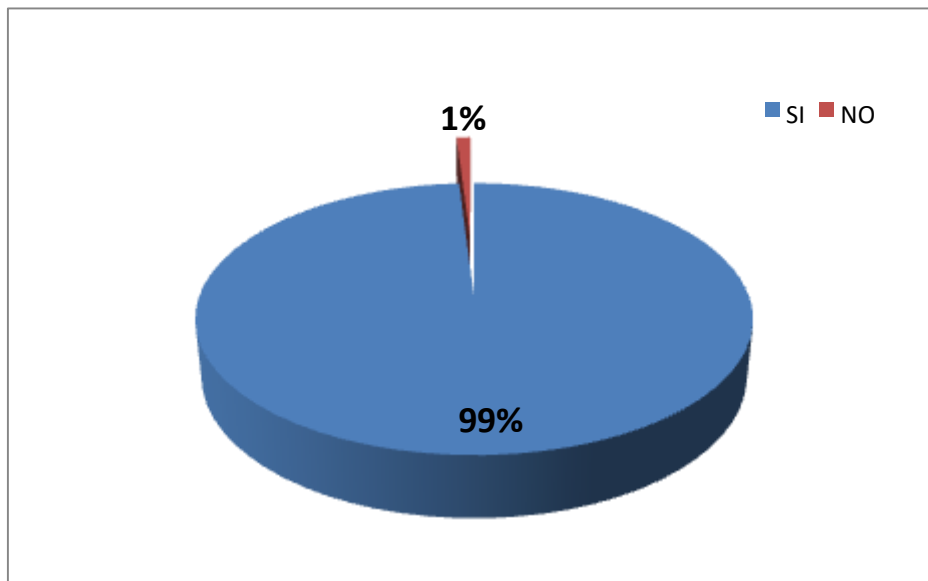
El 100% no está de acuerdo que se pague el bien expropiado en título de crédito negociable.

6.-¿Cree usted que el pagarle con títulos de crédito negociables por un bien inmueble expropiado, es una forma de garantizar el derecho a la propiedad de las personas afectadas?

SI ()

NO (404)

POBLACIÓN DE LA MUESTRA	VARIABLES	FRECUENCIA	%
	SI	400	99.00
	NO	4	1.00
404		404	100.00



Interpretación.

Queda demostrado que este mecanismo de pago mediante títulos de crédito negociables establecido en el COOTAD, no conviene a los intereses de los propietarios de los bienes inmuebles expropiados; el 99 % manifiesta no estar de acuerdo

3.5.2. Entrevista a abogados en libre ejercicio profesional de la ciudad de Quevedo

Ab. Nervo Angulo Camacho, Registro.

1. ¿Cree usted que las expropiaciones urbanas de Quevedo han contribuido al desarrollo social?

Definitivamente. Las expropiaciones realizadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Quevedo sí han contribuido al desarrollo de la ciudad; pues a través de ellas se ha logrado dinamizar las actividades

sociales y económicas, y sobre todo descongestionar el tráfico vehicular, de por sí caótico por el crecimiento del parque automotor. Este es un problema que a medida que crece la ciudad, no sólo que habrá que realizarse más expropiaciones, sino pensar en otras estrategias de planificación urbanística que ayuden a descongestión las actividades, como pasos a desnivel, etc.

2. ¿Considera justo que el Municipio pague en títulos de crédito negociables, en un plazo de hasta veinticinco años por la expropiación de un predio urbano?

No considero justo. Lo procedente es que si un bien inmueble ha sido declarado de utilidad pública y por ende expropiado, el valor fijado por el predio debe pagarse en efectivo, a fin de que los propietarios puedan hacer el mejor uso que deseen con dicho dinero; pues caso contrario, corren el riesgo de convertirse en arrendatarios. Lo justo sería entonces que con dicho dinero ellos compren otro bien inmueble para tener donde vivir.

3. ¿Cree usted que al pagar con títulos de crédito negociables por un bien inmueble expropiado, se está cumpliendo con el precepto constitucional de garantizar este derecho a la propiedad de las personas?

De ninguna manera. Los derechos de las personas son inalienables. Por tanto considero que el derecho a la propiedad garantizado en la Constitución, no se puede vulnerar con este mecanismo o forma de pagar el valor de un predio expropiado.

4. Sabe usted si las expropiación de bienes inmuebles en la ciudad de Quevedo, han sido realizadas en base a la declaración de utilidad pública e interés social?

Considero que sí, pues el Municipio como institución pública que cuenta con los Departamento pertinentes para los casos de expropiación urbana, mal puede actuar al margen de lo que expresamente prescribe el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Es de esperar que así haya ocurrido, ya que no se puede saber este particular por cuanto el precio fijado por el inmueble no se publica por la prensa, sólo la declaratoria de utilidad pública e interés social.

Entrevista al Abogado Gualberto Vargas Gaibor.

1. ¿Cree usted que las expropiaciones urbanas de Quevedo han contribuido al desarrollo de la ciudad?

Sin duda. Las expropiaciones que el Municipio ha realizado sí han contribuido al desarrollo de la ciudad. Por ejemplo: La expropiación que se realizó a una parte de área del Colegio Nacional “Quevedo”, que sirvió para ampliar la vía de ingreso al Shopping, y a cambio los empresarios de este centro Comercial les construyeron aulas y otras mejoras para el

Plantel, y así por el estilo.

2. ¿Considera justo que el Municipio pague en títulos de crédito negociables en un plazo de hasta veinticinco años por la expropiación de un predio urbano?

Por ningún concepto considero que sea justo que se pague a los propietarios del bien expropiado con papeles negociables en la bolsa de valores hasta un plazo de veinticinco años. Pues resulta como despojarlo de su propiedad, por cuanto no podrá comprar otro bien ni emprender ningún negocio. Eso es injusto.

3. ¿Cree usted que al pagar con títulos de crédito negociables por un bien inmueble expropiado, se está cumpliendo con el precepto constitucional de garantizar este derecho a la propiedad de las personas?

Esta forma de pago no es coherente con el derecho a la propiedad que garantiza la Constitución de la República, pues si bien una persona pierde un predio por efecto de la expropiación, lo menos que se puede esperar que se le pague en dinero efectivo, de suerte que se garantice el derecho a la propiedad, ya que podrá comprar otro bien.

4. ¿Sabe usted si las expropiaciones de bienes inmuebles en esta ciudad, han sido realizada en base a la declaración de utilidad pública e interés social?

Considero que sí, ya que no hacerlo sería actuar al margen de lo que establece el COOTAD en materia de expropiación y la misma Constitución de la República. Aunque según versiones, los dueños de estos predios no han recibido una justa valoración. En todo caso, pienso que la declaratoria

de utilidad pública e interés social de un predio debe contemplar también una justa valoración y pago.

Entrevista al abogado Gustavo Defaz

1. ¿Cree usted que las expropiaciones urbanas de Quevedo han contribuido al desarrollo de la ciudad?

De las expropiaciones urbanas que el Municipio ha realizado en la ciudad de Quevedo, todas han contribuido con el desarrollo de la ciudad; esto es, han respondido a los requerimientos del interés general.

