



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

**UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

**VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD  
PRIVADA EN LOS CASOS DE DECLARATORIA DE  
UTILIDAD PÚBLICA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS  
AUTONOMOS CANTONALES DESCENTRALIZADOS**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE  
LA REPÚBLICA**

**AUTOR: JUAN FERNANDO GONZÁLEZ VINTIMILLA**

**DIRECTOR: Dr. FAUSTO RICARDO BARRERA BRAVO Mgs.**

**CUENCA - ECUADOR**

**2021**

*Yo me gradué en  
los 50 años de La Cato!  
... y sostuve la Universidad*





# **UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

## **UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES**

### **CARRERA DE DERECHO**

VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA EN  
LOS CASOS DE DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA POR  
PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS CANTONALES  
DESCENTRALIZADOS

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE  
LA REPÚBLICA

**AUTOR: JUAN FERNANDO GONZÁLEZ VINTIMILLA**

**DIRECTOR: Dr. FAUSTO RICARDO BARRERA BRAVO Mgs.**

**CUENCA - ECUADOR**

**2021**

*Yo me gradué en  
los 50 años de La Cato!  
... y sostuve la Universidad*

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo de investigación va dedicado en primer lugar a Dios, por ser quien me ha guiado durante ésta trayectoria de mis estudios, ayudándome a cumplir mi más grande anhelo.

A mi padre, a mi madre y mis hermanos que siempre me han dado su apoyo incondicional, una palabra de aliento y su cariño que ha sido tan importante, ya que me han ayudado a no perder la inspiración y las ganas de seguir adelante, superándome día a día.

A mis tíos y abuelo que siempre han estado a mi lado en este proceso, dándome un consejo para seguir adelante, con una palabra de aliento y palabras de alegría en cada logro que se ha dado durante esta etapa.

## AGRADECIMIENTO

Agradecer a Dios por guiar mi camino a lo largo de toda mi vida, especialmente en esta última etapa que ha sido de mucho esfuerzo y dedicación.

Gracias a mis padres por inculcarme al estudio y por forjar en mí una mejor persona, con ansias de superarme, por confiar en mí, y por sentirse orgullosos con cada paso que fui dando.

Expreso mis más sinceros agradecimientos a todos y cada uno de mis profesores, mismos que me han impartido sus conocimientos, guiando de esa manera mi camino en la vida estudiantil y ayudándome a formarme como un buen profesional, agradecer al Dr. Fausto Barrera, por guiarme en la elaboración del presente trabajo.

## INDICE

DEDICATORIA.....	I
AGRADECIMIENTO.....	II
INDICE .....	III
RESUMEN .....	1
PALABRAS CLAVES DE LA INVESTIGACIÓN .....	1
ABSTRACT .....	2
KEYWORDS .....	2
INTRODUCCIÓN .....	3
CAPÍTULO 1: LA PROPIEDAD PRIVADA, LA UTILIDAD PÚBLICA, LA EXPROPIACIÓN Y LA INDEMNIZACIÓN: BASE TEÓRICA, CONCEPTUAL Y DOCTRINARIA.....	5
1.1 PROPIEDAD PRIVADA .....	5
1.1.1 NACIMIENTO Y ORIGEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA.....	6
1.1.2 IMPORTANCIA DE LA PROPIEDAD PRIVADA.....	7
1.1.3 LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL ECUADOR .....	8
1.1.4 FORMAS ACTUALES DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD PRIVADA .....	8
1.2 BIENES DE UTILIDAD PÚBLICA .....	12
1.2.1 FINALIDAD DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA .....	12
1.2.2 PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA. ....	14
1.3 LA EXPROPIACIÓN.....	21
1.3.1 FINALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN .....	23
1.3.2 TIPOS DE EXPROPIACIÓN.....	23
1.4 INDEMNIZACIÓN.....	25
1.4.1 FINALIDAD DE LA INDEMNIZACIÓN .....	25
1.4.2 PARAMETROS A TOMAR EN CUENTA PARA UNA CORRECTA INDEMNIZACIÓN .....	26
CAPÍTULO 2: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA.....	28
2.1 PRINCIPALES FUNCIONES DEL GAD CANTONAL EN CUANTO A LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA.....	28

2.2	PROCEDIMIENTO A SEGUIR PREVIO A LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA, EXPROPIACIÓN E INDEMNIZACIÓN .....	31
2.2.1	BIENES SUJETOS A DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA ....	32
2.3	FORMAS DE IMPEDIR LA EXPROPIACIÓN DE UN BIEN CON LA FINALIDAD DE QUE SEA DECLARADO DE UTILIDAD PÚBLICA.....	33
2.4	IMPEDIMENTOS IMPUESTOS AL PREDIO CON DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA .....	34
2.5	ACUERDO ENTRE LAS PARTES EN CUANTO A LA INDEMNIZACIÓN. 36	
2.6	DESACUERDO ENTRE LAS PARTES EN CUANTO AL PAGO DEL JUSTO PRECIO.....	38
2.7	FORMA DE PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN .....	38
2.7.1	PAGO EN DINERO .....	39
2.7.2	PAGO POR MEDIO DE PERMUTA. ....	39
2.7.3	PAGO POR MEDIO DE TÍTULOS DE CRÉDITOS. ....	40
2.7.4	PAGO POR COMPENSACIÓN. ....	40
2.7.5	ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ....	41
	CAPITULO 3.- ANÁLISIS DE LA NORMATIVA LEGAL PARA LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA POR PARTE DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO. ....	43
3.1	CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.....	43
3.2	CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN .....	45
3.3	LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	47
3.4	CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS.....	51
3.5	SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL .....	52
3.5.1	CONSTRUCCIÓN DE OBRA PÚBLICA SIN HABER SIDO EXPROPIADO .....	52
3.5.2	ACEPTA ACCIÓN DE PROTECCIÓN POR JUICIO DE EXPROPIACIÓN .....	56
	CONCLUSIONES.....	58
	RECOMENDACIONES .....	60
	BIBLIOGRAFÍA .....	62
	ANEXOS .....	64

## **RESUMEN**

La Constitución de la República del Ecuador, con la finalidad de generar un sistema desconcentrado, aprueba la creación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, quienes entre las funciones es la de promover el desarrollo garantizando el cumplimiento del buen vivir, por ello se elabora los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en el cual constan los proyectos de expropiación y los bienes que serán afectados.

Se cree que existe una vulneración a los derechos de propiedad privada, ya que el propietario del bien afectado se deberá despojar de su bien de manera forzosa. Los parámetros que se establecen en el COOTAD dejan en indefensión a la persona afectada, ya que éste código determina los parámetros de la expropiación, e indemnización; dicho valor está dado por el Departamento de Avalúos y Catastros, mismo que lo hacen en base al catastro del último año, previo al proyecto de declaratoria de utilidad pública.

## **PALABRAS CLAVES DE LA INVESTIGACIÓN**

VULNERAR, GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS, EXPROPIACIÓN, INDEMNIZAR, JUSTO PRECIO.

## **ABSTRACT**

To generate a decentralized system, The Constitution of the Republic of Ecuador approves the creation of the Decentralized Autonomous Governments, whose functions include the promotion of development, guaranteeing the fulfillment of a good way of living, for which development and territorial planning plans are elaborated, in which the expropriation projects and the properties to be affected are included.

It is believed that there is a violation of private property rights since the owner of the affected property will have to be forcibly dispossessed of his property. The parameters established in the Organic Code of Territorial Organization Autonomy (COOTAD, in Spanish) leave the affected person in defenselessness since this code determines the parameters of the expropriation and compensation; such value is given by the Department of Appraisals and Cadastre, which is based on the cadastre of the last year, before the project of the declaration of public utility.

**KEYWORDS: VIOLATE, DECENTRALIZED AUTONOMOUS GOVERNMENTS, EXPROPRIATION, INDEMNIFICATION, FAIR PRICE.**

## INTRODUCCIÓN

En la Constitución de la República del Ecuador en su Artículo 30 se establece que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable.

Existe varios proyectos de declaratoria de utilidad pública con la finalidad de construir parques, vías, entre otras obras para el beneficio de la colectividad, sin embargo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) no cuenta con el presupuesto para la ejecución de estas obras, existiendo desde ya una afección a los dueños de los predios que incluyen los proyectos; esto constituye un verdadero malestar a los propietarios de los predios afectados, debido a que no pueden disponer de sus bienes inmuebles, viéndose limitados en cuanto a su uso, goce y libre disposición.

Si bien los dueños del terreno afectado tienen la seguridad de que serán indemnizados, existe la certeza de que el precio de sus terrenos será catalogado en base al avalúo catastral y no al avalúo comercial, el mismo que viene a ser el justo precio.

Hasta cierto punto estamos claros que debe primar el interés colectivo sobre el interés particular, pero se debe analizar los casos y las propiedades sobre las cuales se van a realizar un proyecto de ley, debido a que no se causa la misma afección a un predio que es únicamente terreno, que a un predio que contenga algún tipo de edificación. Por ello se debe analizar en qué caso

constituye una mayor vulneración a los derechos establecidos en nuestra Constitución.

Lo correcto sería que en esos casos, el municipio cancele el justo precio, considerando tanto el terreno como la edificación.

Un bien inmueble al estar considerado como bien de utilidad pública, o inclusive con el simple hecho de que se haya realizado un proyecto vial que pase sobre un terreno, ya no se puede construir sobre el mismo, ya que el municipio no va a otorgar los permisos correspondientes para dicha construcción.

En caso de que exista un proyecto de declaratoria de utilidad pública, no se impide la venta del bien sobre el cual se ejecutará obra, pero si pierde el valor comercial, ya que en la realidad nadie va a comprar un terreno afectado, a sabiendas que existe un proyecto con la finalidad de hacer de declararlo de utilidad pública, y en caso que se realice la venta sin dar a conocer a la otra parte sobre dicho proyecto, se puede caer en otras figuras legales aduciendo que existió vicios en el consentimiento.

Los proyectos de declaratoria de utilidad pública, generan un gran conflicto, ya que muchos de ellos tardan muchos años en ejecutarse y por ende, la persona del predio afectado, no recibe su indemnización ni pueden disponer libremente de su bien en cuanto a su uso, goce y disposición. Por tal motivo, queda básicamente un terreno desaprovechado, por ello, el ilustre Concejo

Cantonal del Azuay, previo a proponer, aprobar y modificar leyes y ordenanzas, debe realizar los estudios necesarios, de tal manera que, se garanticen en todo momento el bienestar y los derechos de la persona dueña del bien privado y por otra parte la efectiva ejecución de la obra.

## **CAPÍTULO 1: LA PROPIEDAD PRIVADA, LA UTILIDAD PÚBLICA, LA EXPROPIACIÓN Y LA INDEMNIZACIÓN: BASE TEÓRICA, CONCEPTUAL Y DOCTRINARIA**

### **1.1 PROPIEDAD PRIVADA**

Enmarcado en un contexto histórico – jurídico, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el año 1789 reconoce a la propiedad privada como “el derecho natural que hombre trae consigo al nacer”. Este concepto jurídico se ha mantenido y consolidado a lo largo del tiempo a través de las diferentes legislaciones de los estados latinoamericanos. Entendiendo así, que el ser humano puede acceder a tener bienes como parte de su desarrollo en sociedad si este así lo dispusiera (Guerra Acosta, 2017).

En tal sentido, las legislaciones latinoamericanas siempre han garantizado por lo menos desde el ámbito doctrinal, que las personas puedan referir sus actividades, principalmente laborales y por medio de ellas, acceder a poseer bienes de característica propia debido a su derecho de posesión.

### 1.1.1 NACIMIENTO Y ORIGEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA

La propiedad se ha manifestado de diversas formas desde tiempos remotos, en sus inicios las sociedades primitivas empezaron a ocupar y posesionarse de las cosas que se encontraban a su alrededor y les eran útiles para satisfacer sus necesidades básicas; es así como desde la época cavernícola el hombre empezó a compartir ciertos derechos de propiedad para cazar o pescar en un determinado lugar, desplazando así a cualquier otro individuo que perturbase aquello que había adquirido.

Cabe mencionar que el verdadero comienzo que marcó las bases de lo que actualmente conocemos como propiedad es el Derecho Romano, mismo que sirvió como punto de partida para definir el concepto de derecho de propiedad privada y establecía a la propiedad como una facultad de las personas, para que de forma directa le sea posible obtener algún beneficio y a su vez, conseguir de ella alguna “utilidad jurídica”.

La tierra empezó a considerarse como «propiedad privada» de personas hasta después de la Edad Media. Bajo el sistema feudal, “un sistema político, económico y social de carácter autoritario y corporativo, que implica una profunda estratificación social y fundado en el régimen de la tierra”, en el cual la tierra podía ocuparse pero no se tenía la propiedad. Esta ocupación implicaba muchas obligaciones que afectaban no solo a la vida de las personas, sino a su trabajo el cual era la forma de pago más rentable para la posesión de una porción de tierra.

A finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX, se eliminan los privilegios acostumbrados y se establece la igualdad jurídica de las personas, que permite la circulación de todos los bienes. Un modelo de estado liberal burgués se impone y el régimen feudal es desplazado por el capitalismo, que considera a la propiedad como eje principal de su desarrollo, que

necesita cubrir necesidades y ser sustento personal y familiar. Se empieza a concebir al derecho de propiedad como un poder que posee cierta persona sobre una cosa, y que permite que la voluntad del propietario se imponga sobre los demás.

A inicios del siglo XX se reconoce a la propiedad privada individual universalmente, y se presenta como un derecho real simple, libre de toda carga e ilimitado en el tiempo, que concede a su titular el pleno goce, uso y disposición de este bien. Es preciso reconocer, que en ningún momento la propiedad privada ha sido de carácter absoluto, ya que las modalidades y restricciones presentes en leyes y reglamentos no realizaban un cambio directo en el contenido de propiedad sino más bien, limitaban el ejercicio de los derechos del dueño.

### **1.1.2 IMPORTANCIA DE LA PROPIEDAD PRIVADA**

La propiedad privada ha tenido su evolución con el paso de los años, y su principal importancia parte del hecho que cada ser humano es dueño de sí mismo, por ello se puede decir que si no existiese un derecho de propiedad, todos los demás derechos que las democracias contemporáneas garantizan llegarían a desaparecer de manera automática. Por ello, cuando una determinada sociedad respeta la propiedad privada, tiene como resultado un progreso material más elevado. Las sociedades que más respetan la propiedad privada son las que han logrado.

Si la propiedad privada desapareciera o no existiese, probablemente se empezará a vivir en algo similar a una anarquía, ya que todas las personas buscarían tener poder sobre una gran cantidad de bienes, disminuyendo el desarrollo de la sociedad.

### **1.1.3 LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL ECUADOR**

En Ecuador, la Constitución de la República en su capítulo Sexto, Artículo 66, numeral 26 reconoce y garantiza a las personas *“El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”* (Asamblea Nacional Constituyente. CRE, 2008), en tal sentido se puede evidenciar el enfoque social del derecho a la propiedad en nuestro país.

Es preciso indicar que la legislación ecuatoriana considera propiedad y dominio como sinónimos, esto lo expresa en Art. 599 del Código Civil *“El dominio que se llama también propiedad, es el derecho real de una cosa corporal, para gozar y disponer de ella conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social.”* (Asamblea Nacional. C.Civ, 2005)

Así, la propiedad otorga a su titular la facultad de poder gozar y disponer de forma integral y exclusiva de una cosa.

### **1.1.4 FORMAS ACTUALES DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD PRIVADA**

Con base en el artículo 599 del Código Civil, en el Ecuador se puede adquirir el dominio de un bien de las siguientes maneras: según la ley, la naturaleza, la forma de adquirir y la causa.

- a) Según la ley: en el Art. 603 del Código Civil establece los diferentes modos de adquirir el dominio y son: la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.

- a.1. En cuanto a la ocupación el artículo 622 del Código Civil Ecuatoriano reza lo siguiente: *“Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no está prohibida por las leyes ecuatorianas, o por derecho internacional”*. (Asamblea Nacional. C.Civ, 2005)

Por consiguiente, si un bien no tiene dueño, la ley faculta a que cualquier persona puede ocupar el mismo, siempre y cuando no esté prohibido por la ley o los diferentes Tratados Internacionales que tiene el Ecuador; sin embargo, si llegase a aparecer el dueño de dicho bien, se lo deberá restituir en las mismas condiciones en las que fue encontrado.