2. ¿Considera justo que el Municipio pague en títulos de crédito negociables en un plazo de hasta veinticinco años por la expropiación de un predio urbano?

Definitivamente no. Si el Municipio expropia un predio urbano, este debe ser pagado en dinero efectivo, pues esto le permitirá a la persona afectada comprar otra casa donde vivir con su familia; caso contrario, lo único que se habrá consumado es el despojo de su propiedad, aunque se insista en que se trata de un mecanismo legal

3. ¿Cree usted que al pagar con títulos de crédito negociables por un bien inmueble expropiado, se está cumpliendo con el precepto constitucional de garantizar el derecho a la propiedad de las personas?

Por supuesto que no. Pues con papeles negociables no se compra otro bien inmueble donde ir a vivir, lo cual está en contra del derecho constitucional de garantizar la propiedad.

4. ¿Sabe usted si la expropiación de bienes inmuebles han sido realizada en base a la declaración de utilidad pública e interés social?

El COOTAD establece que para la expropiación de un bien inmueble, éste debe ser declarado previamente de utilidad pública e interés social. No puede ser de otra manera, caso contrario se estaría actuando margen de la ley.

3.6. Hallazgos de la investigación

La investigación de campo permitió establecer los siguientes hallazgos:

Que las expropiaciones de los predios urbanos en la ciudad de Quevedo, si han contribuido al desarrollo de la ciudad; pues tales expropiaciones han estado en función de los requerimientos generales; esto es, dinamizar el crecimiento socioeconómico y descongestionar la circulación vehicular, como ocurrió con la apertura la calle que da acceso al Atascoso o la ampliación de la calle que colinda con el Shopping, por citar algo.

Que las expropiaciones urbanas en esta ciudad se han realizado previas a una declaratoria de utilidad pública e interés social, como así lo establece la Ley.

Que no están de acuerdo que se pague por el bien expropiado con títulos de crédito negociables con vencimientos semestrales hasta por un tiempo no mayor de veinticinco años, sino en dinero efectivo en el momento del acuerdo en entre las partes.

Que el hecho de pagar por el bien expropiado con títulos de crédito negociables, no cumple con el derecho a la propiedad que garantiza la Constitución de la República, ya que significaría como despojarlo de su propiedad, por cuanto no tendría dinero para comprar otro bien donde ir a vivir.

Que el Municipio de Quevedo debe aplicar el Plan de Desarrollo Urbano, sobre todo en los sectores urbanos marginales para evitar que se realicen expropien de bienes inmuebles; aunque estas acciones deben hacerse cuando el interés general de la ciudad lo exige.

Que el Municipio debe pensar en otras estrategias de planificación urbana para descongestionar las actividades comerciales y públicas, hoy concentradas en el centro de la ciudad, de suerte que se proyecte el

desarrollo hacia los cuatro costados, lo cual disminuiría la posibilidad de que el Municipio realice expropiaciones de bienes inmuebles dentro de la ciudad.

CAPÍTULO IV.

COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

4.1. Comprobación de la hipótesis

Los datos obtenidos en la investigación de campo, permitió demostrar que la hipótesis planteada en el presente proyecto de investigación jurídica, a saber: “La reforma al Art. 452 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización referente a la forma de pago, garantizará el derecho a la propiedad de las personas”, la misma que en

base a los resultados de las encuestas y entrevistas resultó positiva; esto es, que el derecho a la propiedad de las personas está garantizado en la Constitución de la República, por lo que no es coherente que se pague por el predio expropiado con títulos de crédito negociables con vencimientos semestrales hasta por un plazo no mayor de veinticinco años, ya que esta forma de pago significa como despojarlo de su propiedad, pues no dispondría de dinero en efectivo para comprar otro bien inmueble donde vivir; por lo que el pago debe hacerse en efectivo y en su momento. De esta forma la hipótesis queda comprobada y por tanto se acepta.

4.2. Reporte de la investigación

El presente proyecto de investigación jurídica, cuyo título es “INDEBIDA UTILIZACIÓN DE LA LEY EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN QUE EFECTÚA EL MUNICIPIO DE QUEVEDO, Y PROPUESTA DE REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO

TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN”, contó con suficiente respaldo bibliográfico, lo cual hizo posible realizar su estudio histórico, doctrinario y jurídico.

En el planteamiento del problema se realizó el análisis de las principales causas que genera la expropiación, y se puntualizó la necesidad de que el valor del predio expropiado se lo haga en dinero efectivo y en el momento del acuerdo entre las partes o mediante permuta como lo prevé el COOTAD, pues ello garantizaría el derecho a la propiedad establecido en la Constitución de la República, análisis que justificó la realización de la investigación por ser pertinente con nuestra formación académica.

.

Los objetivos planteados fueron alcanzados plenamente; pues se realizó el análisis del proceso de la expropiación y se planteó una propuesta de reforma al Art. 452 del Código Orgánico de Organización territorial,

Autonomía y Descentralización

La hipótesis formulada orientó la investigación de campo, resultados que ayudaron a su comprobación.

En la revisión de literatura, se realizó el estudio de la expropiación en su marco histórico, doctrinal y jurídico.

La investigación de campo a base de encuestas y entrevistas, permitió demostrar que la hipótesis planteada fue positiva; esto es, que con la reforma al Art. 452 del COOTAD, se logrará que el pago del predio expropiado se realice en efectivo al momento del acuerdo entre las partes.

Los hallazgos de la investigación que también permitieron elaborar las conclusiones y recomendaciones del caso.

Por último, se elaboró la propuesta de reforma al Art. 452 del COOTAD
CAPÍTULO V.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5. 1. Conclusiones

1. Las expropiaciones de predios urbanos realizadas por el Municipio de Quevedo, si han contribuido al desarrollo de la ciudad.
2. Los dueños de predios urbanos que habitan en la ciudad de Quevedo, están de acuerdo en que se debe anteponer el interés general al particular.
3. El pago de los bienes inmuebles expropiados por el Municipio debe realizarse en dinero efectivo al momento del acuerdo entre las partes.

4. Que los bienes expropiados si han sido en base a declaratoria de utilidad pública.
5. Se desconoce si las expropiaciones hayan tenido una justa valoración y pago de las mismas.

5.2. Recomendaciones

1. Que se utilice este estudio histórico, doctrinario y jurídico del tema de la expropiación, en la reforma de expropiación, pues garantiza el derecho a la propiedad.
2. Que las expropiaciones continúen sirviendo para el desarrollo armónico de la ciudad en beneficio de todos.
3. Que se realice un estudio del proceso de expropiación de predios urbanos dentro marco del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a efecto de conocer el procedimiento seguido en estos casos.

4. Que el pago justo por la expropiación de un bien, por ningún motivo se pague con título de crédito, ya que la persona expropiada de su bien necesita volver a construir en beneficio propio y de su familia.
5. Que los valores de expropiación de un bien público sean de conocimiento general de la ciudadanía.