- a.2. El segundo modo de adquirir el dominio es la accesión, la cual se encuentra establecida en el artículo 659 del C.C. *“La accesión es un modo de adquirir por el cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce, o de lo que se junta a ella. Los productos de las cosas son frutos naturales o civiles.”* (Asamblea Nacional. C.Civ, 2005)

- a.3. El art. 686 del Código Civil establece que: *“La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo, por una parte, la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra, la capacidad e intención de adquirirlo”*. (Asamblea Nacional. C.Civ, 2005)

En cuanto a la tradición podemos manifestar que su requisito principal es la voluntad de las partes, por un lado, la voluntad del dueño en entregar la cosa, y por la otra parte la persona con la intención y voluntad de recibir dicha cosa, un claro ejemplo es un contrato de compraventa.

a.4. La sucesión por causa de muerte se encuentra establecida en el art. 993 del Código Civil de la siguiente manera:

Se sucede a una persona difunta a título universal o a título singular. El título es universal cuando se sucede al difunto en todos sus bienes, derechos y obligaciones transmisibles, o en una cuota de ellos, como la mitad, tercio o quinto.

El título es singular cuando se sucede en una o más especies o cuerpos ciertos, como tal caballo, tal casa; o en una o más especies indeterminadas de cierto género, como un caballo, tres vacas, seiscientos dólares de Estados Unidos de América, cuarenta quintales de trigo. (Asamblea Nacional. C.Civ, 2005)

La sucesión se realiza por medio de testamento se llama testamentaria; y si se lo sucede en virtud de la ley tiene el nombre de intestada o abintestato.

a.5. La prescripción constituye una forma por la cual se adquiere una cosa ajena, tratando de extinguir los derechos del dueño original, esto se da por la posesión de un bien durante un tiempo determinado, la cual debe ser de forma continua e ininterrumpida, así como también debe ser pacífica, esto se encuentra establecido en el artículo 2392 del Código Civil ecuatoriano.

b) Según la naturaleza puede ser:

b.1. Universal, Se transmite el patrimonio con universalidad jurídica, ejemplo: la herencia;

b.2. Particular, significa que se transmite únicamente ciertos bienes, ejemplo: los contratos, legados y donaciones;

b.3. Oneroso, el adquirente paga un cierto valor en dinero, bienes o servicios, a cambio de los bienes que reciba, ejemplo: el contrato de compraventa; y;

b.4. Gratuito, quiere decir que el adquirente recibe un bien, sin tener que cubrir una contraprestación, ejemplo: la donación, herencia o legado.

- c) Según la forma de adquirir: en primitivas u ordinarias o derivadas:
- c.1. Primitivas u ordinarias, se da cuando la cosa no tenía dueño y por ende no estaba en el patrimonio de determinada persona, como es en los casos de ocupación y accesión.
  - c.2. Derivadas, se conforma cuando el patrimonio pasa de una persona a otra, ejemplo: compraventa, herencia, prescripción y adjudicación.
- d) Según la causa: por acto entre vivos y por sucesión por causa de muerte:
- d.1. Al darse una transmisión por acto entre vivos, constituye un acto jurídico en general.
  - d.2. En la sucesión por causa de muerte existen: la herencia, el testamento y los legados.
- e) Además de las formas de adquirir el dominio que se encuentran establecidas en el Art. 603 del Código Civil, podemos considerar las siguientes:
- e.1.- La compraventa, se encuentra estipulada en el Art. 1732 del Código Civil, *“Compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa, y la otra a pagarla en dinero. El que contrae la obligación de dar la cosa se llama vendedor, y el que contrae la de pagar el dinero, comprador (...).”* (Asamblea Nacional. C.Civ, 2005).
- Ésta es una de las formas más comunes de adquirir el dominio.
- e.2.- La permuta, es un cambio de una especie o de un cuerpo cierto a cambio de otro, para ello el Art. 1838 del código civil habla sobre la forma de perfeccionar la misma, y establece: *“El cambio se reputa perfecto por el mero consentimiento; excepto que una de las cosas que se cambian o ambas sean bienes raíces o derechos de sucesión*

*hereditaria, en cuyo caso, para la perfección del contrato, será necesaria escritura pública” (Asamblea Nacional. C.Civ, 2005).*

## **1.2 BIENES DE UTILIDAD PÚBLICA**

El Código Civil Ecuatoriano nos da la siguiente definición de los bienes públicos.

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

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Asimismo, los nevados perpetuos y las zonas de territorio situadas a más de 4.500 metros de altura sobre el nivel del mar. (Asamblea Nacional. C.Civ, 2005)

Un bien puede ser declarado de utilidad pública con la finalidad de brindar ciertos beneficios a la comunidad y en si para brindar un beneficio o servicio de carácter colectivo, el cual será para los ciudadanos de un país o a mayor escala, para la humanidad en su conjunto.

La utilidad pública como tal es el *“fundamento legal de la expropiación que comprende todos los casos en que se procura la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual”*. (Goldstein, 2008)

### **1.2.1 FINALIDAD DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA**

La Constitución de la República del Ecuador en su Art. 323 establece:

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. (Asamblea Nacional Constituyente. CRE, 2008)

Según lo expuesto por la Constitución de la República, nos podemos dar cuenta que así se la considere a la propiedad privada como una garantía constitucional, viene a ser el bienestar general la razón principal para que dicha propiedad privada empiece a ser de uso público, por ende, deja de ser un derecho individual, llegando a considerar que la propiedad privada se encuentra sometida a ciertas restricciones y cambios.

La Dra. Teresa Renden Huerta indica en su libro “Manual de Derecho Civil” nos indica que:

La propiedad privada no tiene el carácter, absoluto, exclusivo y perpetuo, toda vez que en orden al interés colectivo soporta limitaciones tanto administrativas como civiles. La propiedad privada no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, y que el propietario puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que establezca la leyes. (Renden Huerta, 2009)

Claramente podemos ver que la Dra. Renden esta en acuerdo con la Constitución de la República, ya que menciona que no se podrá utilizar la propiedad privada a menos que sea con el consentimiento del dueño, sin embargo, al interponerse el interés colectivo, no se puede oponer a su expropiación, lo único que puede reclamar es una indemnización justa, la cual se debiese basar en el justo precio; en base a esto, si bien es cierto que aparentemente el dueño de un bien tiene un uso y goce ilimitado del mismo, sin embargo toda propiedad privada debe cumplir y regirse a las normas que rigen para las mismas con el riesgo de que sean declaradas de utilidad pública.

En cuanto a la declaratoria de utilidad pública el Jurista Dr. Patricio Astudillo menciona que:

Muchas de las veces se ha considerado que la declaratoria de utilidad pública es sinónimo de interés social y no es así, la declaratoria de utilidad pública se refiere cuando el bien a expropiarse va a ser en beneficio de forma directa, general y gratuita, como el caso de un parque, calle, avenida, canchas, etc.; mientras que el interés social constituye la conveniencia o utilidad para un determinado núcleo o sector. (Astudillo, 2012)

Se ha hablado de la declaratoria de utilidad pública y cuál es la finalidad del mismo, quedando claro que su finalidad es el interés social que lo conlleva, en base a ello el jurista, Dr. Astudillo clasifica los diferentes aspectos relevantes, defendiendo a que el bien expropiado debe ser utilizado para beneficio de una sociedad en común, como es el ejemplo de la creación de una vía o un parque; mientras que si se lo hace por interés social se utilizará únicamente para beneficio de un determinado sector o barrio.

### **1.2.2 PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA.**

Cuando los gobiernos autónomos descentralizados necesitan un bien inmueble de propiedad privada o pública con el objetivo de satisfacer las necesidades colectivas se tiene que iniciar un proceso administrativo de expropiación para la declaratoria de Utilidad Pública o de Interés Social para el cual tiene que cumplir con ciertos requisitos establecidos en el COOTAD y en las normas supletorios que rigen los proceso de expropiación.

### **1.2.2.1 PROYECTO DE OBRA APROBADO POR LA MÑAXIMA AUTORIDAD DEL CONCEJO CANTONAL**

Antes de iniciar el la expropiación, es necesario que se cuente con un proyecto, en el cual deberá constar el bien inmueble que se le va a expropiar. Dicho proyecto debe ser revisado y aprobado por la máxima autoridad.

Para los casos que el Alcalde solicite la declaratoria de Utilidad Pública tiene que tener un proyecto aprobado por el Concejo Cantonal de la Municipalidad de Cuenca para la realización de una obra o de prestación de un servicio.