CAPÍTULO VI. LA PROPUESTA

6.1. Título

Reforma al Art. 452 del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

6.2. Antecedentes

Si la ley es la expresión de la voluntad soberana, es de esperar que ésta responda al interés general; esto es, que su marco jurídico norme la convivencia armónica y civilizada de la colectividad, proporcionando mejores condiciones socio-ambientales y geopolíticas, donde sus habitantes desarrollen de manera armónica sus actividades particulares y profesionales, y que sus derechos se hallen plenamente garantizados por la Constitución de la República y demás leyes.

En ese sentido, las instituciones jurídicas de la legislación ecuatoriana deben estar en concordancia con los derechos de las personas y las aspiraciones e intereses de la sociedad; por lo que si una Ley o lo que es más común que ocurra, que alguna parte específica de ella no esté en concordancia con el espíritu de la Ley, entonces necesariamente debe ser objeto de una reforma a fin de que no cause malestar o injusticia.

En el caso de la institución de la expropiación de bienes inmuebles dentro de una ciudad, o por parte de los Consejos Provinciales e Instituciones del Estado, deben observar estrictamente las normas jurídicas que tienen que ver con este caso, a fin de evitar que sus actos afecten los intereses de los particulares; pues si un predio ha sido declarado de utilidad pública e interés social, también debe garantizar que los derechos a la propiedad y al patrimonio no sean vulnerados o lesionados, y que en casos de expropiación forzosa, que los dueños perciban el valor del predio en dinero en efectivo.

Debo puntualizar, además, que la elaboración de la presente propuesta de reforma al Art. 452 del Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización, cumple con todos los requerimientos establecidos en el Reglamento de la Universidad para alcanzar el Título de Abogado y también constituye un estudio objetivo que fundamenta la propuesta de reforma.

6.3. Justificación

El estudio histórico, doctrinal y jurídico realizado sobre el tema de la expropiación, y que hizo posible plantear una propuesta de reforma legal al Art. 452 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, constituye un aporte académico jurídico que vale la pena sea analizado por la comunidad universitaria y las entidades públicas de la

ciudad, a efecto de que la institución de la expropiación no se constituya en un desalojo, sino que garantice el derecho a la propiedad, lo cual se cumple en el momento en que los afectados reciben el dinero que les corresponde por su predio.

De ahí que se justifica plenamente la elaboración de la propuesta, cuya exposición de motivos, como veremos más adelante en los considerandos, están acorde con las aspiraciones e intereses generales de la sociedad; esto es, que los bienes expropiados reciban una valoración justa y sobre todo su pago en dinero en efectivo, con el fin garantizar el derecho a la propiedad como establece la Constitución de la

República

Visto así, el presente proyecto de investigación jurídica tiene como beneficiarios directos a la población del cantón; pues constituye un aporte académico al estudio jurídico de casos de expropiación, lo cual abona en la importancia de realizar la propuesta.

6.4. Síntesis del diagnóstico

Luego de haber analizado con cierta amplitud el problema de la expropiación urbana y fundamentado su marco histórico, doctrinal y jurídico, así como también haber obtenido los resultados de la investigación de campo, donde se demuestra que la hipótesis planteada es positiva; se puede establecer que el Art. 452 del COOATAD debe reformarse a efecto de garantizar el derecho a la propiedad de los afectados con actos administrativos de expropiación.

Como aspectos positivos del proceso de expropiación, se destaca el hecho de que las personas están de acuerdo en que se debe anteponer el interés

general al particular, y que las expropiaciones sean declaradas previamente su utilidad pública.

Como aspecto negativo del citado artículo, es que prevé el pago del inmueble expropiado mediante títulos de crédito negociables, lo cual no es compatible con los intereses de los particulares, ni se garantiza el derecho a la propiedad establecido en la Constitución de la República.

6.5. Objetivos

6.5.1. General

Elaborar una propuesta de reforma al Art. 452 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

6.5.2. Específicos

1. Argumentar con claridad en la exposición de motivos la importancia de la expropiación de predios urbanos.
2. Exponer de manera objetiva en los considerandos, los argumentos que motivan la expropiación.
3. Establecer la necesidad de garantizar el derecho a la propiedad mediante el pago en dinero en efectivo por el bien expropiado

6.6. Descripción de la Propuesta

La propuesta de reforma al Arts. 452 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, presenta una exposición de motivos donde se argumenta las razones en que se fundamenta la

propuesta, con el fin de garantizar el derecho a la propiedad de las personas, a través del acto administrativo de la expropiación, pues al pagarle en dinero en efectivo, y no en títulos de crédito, el afectado podrá comprar otro bien, caso contrario sería como desalojarlo de su casa.

La propuesta de reforma contiene los considerandos de estilo y la determinación del marco legal necesario en estos casos

Por último se desarrolla la propuesta de reforma al Art. 452 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

6.7. Desarrollo

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Que la Asamblea Nacional Constituyente se encuentra empeñada en impulsar un proceso de reforma democrática de las Instituciones del Estado, a efecto de incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y articulación entre las entidades públicas, que promuevan el bienestar social y el crecimiento poblacional en condiciones de equidad y justicia.

Que, el momento histórico que vive el país, producto de acelerados cambios y procesos de transformación socioeconómica, exige de una normativa jurídica que guarde coherencia con el interés general y los preceptos constitucionales.

Que el nuevo modelo de desarrollo del país exige consolidar los procesos administrativos desde una visión social que promueva el progreso, donde las Instituciones normativas de nuestra legislación, como es el caso de la expropiación de bienes inmuebles, debe garantizar el derecho a la propiedad de las personas.

Que la Constitución vigente incorpora artículos que promueven el fortalecimiento de la gestión administrativa de las instituciones públicas en capacidad de expropiar, dígase Municipios, Consejos Provinciales, etc.

Que para efecto es necesario de una legislación que, además de armonizar sus contenidos a las normas constitucionales, supere trabas de una legislación que no solo dilata los procesos administrativos y la prescripción de las causas, sino que causa perjuicios económicos a quienes resulten afectados con la expropiación

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

CONSIDERANDO

Que, el Artículo 31 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir”

Que, el Art. 69, núm. 2, “Reconoce el patrimonio familiar inembargable en la cuantía y con las condiciones y limitaciones que establezca la ley. Se garantiza el derecho a testar y de herencia”

Que el Código de Procedimiento Civil, en su Art. 781 y siguientes, establece el proceso administrativo a seguirse en casos de expropiación.

Que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en los Arts. 449 al 458 prescriben el proceso a seguir en los casos de expropiación, donde se puntualiza que estas requieren de previa declaratoria de utilidad pública o interés social, con expresión del fin a que haya de aplicarse el objeto expropiado.

Que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Art. 58 y siguientes, 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 es necesario armonizar la normativa que rige el sistema administrativo de actos de expropiación con los principios definidos en la Constitución de la República del Ecuador, donde se garantizan los derechos a la propiedad de las personas

En uso de sus atribuciones conferidas en el Art. 120, núm. 6 de la Constitución de la República del Ecuador

Expide la siguiente:

REFORMA AL ART. 452 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.

El Art. 452, Dice:

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

Del valor a pagar, se descontará 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”.

La reforma propuesta dice:

Art. 452. **Forma de pago.-** La forma de pago será en dinero en efectivo. De existir acuerdo entre las partes, podrá realizarse el pago mediante permuta con bienes.

Del valor a pagar, se descontará 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”.

Suprímase del primer inciso la expresión “o mediante títulos de crédito negociables, con vencimientos semestrales con un plazo no mayor de veinticinco años”

Dado y firmado en la Asamblea Nacional Constituyente, en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, a los diez días del mes de diciembre del dos mil nueve.

Presidente

Secretario General

6.8. Beneficiarios

La presente reforma al Art. 452 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por su contenido social y de justicia, tiene como finalidad precautelar los derechos a la propiedad de las personas garantizado en la Constitución de la República del Ecuador, por lo que tiene como beneficiarios a los habitantes de todas las comunidades urbanas de las ciudades del país, puesto que la reforma especifica la obligatoriedad que tienen las instituciones públicas en capacidad de expropiar de pagar en efectivo de manera inmediata al acuerdo entre las partes, lo cual es coherente con el precepto constitucional invocado respecto de la propiedad.

6.9. Impacto social

Por el contenido social de la propuesta al plantear la reforma al Art. 452 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en lo referente a la forma de pago; esto es, en dinero en efectivo o mediante permuta, y no en títulos de crédito negociables, se garantiza el derecho a la propiedad de las personas,

6.10. Conclusiones

1. Que el objetivo general planteado respecto a la elaboración de una propuesta de reforma al Art. 452 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ha sido alcanzado a plenitud.
2. Que los objetivos específicos se han alcanzado en base a la exposición de motivos y los considerandos de la propuesta.
3. La propuesta de reforma garantiza los derechos de las personas afectadas con la expropiación a recibir el pago en dinero en efectivo y en el momento del acuerdo.

6.11. Glosario de términos

Expropiación.- Desposeimiento o privación de la propiedad por causa de utilidad pública o interés preferente, y a cambio de una indemnización previa.

Valor.- Utilidad de las cosas. Cualidad de una cosa que lleva a dar por ella, o a pedir para cederla una suma de dinero o algo económicamente apreciable; en el caso de la expropiación, el valor real que se paga en efectivo a los afectados por el predio

Avalúo comercial.- Acción y efecto de evaluar; esto es, fijar la estimación de una cosa en la moneda del país o la indicada en el negocio de que se trate. En lo referente al avalúo comercial, es el valor que se paga por un predio en consideración a la plusvalía.

Plusvalía.- Incremento del valor de una cosa debido a circunstancias que no dependen de la voluntad del dueño.

Indemnización.- Resarcimiento económico del daño o perjuicio causado. También significa reparación, compensación, satisfacción

Utilidad pública.- Es la cualidad que recibe un predio por su grado de repercusión en el interés público.

Fin social.- Es el fin último, el destino de carácter social que recibe un predio al momento de la declaratoria de utilidad pública.

Catastro.- Censo descriptivo de las fincas rústicas y urbanas. Es el registro público que contiene la cantidad y el valor de los bienes inmuebles y los nombres de los propietarios; el cual sirve para determinar la contribución imponible en proporción a sus productos y a sus rentas. Operación técnica que determina la extensión, calidad, cultivo, aplicación y valor de un inmueble.

Plan de desarrollo urbano.- Es un instrumento de planificación urbanística que debe tener una ciudad para promover su desarrollo armónico

Expansión demográfica.- Crecimiento demográfico acelerado que experimenta una urbe o comunidad debido a la concurrencia de circunstancias endógenas y exógenas favorables

Invasiones.- Asentamiento poblacional masivo en áreas de terrero aledaños a las urbes, con el objeto de tener un lugar donde vivir.

BIBLIOGRAFÍA

BONNECASE, Julien, Tratado Elemental de Derecho Civil, Biblioteca clásicos del derecho, Oxford, University Press, 2000, pp. 449 y ss.

BUSTAMENTE Fuentes, Colón, Nueva justicia Constitucional, Editorial Jurídica del Ecuador, Tomo I, Quito, p. 79

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Argentina.2000.

CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, Lexis-Nexis, T. II,

Buenos Aires, 2004, p. 483

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito. 2008

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1945

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1967.

CONSTITUCIÓN CODIFICADA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito. 1945.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito. 1998

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA, 1994
CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE, 1980

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2005.

CÓDIGO CIVIL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2009

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito. 2009.

CODIFICACIÓN DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2000.

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA

Y DESCENTRALIZACIÓN, Registro Oficial, Quito, 2010.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS,
Naciones Unidas, Edición Especial, 1948, Art. 17

DIRECCIÓN NACIONAL DE AVALÚOS Y CATASTROS (DINAC), 2000.

DROMI, José Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1978

ESPINOZA, Galo, 1986, Enciclopedia Jurídica, Volumen I y II, Instituto de Informática, Quito – Ecuador

GRANJA Galindo, Nicolás, Fundamentos del Derecho Administrativo, Editora Pilar Camposano Loaiza, Loja, Ecuador 1999.

GRANJA Galindo, Nicolás, Fundamentos de derecho Administrativo, Editorial jurídica del Ecuador, Cuarta edición, 2002, p.282
LARREA, Holguín Juan, 2004, Derecho Civil del Ecuador, Sucesión por causa de muerte, Volumen IX, Corporación de Estudios y Publicaciones, Universidad Técnica Particular de Loja, Loja.

LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008

LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008.

LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, Corporación de Estudios y Publicaciones, R. O. 349, 1993. Quito.

LEY DE PATRIMONIO CULTURAL DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, R. O. 018, 9/06/1978, Quito.

LEY DE HIDROCARBUROS, Corporación de Estudios y Publicaciones, R. O. 711, 15/11/78, Quito.

LEY DEL RÉGIMEN DEL SECTOR ELÉCTRICO DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito. R. O. 43, 1996

LEY DE AGUAS, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008

LEY DE DESARROLLO AGRARIO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008

LÓPEZ, Nelson, La expropiación, Tercera edición, Cuenca, 2000, pp. 35.

REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Decreto Ejecutivo, 1248, 2008.

VALAREZO, García Reinaldo y Castillo Bermeo Rogelio, 2004, Manual de Investigación Jurídica, Loja.

VALENCIA, Zea Arturo, Derecho Civil, Tomo II, Editorial Temis, Bogotá, pp. 143, 144.

VILLEGAS, A. W., Régimen Jurídico de la Expropiación, Desalma, Buenos Aires, 1973, p. 228

WEBSITE de Enrique Pasquel, 2000, publicaciones fieles, expropiaciones regulatorias o indirectas

WWW.DERECHOECUADOR.COM, RJSys, La propiedad, propiedad de dominio, 2010.

DIARIO LA HORA, Quevedo, 28 de enero del 2010

DIARIO LA HORA, Quevedo, 19 de julio del 2010

ANEXOS N° 1:

Cuestionario de la encuesta

1. ¿Conoce usted de casos de expropiación en la ciudad de Quevedo?

Si () NO ()

2. ¿Cree usted que las expropiaciones urbanas de Quevedo han contribuido al desarrollo social?

Si () NO ()

3. ¿Las expropiaciones de bienes inmuebles en esta ciudad, se han realizado previo a una justa valoración, pago e indemnización?