### **1.2.2.2 INFORME TÉCNICO DE AFECTACIÓN EMITIDA POR LA DIRECCIÓN DE AVALÚO Y CATASTRO:**

El informe técnico previo a la expropiación deberá contener ciertos requisitos indispensables que son:

1. Nombre del proyecto y de la obra.
2. Número de hoja de referencia.
3. Se indique si se trata de una expropiación total o parcial.
4. Nombre del propietario, copropietarios y/o posesionario.
5. Detalle de la ubicación actual, donde debe incluir: parroquia, sector, zona, barrio, calle y número.
6. Numero de predio y calve catastral definitivo o provisional.
7. Superficie total.

8. Superficie parcial.
9. Avalúo de la expropiación.
10. Linderos que comprende a la superficie afectada con dimensiones y colindantes.
11. Fotografía digital, croquis de ubicación, fecha y firma de responsabilidad.
12. Observaciones.

La Dirección de Avalúos y catastros debe emitir su informe en el cual debe constar de manera documental, el estado del bien afectado, es decir, su descripción física, geométrica y el valor de la misma.

Según lo establecido en el Art. 58 de la LOSNCP, se establece que, al ser indispensable que el GAD pague una compensación al dueño del bien afectado por los daños causados, lo cual se conoce como indemnización, deberá contar con el informe técnico de afectación que emite la Dirección de Avalúos y Catastro de la Municipalidad de donde se encuentre el bien.

El precio que se establezca, dependerá si el bien afectado se encuentra en la zona urbana o en la zona rural, en función del avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros, que está a cargo de considerar los precios comerciales actuales de la zona.

### **1.2.2.3 CERTIFICADO DE LA PROPIEDAD.**

La entidad expropiante, puede tener acceso a la información y estar en conocimiento de quién es el titular del bien que va a sufrir la expropiación,

dicha información la puede obtener del certificado de gravámenes, mismo que es emitida por el Registro de la Propiedad; por medio de éste certificado se podrá también tener conocimiento de que si existe un titular secundario, esto con la finalidad de poner en su conocimiento el inicio del proceso de expropiación, pudiendo las partes afectadas iniciar un proceso con la finalidad de garantizar su derecho a la defensa, misma que se encuentra establecida en Constitución de la República del Ecuador.

#### **1.2.2.4 DIRECCIÓN DE AVALÚOS Y CATASTRO FINANCIERA DE RENTAS E INFORMÁTICA.**

Dentro del sistema de la Dirección de Avalúos y Catastro financiera de rentas e informática deberá constar las áreas de afectación total o parcial, mismas que fueron determinadas previamente en el informe técnico de afectación emitido por la Dirección de Avalúos y Catastro para que se pueda realizar la transferencia de dominio a favor del GAD; además se deberá registrar en la misma Dirección de Avalúo de Castros, las áreas que no han sido afectadas por la obra.

#### **1.2.2.5 INFORME PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.**

Posterior a la emisión del informe de afectación, todo el expediente deberá ser remitido al departamento de Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, esto con el fin de que verificar que las obras y las expropiaciones que se pretenden realizar no se encuentren en contra del ordenamiento territorial y del Plan Nacional de Desarrollo, para ello, es necesario emitir un nuevo informe favorable, mismo que hará referencia al uso y ocupación del suelo según lo establecido en el COOTAD en su Art. 467. *“Los planes de desarrollo*

*y de ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de planes operativos anuales, programas, proyectos, instrumentos presupuestarios y demás herramientas de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado” (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010).*

#### **1.2.2.6 INFORME PRESUPUESTARIO.**

Dentro del expediente deberá constar un informe presupuestario, el cual garantizará que se cuenta con la partida necesaria con la cual se va a solventar los gastos provenientes de la indemnización, misma que se la realiza al propietario del bien. Según lo que establece el Art. 115 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, el informe presupuestario debe ser emitido por el Director financiero *“Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria”* (Asamblea Nacional. COPFP, 2010)

#### **1.2.2.7 INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS.**

El Municipio o las entidades municipales tienen que emitir un informe de cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el COOTAD, entre éstos requisitos formales deberá constar:

- El bien requerido junto con su individualización.
- La finalidad a la cual se destinará el bien.
- Certificado del registrador de la propiedad,
- Aquellos informes que se consideran necesarios para sustentar la declaratoria de expropiación, entre ellos tenemos:

- Informe técnico de afectación que emite la Dirección de Avalúo y Catastro,
- Informe de Planificación del Ordenamiento Territorial emitido, que debe ser emitido por el Municipio de donde se encuentre el bien sujeto de la expropiación,
- Informe presupuestario emitido por la Dirección Financiera de la entidad que solicito la declaratoria de expropiación.

Cuando los requisitos se encuentren completos, se deberá ordenar la documentación de manera cronológica y de igual manera se procede a realizar la foliación de la totalidad del expediente.

#### **1.2.2.8 INFORME JURÍDICO EMITIDO POR PROCURADOR SÍNDICO DEL MUNICIPIO DE CUENCA.**

El Procurador Síndico es el encargado de emitir el criterio legal sobre la procedencia o no de la expropiación, éstos criterios son emitidos en base a los informes que se han emitido y mencionado con anterioridad, mismos que se encuentran en el expediente de declaratoria de la expropiación. En caso de emitir un informe favorable, se debe remitir el expediente a la Comisión de Expropiaciones Remates y Avalúos, esto con la finalidad de que los mismos se presenten ante el Concejo Cantonal.

#### **1.2.2.9 COMISIÓN DE EXPROPIACIÓN, REMANTE Y AVALÚO.**

Al contar con un informe favorable por parte del Procurador Síndico, se remite el expediente a la Comisión de Expropiación, Remate y Avalúo, mismos que deberán realizar un respectivo análisis de los informes

incorporados dentro del expediente, y así emitir de igual manera su respectivo informe.

En caso de que la expropiación sea procedente, se solicitará al Concejo Cantonal, que se emita la declaratoria de expropiación, ya sea como Utilidad Pública o como Interés Social.

#### **1.2.2.10 RESOLUCIÓN DEL CONCEJO CANTONAL.**

Presentada la solicitud de declaratoria de expropiación ante el Concejo Cantonal, con la intención de que el Concejo apruebe la declaratoria de expropiación, así como la ocupación de los bienes que fueron solicitados para la construcción de la obra, se procederá a la convocatoria a una sesión ordinaria del Concejo Cantonal, de acuerdo a lo que establece el artículo 318 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Los consejos regionales y los concejos metropolitanos y municipales sesionarán ordinariamente cada ocho días. Los consejos provinciales y el Consejo de Gobierno de la provincia de Galápagos lo harán al menos una vez al mes. Las juntas parroquiales rurales se reunirán dos veces al mes como mínimo. En todos los casos, la convocatoria del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado se realizará con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación a la fecha prevista y se acompañará el orden del día y los documentos que se traten (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010).

#### **1.2.2.11 NOTIFICACIÓN AL AFECTADO.**

Una vez emitida la resolución favorable del Concejo Cantonal, en la cual se da la declaración de la expropiación de Utilidad Pública o de Interés Social y

por ende la ocupación del bien de propiedad privada, la Secretaría General del Concejo deberá proceder a notificar en tres días a los dueños de los bienes que han sido expropiados, así como de igual manera se debe realizar las notificaciones respectivas a quienes tengan derechos sobre las propiedades que han sido objeto de la expropiación; las notificaciones se las realizará en cada uno de los domicilios, y en caso de desconocer los mismos, se realizará las citaciones por la prensa; además se debe notificar al Registro de la Propiedad de donde se encuentre el bien que fue declarado en utilidad pública. El Art. 448 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización 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 declaración de utilidad pública. (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)

La finalidad de la notificación se fundamenta en el derecho que tiene cada afectado para hacer valer su derecho a la defensa, ya sea por la vía administrativo o judicial.

### **1.3 LA EXPROPIACIÓN**

Existen dos posiciones fundamentales, diversas y consistentes en torno a la expropiación, la primera, es la doctrina italiana, en la cual se considera a la expropiación como una prestación obligatoria de los particulares a la

administración, y la segunda, una doctrina española, en la cual se dice que la expropiación es una limitación de las facultades dominicales del propietario.

La expropiación se expresa como una forma de privación singular de la propiedad privada o de los derechos e intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a las que pertenezcan, para amparar y cumplir el fin y función de la administración, razón por la cual se considera uno de los medios para la realización del estado (Arregui Borrero, 2017).