Si () NO () DESCONOCE ()

4. ¿Sabe usted si las expropiaciones de bienes inmuebles han sido realizadas en base a la declaratoria de utilidad pública e interés social?

Si () NO () DESCONOCE ()

5. ¿Está de acuerdo en que por el bien expropiado se pague en títulos de crédito negociables con vencimientos semestrales, hasta por un tiempo de no mayor de veinticinco años?

Si () NO ()

6.- ¿Cree usted que el pagar en papeles negociables por un bien inmueble expropiado, es una forma de garantizar el derecho a la propiedad de las personas afectadas?

SI () NO ()

ANEXO N° 2:

Entrevista a abogados en libre ejercicio profesional de la ciudad de Quevedo

1. ¿Cree usted que las expropiaciones urbanas de Quevedo han contribuido al desarrollo social?
2. ¿Considera justo que el Municipio pague en títulos de crédito negociables en un plazo de hasta veinticinco años por la expropiación de un predio urbano?
3. ¿Cree usted que al pagar en títulos de crédito negociables por un bien inmueble expropiado, se está cumpliendo con el precepto constitucional de garantizar este derecho a la propiedad de las personas?

4. ¿Sabe usted si las expropiación de bienes inmuebles en la ciudad de Quevedo, han sido realizadas en base a la declaración de utilidad pública e interés social?

ANEXO N° 3:

Proceso de expropiación

Para fijar el monto de la indemnización en la expropiación, suelen presentarse dos procedimientos: Uno de carácter administrativo y el otro judicial. a) El procedimiento administrativo, salvo disposiciones legales especiales, consiste en el ajuste o arreglo transaccional que se logra pactar con el dueño de la cosa expropiada, respecto a dicho monto. b) El procedimiento judicial para los bienes raíces, se encuentra prescrito en los Art. 781 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, sin perjuicio de lo que dispusieren leyes especiales sobre la expropiación para la construcción, ensanche y mejora de caminos, ferrovías, campos de aviación y poblaciones.

No obstante lo expresado, para algunos tratadistas en la expropiación por causa de utilidad pública, cuando se limita a fijar el valor de la expropiación, no constituye sino un acto judicial no contencioso; es decir, un acto de tal naturaleza que, si bien requiere la intervención de un juez, no se suscita en él contienda alguna entre las partes.

En el Código de Procedimiento Civil, Sección 19ª, del Libro II, existe el epígrafe que dice: “Del juicio de expropiación”, el trámite que establecen los Art. 781 al 806, se refieren a la tramitación de la expropiación, los mismos que tienen por objeto determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de la cosa expropiada, estableciendo que es condición de la expropiación que sea por causa de utilidad pública o sea que se especifique el fin social al que se destinará el inmueble

Los antecedentes para la expropiación son de carácter administrativo, y están facultados para ello el Presidente de la República, los Concejos cantonales, los Consejos provinciales y otras entidades del sector público legalmente constituidos. La expropiación se puede aplicar para varios objetos, como: Construcción de caminos nacionales, provinciales, cantonales y parroquiales, acueductos para las poblaciones, edificios para la educación, fortalezas, cárceles, etc.

Con anterioridad a la vigencia del Código de Procedimiento Civil, la expropiación podía ser ordenada sólo para bienes raíces, pero ahora, según el texto de varios artículos del Código Procedimiento Civil, la expropiación puede ser de bienes muebles e inmuebles, ya que se habla de cosa juzgada.

Las personas legitimadas para solicitar al juez que señale el valor de la cosa expropiada, son los representantes legales de las entidades del sector público, de acuerdo con las funciones que les son propias. El juez competente para conocer de la expropiación es el Juez de lo Civil, por razón

del territorio. La persona con la que debe contarse en la expropiación, es el dueño o poseedor del inmueble, y cuando residiere fuera de la República del Ecuador o se ignore su paradero, la demanda debe presentarse ante el Juez del lugar en que esté situado el inmueble, debiendo hacerse la citación mediante publicación del extracto de la demanda en uno de los diarios de Quito o Guayaquil y en el Registro

Oficial.

Los documentos que deben acompañarse a la expropiación, son los que determinan el Art. 786 del Código de Procedimiento Civil, y cuando el fundo no constare en el catastro, se pedirá al Municipio que practique el avalúo o a su vez a la Oficina Nacional de Avalúos y Catastros. El Procurador General del Estado solicitará a los representantes de las instituciones del sector público que se practique el avalúo que se acompañará a la demanda.

La demanda, a más de cumplir con los requisitos de los artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Civil, deberá expresar el área del terreno cuya expropiación se pretende y la relación de esta área con la totalidad del fundo, indicando las construcciones que existen en dicha área a expropiarse. Se indicará el nombre y el domicilio de los dueños del predio, que según el Certificado del Registrador de la Propiedad tuvieren derechos reales o de arrendamiento sobre el fundo para los fines determinados en el Art. 795 del Código de Procedimiento Civil, que protege los derechos del arrendamiento a quien debe indemnizárselo.

Como se puede advierte, a pesar de que el trámite de expropiación tiene por objeto principal determinar la cantidad que debe pagarse al propietario del bien expropiado, la sentencia abarca no solo el hecho en sí mismo, sino también otros, como los ya mencionados, debiendo añadirse que la sentencia decretará la expropiación del inmueble fijando los linderos.

El nombramiento del perito se lo hará previo al pedimento del actor, conforme prescribe el Código citado:⁶⁶

Este nombramiento de perito debe recaer en personas mayores de edad, de reconocida honradez y probidad, que tengan suficientes conocimientos de la materia que deben informar y que de preferencia residan en el lugar en donde se practicarán las diligencias o en el lugar que se sigue el juicio.

Formulario de la demanda de expropiación

SEÑOR JUEZ DE LO CIVIL

Nosotros Lic. NN y Ab. NN en nuestras calidades de Alcalde del Ilustre Concejo de..... y Procurador Síndico Municipal, respectivamente, según consta en los nombramientos que adjuntamos, mayores de edad, de estado civil casado, de profesión Licenciado el primero y abogado el segundo, comparecemos a nombre y representación del Concejo

Cantonal de..... y con este carácter atentamente exponemos:

El Concejo Cantonal de....., en vista de que se necesita construir un edificio para el funcionamiento de varias dependencias, en sesión llevada a cabo el día...., declaró de utilidad pública, amparado en el Art. 783 del Código de Procedimiento Civil y los pertinentes de la Ley Orgánica de Organización, Autonomía y descentralización, decretó la expropiación de una parte de terreno que pertenece a los cónyuges Juan Mendieta Ramos y Manuela Coronel Domínguez. Declaró también que la expropiación es con el carácter de urgente, ateniéndose a la disposición del Art. 797 del Código mencionado, por lo que se procedió a ocupar inmediatamente el inmueble, posesión que la deberá decretar el Señor Juez en la primera providencia que dicte, para lo cual acompañamos la suma de...., que a nuestro juicio

⁶⁶ Código de Procedimiento Civil, 2009, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Art. 254

debe pagarse por el bien expropiado, pero el juicio deberá continuar con los trámites señalados en los artículos anteriores al Art. 797 citado. La superficie del inmueble que se expropia es de mil metros cuadrados y está situado en la parroquia de....., perteneciente a este cantón, provincia de...., que fue adquirido por los ya mencionados propietarios, según la certificación emitida por el señor Registrador de la Propiedad, en el cual también se indica que el inmueble está gravado por una hipoteca a favor del Banco del Pichincha, por la suma de.....De conformidad con el Art. 794 del Código de Procedimiento civil, expresamos que el terreno, cuya expropiación se pretende es de mil metros cuadrados y la relación de esta área con la de todo el fundo de propiedad de los cónyuges, es el 30 %. En el área a expropiarse no existen construcciones ni plantaciones.

Los linderos del inmueble son los siguientes: por el norte, en una longitud de cuarenta metros, con propiedad de; por el sur, en la misma extensión con la calle de.....; por el este, en una extensión de veinte y cinco metros, con terrenos de los expropiados; y por el oeste, en la misma extensión con la calle de..... Consignamos la suma de....., tal como dispone el Art. 790 ya citado.

Con estos antecedentes en las calidades ya expresadas, y habiendo cumplido con los requisitos que establece la Ley (puede ser la Ley Régimen Administrativo, Ley de Contratación Pública, Ley del COOTAD), de acuerdo con los documentos que acompañamos y apoyados en lo que disponen los Art. 781 al 806 del Código de Procedimiento Civil, pedimos la expropiación del inmueble de propiedad de los cónyuges mencionados en primer término, en una superficie de mil metros cuadrados, comprendidos en los linderos y extensiones ya determinados.

La cuantía de este predio, pasando de no llega a.....(puede considerarse esta cuantía como indeterminada) Aparejamos a la presente

demanda los documentos que nos habilitan como representantes del Concejo, y los determinados en el Art. 785 del Código de Procedimiento Civil, en seis fojas útiles. Por lo dispuesto en el Art. 252 del Código de Procedimiento Civil, pedimos que se nombre un perito o peritos, debiendo fijar el término dentro del cual el perito o peritos deben presentar su informe, el que deberá tener por objeto fijar el valor o cantidad a pagarse por el fundo expropiado.

-A los señores Juan Antonio Mendieta y Manuela Coronel Domínguez se les citará con esta demanda y la providencia que en ella recaiga, en la casa N^a....., de la calle....., de la parroquia urbana....., de esta ciudad, para que concurran a hacer uso de sus derechos dentro del término de quince días, conforme al Art. 788 ya invocado.

Se contará con el Señor General del Banco del Pichincha, a quien se lo citará. El trámite que debe darse a esta causa es el consignado en la Sección 19 del Libro del Código de Procedimiento Civil. Recibiremos notificaciones en el casillero (esto donde haya casilleros; en otros, en la oficina de un abogado; y en otros, en la casa de habitación de los interesados o en otra casa, siempre que no disten del juzgado más de un kilómetro a la redonda)

Suscribimos.

AUTO DEL JUEZ ACEPTANDO A TRÁMITE LA DEMANDA DE EXPROPIACIÓN

JUZGADO DE LOS CIVIL.....(lugar, día y hora) Avoco conocimiento de la presente causa (si hay un solo Juez no hará falta que se ponga estos términos, pero si hay varios se complementará el sentido) por sorteo realizado en la oficina respectiva. La demanda reúne los requisitos legales, por lo que se la considera como clara y precisa, aceptándosela en

consecuencia al trámite por cuanto se han acompañado de los documentos requeridos en los Art. 68 y 786 del Código de Procedimiento Civil; y habiéndose declarado la utilidad pública y aparejado la resolución de expropiación urgente del fundo, materia de la causa, y consignado la cantidad de..... como precio de la cosa, mediante cheque certificado del Banco de..... a órdenes de este Juzgado, se autoriza a los personeros de la Municipalidad la ocupación del inmueble expropiado en una superficie de mil metros cuadrados, situado en....., con los linderos y otras especificaciones determinados en el certificado del Registrador de la Propiedad. Los interesados en el término de tres días de citados y notificados procedan a elegir el perito de mutuo acuerdo o pedir que se designe a más de uno para la diligencia de avalúo, en caso contrario, de acuerdo con el Art. 256 del Código de Procedimiento Civil, el que suscribe procederá a nombrar un solo perito en la persona que él escoja. Cítese a los señores Juan Mendieta Ramos y Manuela Coronel Domínguez, en el domicilio designado por los peticionarios para que concurran a hacer valer sus derechos; asimismo se fija el término de diez días para que el perito o peritos nombrados emitan el informe. Inscríbase esta demanda en el Registro de la Propiedad del cantón. El cheque consignado como valor de la cosa expropiada deposítase en el Banco de..... hasta que se fije el valor definitivo por concepto de precio de la cosa expropiada. Tómese en cuenta la calidad en que comparecen los representantes de.....y agréguese al proceso las copias certificadas de sus nombramientos, así como la documentación ya indicada. Notifíquese a los actores en el domicilio señalado.

Citación y comparecencia de los demandados

Citados los demandados, estos tienen la obligación de señalar domicilio conforme al Art. 75 del Código de Procedimiento Civil, así:

SEÑOR JUEZ DE LO CIVIL.

Nosotros, Juan Mendieta y Manuela Coronel Domínguez, en el juicio de expropiación No..... propuesto en contra nuestra por... , atentamente decimos:

I.- Nuestros nombres y apellidos son los que quedan indicados, de estado civil casados, de ocupación agricultores y mayores de edad;

II,- Señalamos como nuestro domicilio en donde hemos de recibir notificaciones y designamos como nuestro defensor al doctor.... facultándole la presentación de toda clase de escritos tendentes a la defensa de nuestros intereses;

III.- Por cuanto es oneroso, y a sabiendas de que el Señor Juez ha de nombrar un profesional correcto y apto, no haremos uso del derecho que nos concede el Art. 252 del Código de Procedimiento Civil, y nos allanamos al que usted nombre.

Firmamos con nuestro defensor.

Nombramiento de perito

DECRETO DEL JUEZ

JUZGADO DE LO CIVIL... (lugar, día, y hora). Visto el pronunciamiento de los cónyuges Juan Mendieta y Manuela Coronel, de conformidad con el Art. 256 del código de procedimiento Civil, nómbrese como perito único al ingeniero Raúl Mesa Semanate, quien de aceptar el cargo se posesionará el día de... , a las nueve horas y presentará su informe en el término de diez días contados desde la fecha de su posesión, tómese en cuenta el domicilio designado por los cónyuges Juan Mendieta y Manuela Coronel. Notifíquese.

Posesión del perito

En Quevedo, hoy día..., a las catorce horas, siendo estos el día y hora señalados ante el señor el doctor... Juez de lo Civil de..., comparece el ingeniero Raúl Mesa Semanate, portador de la cédula de identidad No... con el objeto de posesionarse del cargo de perito para el que fue nombrado y aceptándolo jura que lo desempeñará fiel y legalmente...

Leída que le fue la presente acta,

Firma con el señor Juez y Secretario que certifica.