Guillermo Cabanellas de Torres, en su diccionario jurídico define al término expropiación como el desposeimiento o privación de la propiedad por causa de utilidad pública o interés preferente, a cambio de una indemnización previa.

La expropiación es una privación, un despojo que conlleva la pérdida del derecho de propiedad, y por consiguiente del uso, goce y disfrute de un determinado bien, afectando de manera directa e inminente al derecho real que posee cierta persona, por lo que necesariamente debe presentar la necesidad de perseguir un fin social y colectivo que motive dicha afección.

Sin embargo, ciertos tratadistas afirman que la expropiación no va en contra del equilibrio patrimonial de un individuo, puesto que al darse una expropiación existe una conversión del derecho real en un derecho de crédito, una contraprestación de índole económico, que se cumple mediante el pago de la indemnización.

### 1.3.1 FINALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN

Como finalidad de la expropiación, nuestra Constitución del Ecuador publicada en el Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre del 2008, en su Art. 323 establece:

*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. (Asamblea Nacional Constituyente. CRE, 2008)*

Considerando lo anterior, la principal finalidad de la expropiación es otorgar al Estado la potestad de expropiar un bien privado, siempre que sea con fin de interés social o utilidad pública, previo al cálculo y pago de un justo precio a manera de indemnización, con el fin de satisfacer las demandas colectivas de la población donde prime el bienestar social sobre el interés individual, como medio para solucionar problemas de accesibilidad, vialidad, déficit de áreas verdes, vivienda, entre otros.

Para que no exista la vulneración al derecho de propiedad privada, debe existir un pago de un precio justo y real del inmueble a ser expropiado.

### 1.3.2 TIPOS DE EXPROPIACIÓN

Dependiendo de la extensión que afecte la expropiación, la misma podrá ser de dos tipos:

Total: Cuando el bien se encuentra afectado en toda su extensión, dejando por ende sin bien alguno al propietario principal.

Parcial: Lo define claramente la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP).

Art 58.3.- Expropiación parcial. Si se expropia una parte de un inmueble, de tal manera que quede para el dueño una parte inferior al quince por ciento (15%) de la propiedad, por extensión o precio, este podrá exigir que la expropiación incluya a la totalidad del predio. Además, será obligación de la institución expropiante proceder a la expropiación de la parte restante del inmueble si no cumple con el tamaño del lote mínimo exigido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano correspondiente. (Asamblea Nacional. LOSNCPP, 2008)

Cuando el bien no se ve afectado en su totalidad, la parte restante debe cumplir con las dimensiones mínimas para el propietario principal, esto se establece en el Art. 472 del COOTAD, mismo que habla acerca de las superficies mínimas que deben tener los predios.

*Art 472.- Superficie mínima de los predios.- Para la fijación de las superficies mínimas en los fraccionamientos urbanos se atenderá a las normas que al efecto contenga el plan de ordenamiento territorial. Los notarios y los registradores de la propiedad, para la suscripción e inscripción de una escritura de fraccionamiento respectivamente, exigirán la autorización del ejecutivo de este nivel de gobierno, concedida para el fraccionamiento de los terrenos. (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)*

De igual manera el Art. 57 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) nos habla sobre Fraccionamiento, partición o subdivisión, a lo cual se refiere de la siguiente manera:

Art. 57.- Fraccionamiento, partición o subdivisión. El fraccionamiento, la partición o la subdivisión son procesos mediante los cuales un predio se subdivide en varios, por iniciativa pública o privada. Se podrá llevar a cabo mediante un plan parcial y unidades de actuación urbanística. En el caso que se haga sin una unidad de actuación urbanística se aplicará lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización

Territorial, Autonomía y Descentralización. (Asamblea Nacional. LOOGTUS, 2016)

Por lo expuesto en artículos anteriores, al momento de realizar una expropiación, se debe analizar el área del terreno o del bien, ya que, si el área que no se encuentra afectada por la declaratoria de utilidad pública y expropiación, no cumple con el metraje mínimo establecido por el registro de la propiedad, el ente regulador o que realiza la declaratoria de utilidad pública, se deberá hacer cargo del mismo, y de igual manera se deberá considerar para el valor de la indemnización.

#### **1.4 INDEMNIZACIÓN**

Se puede entender a la indemnización como aquella figura por la cual el Estado emite una compensación al propietario del bien afectado, de ésta manera el Estado intenta cubrir los daños patrimoniales causados; sin embargo esta indemnización difiere del justo precio que es el valor real del bien inmueble.

##### **1.4.1 FINALIDAD DE LA INDEMNIZACIÓN**

Su principal finalidad es dar una compensación al dueño del bien afectado, para que de ésta manera no se vea afectado su patrimonio.

Al ser la indemnización una compensación por los daños y pérdidas causadas al dueño del bien afectado, es de estricta obligación que se realice un pago en calidad de compensación, esto está dentro de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, mismos que a más de los

estudios, e identificación de la necesidad, deberán ver la factibilidad de ejecutoriar la obra por la cual se declara un bien de utilidad pública, así como los fondos para cubrir principalmente la indemnización y la obra en sí.

#### **1.4.2 PARAMETROS A TOMAR EN CUENTA PARA UNA CORRECTA INDEMNIZACIÓN**

Nicolás Granja Galindo, ha establecido dos requisitos esenciales para que la indemnización sea justa, según lo consagrado en nuestra Constitución Política del 2008, entonces dice:

*1. Que sea previa, (...). Esto es, debe ser anticipada a la toma de posesión del bien expropiado; (...) ya sea en dinero por medio del ajuste; o bien, fijada en el respectivo juicio de expropiación.*

*2. Que tanto el valor del bien o derecho expropiado, así como los daños y perjuicios, constituyan el resultado directo de la expropiación (Granja Galindo, Nicolas, 1998)*

En base a lo expresado podemos decir que la indemnización se debe fundamentar principalmente en dos rubros, el primero que se lo denominado valor objetivo, el cual se debe entender como el valor que tiene el bien en el mercado, el cual llega a ser el valor por el cual el dueño se despojaría del bien, mediante la venta del mismo, la cual sería de manera voluntaria. En nuestro país, se pretende que éste valor sea determinado por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo GAD. El segundo rubro esencial, hace referencia al monto complementario el cual intenta cubrir aquellos daños producidos de manera directa por la expropiación; dicho de otra manera, éste

valor no tiene la finalidad de cubrir el valor que se genera por la pérdida del bien, sino a los colaterales que genera esta pérdida, un claro ejemplo es los gastos generados por el traslado, los que se generan al momento de adquirir una nueva vivienda, entre otros.

En el literal a) del Art. 525 del COOTAD, se encuentra claramente establecida la sanción a los funcionarios que establecen el avalúo de los predios y no lo hacen de manera objetiva y establece de la siguiente manera:

*Los valuadores que por negligencia u otra causa dejaren de avaluar una propiedad o realizaren avalúos por debajo del justo valor del predio y no justificaren su conducta, serán sancionados con una multa que fluctúe entre el 25% y el 125% de la remuneración mínima unificada del trabajador privado en general. Serán destituidos en caso de dolo o negligencia grave, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)*

El Art 696 del COOTAD en su numeral 4 establece como se debe efectuar el pago del justo precio.

*El pago del justo precio del inmueble se efectuará mediante títulos de crédito con vencimientos semestrales a un plazo no mayor a veinticinco años o conforme los respectivos adjudicatarios vayan cancelando el valor de los inmuebles adjudicados. El órgano legislativo decidirá el mecanismo y forma de pago. Si se cancela con títulos de crédito, estos serán negociables y podrán ser compensables con las acreencias a favor del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado. (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)*

## **CAPÍTULO 2: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA**

### **2.1 PRINCIPALES FUNCIONES DEL GAD CANTONAL EN CUANTO A LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA**

Las principales funciones del GAD se encuentran establecidas principalmente en la Constitución de la República, pero sin embargo, la misma Carta Magna en su artículo 133 establece que existen dos tipos de leyes, las primeras son las orgánicas y las segundas las ordinarias; y en su numeral tercero establece que serán leyes orgánicas “(...) *las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados*” (Asamblea Nacional Constituyente. CRE, 2008).

La misma Constitución es la que faculta a que, mediante los diferentes Códigos Orgánicos o Leyes Orgánicas se establezcan las diferentes competencias, facultades, así como el funcionamiento que deben seguir los GAD.