Informe del perito

Todo informe pericial debe ser redactado con claridad y expresión de los fundamentos en el que se apoya, según el Art. 257 del Código de Procedimiento Civil.

En el caso de expropiación, el informe pericial es fundamental, y a pesar de que los Arts. 257, inciso 2 y 262 del Código de Procedimiento Civil, facultan al juez para no atenerse contra su convicción al juicio de los peritos, contrario a lo que él mismo percibió por sus sentidos, mi opinión es que en la expropiación el Juez no tiene esa facultad, salvo el caso que se probare en forma fehaciente que el dictamen pericial adoleciera de error esencial, como lo prescribe el Art. 262 del Código de Procedimiento Civil, error que debe ser debidamente comprobado mediante trámite sumario, para que pueda el Juez ordenar que se corrija el error por otro u otros peritos.

El informe pericial debe presentarse en el término señalado por el Juez, ciñéndose a lo que dispone la parte del Art. 791 del Código de Procedimiento Civil, y no puede entonces pedirse prórroga, como en la generalidad de los casos para presentar el informe.

Alternativas del juicio de expropiación

En el articulado que regula la expropiación en nuestro Código de Procedimiento Civil, se prevé varias posibilidades acerca de la cosa de cuya expropiación se trata, así:

- a. Puede estar afectada con hipoteca, anticresis u otro gravamen, por lo que en la sentencia la parte del precio debe entregarse al acreedor por concepto de su crédito, pero también se cancelará el gravamen, conforme al Art. 794 del Código de Procedimiento Civil;
- b. Si al tiempo de decretarse la expropiación el fundo estuviere arrendado, se decretará la terminación del arrendamiento, en la parte a que se contrae la expropiación y se fijará la indemnización que se debe pagar al arrendatario por tal concepto; si se tratare de la expropiación de todo el predio, debe declararse por terminado el contrato de arrendamiento, aún en la parte que no se comprenda en la expropiación a solicitud del arrendatario, según el Art. 795 del mismo Código;
- c. Si el inmueble estuviere embargado, no es obstáculo para la expropiación, pero el precio se debe poner a disposición del Juez que ordenó el embargo, quien por el hecho de la consignación, ordenará que se cancele el embargo;
- d. Si hubiere un juicio pendiente sobre la propiedad expropiada o cualquier otro derecho real, se dará por terminado el juicio.

Estimamos que en estos casos deberá notificarse al acreedor, hipotecario o acreedor anticrético, al arrendatario y a las personas que hubieran obtenido el embargo o a los que estuvieren involucrados en el litigio para que puedan hacer valer sus derechos, y porque es norma que exige se cuente con los interesados en un litigio.

Como se ve, aunque el Art. 796 del Código de Procedimiento Civil prohíbe incidentar cuando hay circunstancias como las anotadas, es ineludible la incidentación.

Sentencia

JUZGADO DE LO CIVIL... (Lugar, día y hora). VISTOS: Los señores Lic. N.N y Ab.... Alcalde y Procurador Síndico del Concejo. Dicen que por requerir para los trabajos de construcción e implantación de un edificio donde funcionarán oficinas de..., la institución... en sesión de... , declaró de utilidad pública el inmueble de propiedad de los señores Juan Antonio Mendieta Ramos y Manuela Coronel Domínguez y resolvió a la vez la expropiación con el carácter de urgente, debiendo solicitarse al Juez la ocupación de dicho inmueble en la providencia respectiva, lo que fue atendido por el Juez de la causa con dicho lote de terreno, ubicado en..., de la Parroquia Urbana..., declaratoria que fue definitiva en vista de que no hubo oposición dentro del campo administrativo por parte de los propietarios; mediante esta vía y habiéndose ratificado la declaratoria de utilidad pública por..., mediante acuerdo Nª... de..., los personeros manifiestan que la corporación a la que representan les autorizó se demande la expropiación de dicho inmueble.

Con estos antecedentes y fundándose en lo prescrito de los Arts. 781, 782 y otros del Código de Procedimiento Civil y sus concordancias (Ley

Orgánica de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, del Ministerio Públicos, etc.), demandan la expropiación urgente a favor del Municipio, un terreno desmembrado de mayor cantidad del inmueble que tiene una superficie de mil metros cuadrados, en los que no hay ni construcciones ni plantaciones, indicando que los linderos son... (los indicados en la demanda), cumpliendo con lo prescrito en los Arts. 69,

797, 804 y leyes conexas, consignado la suma de..., a órdenes del Juzgado de lo Civil. El que suscribe como juez..., avocó conocimiento de la causa en virtud del sorteo realizado en la correspondiente oficina y se ordenó que se cite a los cónyuges Juan Antonio Mendieta y Manuela

Coronel Domínguez, quienes comparecen a fojas..., señalando domicilio y piden que se nombre un solo perito, lo que el Juez acepta y se designa al ingeniero Raúl Mesa Semanate. Tramitada la causa en forma legal se presentó el informe del mencionado ingeniero, quien avaluó la propiedad de los cónyuges Mendieta – Coronel, en la suma de ..., que fue aprobado por los personeros de... , e impugnados por los demandados. Concluido el trámite de la causa, para resolver se considera: PRIMERO: En la tramitación del proceso no se ha omitido solemnidad alguna ni se ha violado el trámite correspondiente a la naturaleza de la causa, por lo que se declara la validez del proceso. SEGUNDO: De acuerdo con el Art.782 del Código de Procedimiento Civil “la tramitación del juicio de expropiación sólo tiene por objeto determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de precio de la cosa expropiada, siempre que conste que se trata de expropiación por causa de utilidad pública”. En el proceso consta que se ha hecho la declaración de utilidad pública para fines de expropiación del lote de terreno, cuya condición y descripción consta en autos, de manera que cabe la discusión el valor del inmueble conforme esta disposición. TERCERO: Conforme lo dispone el Art. 252 del Código invocado, se nombró al perito mencionado, en los antecedente y fijó el precio del fundo, en la suma de..., que se considera que es justo y aceptable por análisis que hace estando amparado por criterios referenciales de avalúos, como certificaciones de fojas..., coincidentes con otros documentos que, si bien no constituyen prueba plena, dan un índice para que el Juez forme un criterio más exacto sobre la señalización del valor, de acuerdo a la ubicación del inmueble y a las cotizaciones actuales de los terrenos. La peritación, según Davis Echandía, tiene por objeto proporcionar al Juez elementos de convicción sobre la realidad de los hechos que interesan al proceso, porque el perito es un auxiliar del Juez, suministrando conocimientos técnicos o reglas de la experiencia para la mejor apreciación de los hechos. La Corte Suprema ha considerado que; “el informe de los peritos no es sino el dictamen de quienes pueden por sus conocimientos especiales ilustrar el criterio del Juez, ya que de otra manera por falta de