El artículo 240 de la Constitución, señala: “*Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...)*” (Asamblea Nacional Constituyente. CRE, 2008).

La Constitución de la República en los numerales 1, 2, 3, 7, 8 y 9 del artículo 264 establece las competencias pertinentes para el tema en estudio:

1. *Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.*
2. *Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.*
3. *Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.*
7. *Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.*
8. *Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.*
9. *Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.*

*En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales. (Asamblea Nacional Constituyente. CRE, 2008)*

La Constitución de la República se preocupa de normar y distribuir las funciones del estado, así podrá desconcentrar las mismas y se pueden ejecutar de mejor manera. En El artículo anteriormente citado, delega las funciones al GAD, con la finalidad de promover el desarrollo y bienestar común.

En cuanto al COOTAD en su artículo 54 establece las funciones de los GAD Municipales, las cuales por pertinencia de la declaratoria de utilidad pública detallamos las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;

- d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;
- e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad. (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)

Los GAD Municipales son los encargados del desarrollo territorial, con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución de la República referente al buen vivir, debiendo para ello realizar la implementación de políticas dentro de sus competencias, para lo cual deberán establecer con claridad el régimen del uso del suelo, de tal manera que beneficie de manera directa a la colectividad. Es importante tomar en cuenta que el desarrollo debe ser planificado y de la misma manera ésta planificación debe ser actualizada cada dos años y se debe dar el respectivo seguimiento para verificar el porcentaje de las metas cumplidas.

De igual manera el COOTAD en su Art. 57, numeral l) establece claramente las atribuciones de los GAD en cuanto a la declaratoria de utilidad pública y es la de: *“Conocer las declaraciones de utilidad pública ó de interés social de los bienes materia de expropiación resueltos por el alcalde, conforme la ley”* (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)

## **2.2 PROCEDIMIENTO A SEGUIR PREVIO A LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA, EXPROPIACIÓN E INDEMNIZACIÓN**

El procedimiento a seguir previo a la Declaración de Utilidad Pública es la planificación, para ello la Norma Técnica Uso y Gestión de Suelo y Planes Urbanísticos de GADS, en su considerando establece:

Que, en los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 55, literales a) y b) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se establece que los gobiernos municipales tendrán, entre otras, las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de lo que determine la ley:

"Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; y, Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. (Asamblea Nacional. NTUGSPU, 2020)

Que, en el artículo 41 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se define que:

"Los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Éstos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización." (Asamblea Nacional. NTUGSPU, 2020).

A su vez el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) en su artículo 9 hace referencia a la Planificación del desarrollo, y establece que:

La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad. (Asamblea Nacional. COPFP, 2010).

Por lo expuesto, podemos decir que la planificación constituye un proceso esencial y básico previo a la Declaratoria de Utilidad Pública, ya que en ella se realizan los estudios pertinentes, verificación de factibilidad y presupuestos para ejecutar una determinada obra, se considera el tiempo tentativo en el cual va a iniciar la misma y los recursos necesarios, al mismo tiempo que se realiza el estudio respectivo de la el entorno al cual va a favorecer dicha obra y por ende se justifica la supremacía del interés colectivo sobre el interés particular.

### **2.2.1 BIENES SUJETOS A DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA**

El Artículo 418 de COOTAD establece cuales son los bienes que el GAD puede afectar para declararlos de utilidad pública, entre ellos tenemos:

- a) Los edificios destinados a la administración de los gobiernos autónomos descentralizados;*
- b) Los edificios y demás elementos del activo destinados a establecimientos educacionales, bibliotecas, museos y demás funciones de carácter cultural;*
- c) Los edificios y demás bienes del activo fijo o del circulante de las empresas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados de carácter público como las empresas de agua potable, teléfonos, rastro, alcantarillado y otras de análoga naturaleza;*
- d) Los edificios y demás elementos de los activos fijo y circulante destinados a hospitales y demás organismos de salud y asistencia social;*

*e) Los activos destinados a servicios públicos como el de recolección, procesamiento y disposición final de desechos sólidos;*

*f) Las obras de infraestructura realizadas bajo el suelo tales como canaletas, ductos subterráneos, sistemas de alcantarillado entre otros;*

*g) Otros bienes de activo fijo o circulante, destinados al cumplimiento de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados, según lo establecido por este Código, no mencionados en este artículo; y,*

*h) Otros bienes que, aún cuando no tengan valor contable, se hallen al servicio inmediato y general de los particulares tales como cementerios y casas comunales. (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)*

Estos bienes podrán ser declarados de utilidad pública, siempre y cuando prevalezca el interés superior al interés particular, para ello se deberá presentar la documentación pertinente, incluido el informe de necesidad, además previa ocupación del bien, será indispensable el pago de la correspondiente indemnización.

### **2.3 FORMAS DE IMPEDIR LA EXPROPIACIÓN DE UN BIEN CON LA FINALIDAD DE QUE SEA DECLARADO DE UTILIDAD PÚBLICA**

Una de las formas en las cuales se puede impedir la expropiación es por orden Juez, previa demanda ante el Órgano competente, mismo que deberá recaer sobre los Jueces de lo Civil.

A pesar de que se realice la declaratoria de utilidad pública, ésta se puede revertir, siempre y cuando, el bien expropiado, no sea destinado al fin principal, es decir, el objeto para el cual fue declarado de Utilidad Pública; o, si los rubros de indemnización no se han cancelado en el plazo de un año posterior a la notificación de declaratoria de utilidad pública; así lo establece

el Artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en su numeral séptimo.

Art. 58.7.- Reversión. En cualquier caso en que la institución pública no destine el bien expropiado a los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública y de interés social, dentro del plazo de dos años, contado desde la fecha en que quede inscrita en el Registro de la Propiedad la transferencia de dominio, el propietario podrá pedir su reversión ante el mismo órgano que emitió la declaratoria de utilidad pública y de interés social o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el plazo de tres años. No cabrá la reversión si el nuevo destino del bien expropiado responde a una finalidad de utilidad pública y de interés social, así declarado previamente por la institución pública.

De igual manera, podrá solicitar la reversión en el caso que la institución pública no haya, cancelado el valor del bien dentro del año siguiente a la notificación de la declaratoria, siempre que no haya juicio de por medio, en cuyo caso el plazo comenzará a correr desde que se encuentre ejecutoriada la sentencia. (Asamblea Nacional. LOSNCP, 2008)

## **2.4 IMPEDIMENTOS IMPUESTOS AL PREDIO CON DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA**

Existen varios impedimentos al predio declarado como de utilidad pública, los mismos que constituyen una vulneración a los derechos a la propiedad y del buen vivir, ya que, desde que se imponen dichas afectaciones, el dueño del predio con declaratoria de utilidad pública no podrá realizar ninguna obra sobre el mismo, así lo dispone el Art. 67 de la LOOGTUS.

Art. 67.- Afectaciones. Las afectaciones son una limitación para las autorizaciones de urbanización, parcelación, construcción, aprovechamiento y uso del suelo y serán determinadas en el plan de uso y gestión de suelo o los instrumentos de planeamiento urbanístico que lo desarrollen. Se podrán determinar afectaciones por obras públicas e iniciativas de interés social, y otras que se definan en la ley. Estas afectaciones serán inscritas en el Registro de la Propiedad.

Las afectaciones relacionadas con obra pública que no hayan sido ejecutadas durante el período de gestión se renovarán con la actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial. La ocupación del suelo, con edificaciones definitivas o temporales, posterior a la determinación de las afectaciones, no será reconocida al momento de realizar el avalúo para procesos de expropiación.

Esta afectación será inscrita en el Registro de la Propiedad. (Asamblea Nacional. LOOGTUS, 2016).

El mismo artículo considera que son limitaciones para realizar cualesquier obra de urbanización, por ende, vulneran lo establecido en el Art. 30 de la Constitución de la República, el cual manda que: “(...) *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*” (Asamblea Nacional Constituyente. CRE, 2008).

Si hablamos de “un hábitat seguro y saludable y de una vivienda adecuada y digna”, se hace referencia a que las personas independientemente de su posición social, podrán realizar edificaciones en los predios que les pertenece, pero ¿qué podemos hablar de una vivienda adecuada en caso de un predio afectado, si el dueño del mismo no podrá realizar ningún arreglo o modificación en un bien inmueble que se encuentre dicho del predio afectado, ya que éstas mejoras no serán tomadas en cuenta para la indemnización?

De igual manera se está dando una vulneración a los derechos consagrados en el Art. 375 de la Constitución de la República, el cual reza “*El Estado, en*

*todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna". (Asamblea Nacional Constituyente. CRE, 2008).*

¿Acaso no se vulnera lo establecido en el Art. 375 de la Constitución de la República, si una persona compra un terreno con la finalidad de edificar su vivienda, y sin embargo tiempo después de efectuar la compra, según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se requiere dicho predio, ya que sobre él se va a ejecutar una obra de interés social?

Al encontrarse el predio dentro del Plan de Desarrollo, quiere decir que, de manera inmediata el bien se encuentra afectado, por lo cual, tiene conocimiento el Registro de la propiedad, y al momento que el propietario del predio desea construir y va al Registro de la Propiedad a sacar los permisos pertinentes como la línea de fábrica, Licencia Urbanística, o certificado de afección, no le van a dar la misma, ya que no cuenta con el permiso requerido para empezar la edificación, además que si construye sin los permisos correspondientes, la misma ley faculta a que no se considere dentro de la indemnización a pagar por parte del GAD.

Si bien es cierto, no existe una ley o reglamento que impida la venta del bien afectado, sin embargo debemos ser realistas; nadie va a querer comprar un bien si se sabe que el mismo va a ser expropiado en un futuro, perdiendo de ésta manera lo invertido en la compra.

## **2.5 ACUERDO ENTRE LAS PARTES EN CUANTO A LA INDEMNIZACIÓN.**

Una vez notificado al afectado con la resolución que emite el GAD, el afectado tiene la posibilidad de presentar su aceptación al avalúo que fue

determinado en el informe técnico de afectación que emitió la Dirección de Avalúo y Catastro de la Municipalidad.

Una vez aceptado el avalúo se procederá a realizar la transferencia de dominio con la celebración de la escritura de compra y venta a favor del Municipio y la respectiva inscripción en el Registro de la Propiedad de donde se encuentre el bien, y se determinará la forma que se va a pagar la indemnización que le corresponde por la afectación a su propiedad de acuerdo a lo que establece el inciso primero del artículo 452 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. *“La forma de pago ordinaria será en dinero. De existir acuerdo entre las partes podrá realizarse el pago mediante la permuta con bienes o mediante títulos de crédito negociables, con vencimiento semestrales con un plazo no mayor veinticinco años”* (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)

El Art 58 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en su numeral primero establece:

Art. 58.1.- Negociación y precio. Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública y de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el plazo máximo de treinta (30) días, sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble. Para que proceda la ocupación inmediata se debe realizar el pago previo o la consignación en caso de no existir acuerdo. El retiro del valor consignado por el expropiado, que podrá requerirse en cualquier momento dentro del juicio de expropiación, no perjudicará la impugnación propuesta.

El precio que se convenga no podrá exceder del diez por ciento (10%) sobre el valor del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones, del cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario (...). (Asamblea Nacional. LOSNCP, 2008)

## **2.6 DESACUERDO ENTRE LAS PARTES EN CUANTO AL PAGO DEL JUSTO PRECIO.**

En caso de que las partes no lleguen a un acuerdo en cuanto al precio que se debe pagar como indemnización, se aplicará el Artículo 58, numeral dos de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Contratación Pública que establece:

Art. 58.2.- Falta de acuerdo. Expirado el plazo sin que sea posible un acuerdo directo la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación tomando como precio el establecido en el artículo anterior sin tomar en cuenta el diez por ciento (10%). El propietario podrá impugnar dicho acto ante las y los jueces de lo contencioso administrativo, exclusivamente en cuanto al justo precio, de conformidad con el trámite para el juicio de expropiación establecido en el Código Orgánico General de Procesos. (Asamblea Nacional. LOSNCP, 2008).

De la misma manera se establece que el GAD no se hará cargo ni indemnizará sobre construcciones u obras que se hayan ejecutado posteriores a la notificación de la declaratoria de utilidad pública o notificación de afección del bien, así como tampoco se tomará en cuenta las obras y edificaciones que se hayan construido con anterioridad a la declaratoria de utilidad pública, pero sin tener los permisos respectivos.

## **2.7 FORMA DE PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN**

El COOTAD establece en su Art. 452, cual es la forma en las que se puede realizar el pago de la indemnización y determina que: *“La forma de pago ordinaria será en dinero. De existir acuerdo entre las partes podrá realizarse el pago mediante la permuta con bienes o mediante títulos de crédito*

*negociables, con vencimientos semestrales con un plazo no mayor a veinticinco años” (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)*

### **2.7.1 PAGO EN DINERO**

Se considera como la forma convencional en la cual se deberá cumplir la obligación, misma que deberá ser cancelada en su totalidad a favor del expropiado; ésta cancelación se la deberá hacer previo a la ocupación del bien expropiado.

El pago se lo realizará en base a la moneda que se maneja en ese tiempo en el país; siendo actualmente el dólar Estadounidense, misma que se ocupa desde el año 2000 hasta la presente fecha.

### **2.7.2 PAGO POR MEDIO DE PERMUTA.**

Es otra de las formas establecidas den el COOTAD, con la finalidad de cumplir con el pago respectivo, proveniente de la indemnización, siendo el beneficiario directo quien se encuentre en calidad de expropiado.

El Código Civil Ecuatoriano en su Art. 1837, nos habla sobre la permuta y la define de la siguiente manera: *“permuta o cambio es un contrato en que las partes se obligan mutuamente a dar una especie o cuerpo cierto por otro”* (Asamblea Nacional. C.Civ, 2005).

Las partes que intervienen en la expropiación (expropiado y expropiante), deben estar de mutuo acuerdo con la forma de pago referente a la permuta, de acuerdo a los intereses de cada una de las partes.

### **2.7.3 PAGO POR MEDIO DE TÍTULOS DE CRÉDITOS.**

El COOTAD determina al pago por medio de títulos crediticios como otra de las formas de cumplir con la indemnización al titular del bien que se ha visto afectado en virtud de la expropiación por motivo de declaratoria de utilidad pública, para ello, es indispensable la existencia de un acuerdo libre y voluntario entre las partes, mismo que debe tener la aprobación del GAD.

Se puede considerar que únicamente en el caso de declaratoria de expropiación por interés social el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no permite llegar a acuerdos de forma de pago por indemnización que le corresponderá al titular del bien expropiado, únicamente se permitirá que el pago se efectuará por medio de títulos de créditos negociables hasta por un plazo no superior a 25 años.

### **2.7.4 PAGO POR COMPENSACIÓN.**

Se encuentra establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su Art. 455, el cual establece:

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

De ser necesaria una expropiación hasta del 5% de un bien, por motivos de indemnizaciones, se podrá cancelar una parte o la totalidad de sus

contribuciones especiales de mejoras estipuladas en el Art. 577 del COOTAD.

Se establecen las siguientes contribuciones especiales de mejoras por:

- a) Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase;
- b) Repavimentación urbana;
- c) Aceras y cercas; obras de soterramiento y adosamiento de las redes para la prestación de servicios de telecomunicaciones en los que se incluye audio y video por suscripción y similares, así como de redes eléctricas;
- d) Obras de alcantarillado;
- e) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable;
- f) Deseccación de pantanos y relleno de quebradas;
- g) Plazas, parques y jardines; y,
- h) Otras obras que las municipalidades o distritos metropolitanos determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.

Si la expropiación supera el 5%, se debe proceder en base al trámite especial que se establece para las expropiaciones.

#### **2.7.5 ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

El Gobierno Autónomo Descentralizado es el encargado de emitir la Declaratoria de Utilidad pública. Se conoce que la de declaratoria de utilidad pública o de interés social es emitida por el GAD por medio de una Resolución Administrativa, nuestra normativa contempla el hecho de que la persona que ha sido afectada por la expropiación de su bien, podrá interponer el recurso ante el Contenciosos Administrativo.

El recurso presentado ante el Tribunal Contencioso Administrativo se lo debe realizar por medio de una demanda, para lo cual se cuenta con el término de 90 días, y de igual manera se debe cumplir los requisitos contemplados en el artículo 30 y 31 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, en caso de no cumplir los mismos, el Juzgador oficiará que se cumpla con los requisitos establecidos en el término de cinco días.