explicación en el informe sería nugatorio el examen que el Juez haga de la cosa controvertida” CUARTO: Es indudable que al producirse la expropiación perteneciente a personas físicas y naturales, estas personas se colocan en una posición de inferioridad frente a los demás: y contribuyen con ello al desarrollo de la comunidad; y aún más, al enriquecimiento de los sectores de influencia de las obras que se traten de ejecutar con los bienes expropiados; en el presente caso, se favorece no sólo a la ciudad con la expropiación y la construcción de un edificio, sino que aumenta el valor de todos los inmuebles de los sectores aledaños. QUINTO: De acuerdo con lo indicado, es necesario que se considere estos aspectos: a) Es indudable que cuando se procede a la expropiación de un bien inmueble para fines de obras públicas a favor del fisco, municipalidades y demás instituciones de sector público y del sector privado con finalidad social y pública, la expropiación revista un verdadero beneficio comunitario y económico, no solamente a favor de la institución que expropia el bien, sino además a un sector considerable de personas naturales y jurídicas, b) De acuerdo con la ley, el Juez si encuentra que el perito ha informado ciñéndose a la técnica y a la realidad de los hechos, debe aceptar ese peritaje de manera que puede tomar en cuenta los precios referenciales señalados para inmuebles del mismo sector, y c) Si bien es verdad que todo órgano, cualquiera sea su índole, debe propender al mejoramiento de los sectores nacionales, no por ello se puede sacrificar los intereses de los individuos, por lo que, aceptándose el informe pericial del ingeniero Raúl Mesa,

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y AUTORIDAD DE LA LEY, se determina que la cantidad que debe pagarse por concepto de la cosa expropiada es la suma de.... , fijada por el perito, cantidad que será entregada por la entidad actora en el plazo de..., y luego protocolizará esta sentencia y se la inscribirá en el Registro de la Propiedad para que sirva de título de dominio. Se fijan los linderos expropiados de conformidad con el Art. 804 del Código de Procedimiento

Civil.

Notifíquese.

Recurso de los fallos de expropiación

En la legislación procesal civil ecuatoriana, el Art. 792 del Código de

Procedimiento Civil establece que “de la sentencia que se dicte solo habrá recurso de apelación en el efecto devolutivo”, lo que quiere decir que el fallo que se dicta debe ejecutarse no obstante la apelación, porque el recurso se concede solo en el efecto devolutivo, pero no suspende la competencia del Juez para ejecutar lo que el mismo resuelve, sin esperar a que el proceso sea devuelto por el inmediato superior, desde luego que esta situación puede traer como consecuencia algunas contradicciones que los jueces deben evitarlas.

La Ley contempla la reversión de los bienes expropiados por varias razones: Primero, por la mora en el pago desde la notificación con la sentencia. Transcurridos tres meses, el juez ha solicitud de parte declarará sin lugar la expropiación. Segundo, cuando la cosa expropiada no se destinare al objeto que motivó la expropiación dentro de un periodo de seis meses, contados desde que se hizo la última notificación de la sentencia. Tercero, si no se iniciaren los trabajos dentro del mismo plazo, el dueño anterior puede readquirir la cosa expropiada consignando el valor que se pagó por la expropiación ante el mismo Juez del proceso, según los Arts. 803 y 804 del Código de Procedimiento Civil.

El inciso 2 del Art. 804 del Código invocado, dispone que, “la providencia que acepte la readquisición, se protocolizará e inscribirá para que sirva de título”

En los tres casos, se observa que la ley es rigurosa en cuanto al cumplimiento de los fines de la expropiación y permite al dueño anterior la demanda de “reversión o retrocesión del bien expropiado a su antiguo propietario o sus derechos habilitantes”, en los casos ya indicados, pero no se indica el trámite que debe darse a la acción de reversión, de modo que debe tramitarse en juicio ordinario, conforme a algunos fallos de la Corte Nacional de Justicia.

La Ley al permitir a un propietario que ejerza de nuevo un derecho de propiedad para que la cosa vuelva a su patrimonio, protege el derecho consagrado en la Constitución de la República del Ecuador y obliga a que la institución que ha decretado la expropiación, cumpla con los fines para los que se ha dictado la correspondiente orden.

Formulación del recurso de apelación

Nosotros, Juan Antonio Mendieta Ramos y Manuela Coronel Domínguez, en el juicio de expropiación No... que sigue en nuestra contra el Municipio de..., representada por..., atentamente decimos: No estamos de acuerdo con el precio determinado por usted a ser pagado por la cosa expropiada, por lo que interponemos recurso de apelación para ante la Corte Superior del Distrito.

En segunda instancia, recibiremos notificaciones en el casillero judicial No..., del doctor..., a quien facultamos la presentación de toda clase de escritos y actuaciones tendentes a la defensa de nuestros intereses.

Firmamos con nuestro Abogado patrocinador.

Concesión del recurso de apelación

JUZGADO DE LO CIVIL... (Lugar, día y hora). Por cuanto los demandados han interpuestos el recurso de apelación dentro del término legal, se lo concede en el efecto devolutivo, conforme Art. 792 de Código Civil; en consecuencia elévese el proceso al superior, apercibiendo a las partes en rebeldía para que concurran a hacer valer sus derechos en segunda

instancia. Como el recurso se concede en el efecto devolutivo, remítase el proceso original a la Corte Superior del Distrito, dejándose a costas de los recurrentes las copias de las piezas necesarias para continuar la causa. Tómese en cuenta el domicilio señalado por los recurrentes.

Trámite en segunda instancia

Como la apelación versa sobre un juicio sumario, debe aplicarse lo dispuesto en el Art. 340 del Código de Procedimiento Civil, esto es, que se debe fallar por el mérito del proceso y sin otro trámite, de acuerdo con el inciso 2 del Art. 792 del mismo Código.

Cuando haya más de una sala en la Corte Superior, el proceso se somete a sorteo y verificado éste, el Ministro de Sustanciación de la Sala a la que corresponda el conocimiento de la causa, “pedirá los autos al secretario relator” y lo deberá pasar al Tribunal, dictando la siguiente providencia:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA (Lugar, día y hora) Notifíquese a las partes en el casillero que consta en el proceso, con la nota de sorteo y se dispone que pase al tribunal para resolver. Notifíquese.

Según la Ley Orgánica de la Función Judicial, los Ministros de la Corte Superior deben reunirse (esto en teoría) para la relación de la causa, esto es para la lectura del proceso y escuchar las opiniones de cada uno de ellos, debiendo el secretario sentar razón en este sentido, relatada la causa por los señores Ministros (nombres y apellidos de los ministros).

Los interesados en segunda instancia pueden presentar alegatos por escrito o pedir que se les oiga en estrados para alegar verbalmente.

Sentencia de la Corte Provincial de Justicia

Esta sentencia debe estar debidamente razonada y no remitirse a lo manifestado por el Juez. El Art. 274 del Código de Procedimiento Civil prohíbe a los magistrados de las Cortes Provincial y Nacional la mera referencia a un fallo anterior, es decir que debe expresarse el asunto que va a decidirse, en cuanto a lo que se refiere a los hechos y los fundamentos o motivos de la decisión, que no sólo será la referencia a la ley, sino también a los principios dogmáticos del Derecho y a los antecedentes de la jurisprudencia.

La sentencia que dicte la Corte Provincial “causará ejecutoria”, lo que quiere decir, salvo opiniones más versadas, que no debe admitirse el recurso de casación.