Una vez que la demanda ha sido calificada como clara y completa y se ha admitido el trámite, se deberá cumplir con la citación a los funcionarios que emitieron dicha resolución, el cual una vez citado, el demandado en el término de 15 días deberá contestar la misma, y al mismo tiempo deberá dar a conocer las pruebas respectivas a su favor.

Posterior a ello se otorgará el término de prueba por 10 días en el cual se deberá practicar las pruebas que el Juez crea pertinentes para tener una visión clara del proceso. Una vez que se han evacuadas las pruebas, las partes procesales expondrán sus alegatos, para que posterior a ello el Tribunal Contencioso Administrativo, en doce días, dicte su sentencia.

## **CAPITULO 3.- ANÁLISIS DE LA NORMATIVA LEGAL PARA LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA POR PARTE DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO.**

### **3.1 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

En capítulos anteriores se ha identificado una relación entre los diferentes códigos que son tomados como base por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados al momento de proceder a la declaratoria de utilidad pública de un bien, en ellos se encuentran los diferentes requisitos, procedimientos a seguir, e incluso norma el procedimiento a seguir en caso de desacuerdos y las instancias a las cuales se puede acudir.

Por ello es menester realizar un análisis del principal cuerpo legal que tiene el Ecuador, siendo la Constitución de la República del Ecuador.

Nuestra Carta Magna en su Art. 323 realiza una aseveración de gran importancia, y lo expone de la siguiente manera:

Art. 323.- Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación. (Asamblea Nacional Constituyente. CRE, 2008)

En el artículo citado, podemos encontrar ciertos elementos de gran importancia, los cuales se deben considerar en cuanto a la expropiación. En su inicio atribuye la facultad de expropiar únicamente a las instituciones estatales, sin embargo posteriormente, expone que la expropiación se podrá realizar siempre y cuando prime un claro interés de carácter colectivo, mismos que pueden ser la ejecución de planes de desarrollo con fines de un

crecimiento social o temas enfocados a un manejo sustentable del medio ambiente, pero siempre deberá estar enfocado a un beneficio de carácter público, en donde la sociedad en general sea quien se pueda beneficiar del mismo, primando de tal manera el interés superior al interés particular.

Sin embargo, la Constitución de la República del Ecuador es clara al establecer la obligación que tiene la entidad expropiante, a generar un medio como medida de compensación, la cual deberá ser justa para la persona que sufre la expropiación, ya que deberá renunciar al dominio de una parte o de todo su bien.

En un artículo de la Revista Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, se encuentra una clara distinción entre lo que se debe entender por utilidad pública e interés social; el Autor Danilo Icaza hace referencia a que debemos entender como utilidad pública a *"todo lo que resulta de interés o conveniencia para el interés colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado; o, con mayor amplitud, para la humanidad en su conjunto"* (Icaza, 2020), y por interés social se entiende como *"todo lo que resulta de interés o conveniencia para una colectividad o un grupo de individuos determinados"* (Icaza, 2020).

El artículo 376 de la Constitución nos emite un claro concepto de la siguiente manera:

Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado. (Asamblea Nacional Constituyente. CRE, 2008)

En éste artículo se establece que los municipios tiene la facultad de expropiar, siempre y cuando el objetivo se encamine a hacer efectivo el

derecho a la vivienda y a la conservación del ambiente; pero, de la misma manera prohíbe de manera expresa que se obtenga algún tipo de beneficio valiéndose de especulaciones del uso del suelo.

En base al Art. 376 de la Constitución podemos decir que, las instituciones estatales se encuentran facultadas para realizar la expropiación, pudiendo de ésta manera los GAD realizar expropiaciones con el objetivo de realizar obras de carácter social y proveer de viviendas a la ciudadanía, ya que constituye un derecho del Buen Vivir, reforzando de ésta manera las posibilidades de expropiación con base en el interés común y colectivo.

Por lo expuesto, puedo manifestar que en el Ecuador se contemplan dos tipos de expropiación: aquellas que se realizan por cuenta del gobierno central y las que están bajo la potestad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

### **3.2 CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

El Gobierno Central en conjunto con sus entidades adscritas y lo establecido en la Constitución de la República, Código Orgánico General de Procesos (COGEP), Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento, pueden expropiar ciertos bienes en beneficio del desarrollo y bienestar colectivo; pero de la misma manera los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para realizar las expropiaciones, se basan en los reglamentos anteriormente citados, pero a más de éstos, se encuentran regulados por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

El COOTAD en su Art. 1 establece el ámbito en el cual va a regir y a regular el mismo y establece que:

Art. 1.- Ámbito.- Este Código 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, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial. (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)

Por lo expuesto, los GAD se encuentran regidos por el COOTAD, y por ende en éste cuerpo legal se encuentra establecido el régimen bajo el cual deberán actuar y las funciones que se establece para los mismos, sin embargo tienen el carácter de autónomos y poseen su propio financiamiento.

De la misma manera, el COOTAD en su título II hace referencia a la organización del territorio, y concretamente en su artículo 10, establece que:

Niveles de organización territorial.- El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.

En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos. (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)

De ésta manera, el COOTAD contempla la coexistencia de los diferentes niveles de organización territorial, de igual manera contempla la constitución de regímenes especiales de gobierno como es el caso de los distrito

metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades, así como el consejo de gobierno para la provincia de Galápagos.

Por lo expuesto tanto en la Constitución de la República como en el COOTAD, los Gobiernos Autónomos Descentralizados se encuentran facultados y tienen competencia para realizar los procesos de expropiación por declaratoria de utilidad pública, interponiendo de ésta manera el interés superior al interés particular, fomentando un crecimiento y mejoras para el territorio.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización constituye el cuerpo legal que contiene el régimen que deberán aplicar los GAD, y en su artículo 55 establece las funciones a cumplir por parte de los mismos; y de manera concreta en su artículo 57 establece las atribuciones, determinando su literal l) “*Conocer las declaraciones de utilidad pública ó de interés social de los bienes materia de expropiación resueltos por el alcalde, conforme la ley*”. (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)

### **3.3 LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

La expropiación genera una afección en cuanto al derecho que tiene una persona de uso y dominio de un bien que le pertenece, por lo cual con la expropiación se genera una transferencia de dominio.

El artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) nos habla sobre el objeto y ámbito en los cuales se enmarca dicha ley y menciona que: “(...) *Esta Ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o*

*arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría (...)*". (Asamblea Nacional. LOSNCP, 2008)

El artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), nos habla acerca de la declaratoria de utilidad pública, y en su numerales siguientes nos habla sobre el tiempo que se otorga, en el cual las partes (GAD y dueño del bien a expropiar) deberán llegar a un acuerdo en cuanto al valor a cancelar por motivo de indemnización, éste tiempo es de 30 días, éste acuerdo se lo deberá realizar en cuanto al justo precio.

Lo antes mencionado se encuentra establecido en el artículo 58, numeral 1 de la LOSNCP y establece de manera textual:

Art. 58.1.- Negociación y precio. Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública y de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el plazo máximo de treinta (30) días, sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble. Para que proceda la ocupación inmediata se debe realizar el pago previo o la consignación en caso de no existir acuerdo. El retiro del valor consignado por el expropiado, que podrá requerirse en cualquier momento dentro del juicio de expropiación, no perjudicará la impugnación propuesta. (Asamblea Nacional. LOSNCP, 2008)

En el inciso segundo del artículo antes citado expone los parámetros bajo los cuales se va a llevar la negociación entre las partes, y establece que: establecer los parámetros o límites para la negociación entre las partes, de la siguiente manera:

El precio que se convenga no podrá exceder del diez por ciento (10%) sobre el valor del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones, del cual se deducirá la plusvalía

proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario. (Asamblea Nacional. LOSNCP, 2008)

El fin de la indemnización es el pago del valor por el bien expropiado, sin embargo no se toma en cuenta los perjuicios que acarrea dicha indemnización al propietario del bien, y no se le entrega una compensación por dicho daño, lo cual llegaría a conformar el pago por una reparación integral. En éste contexto, el autor Luis de Molina hace referencia a una teoría referida al precio, misma que se hace con un enfoque de la utilidad de los bienes, así como el valor económico del mismo y su origen:

El precio se considera justo o injusto no en base de la naturaleza de las cosas consideradas en sí mismas –lo que llevaría a valorarlas por su nobleza y perfección-, sino en cuanto se sirven a la utilidad humana... el precio justo de las cosas tampoco se fija atendiendo solo a las cosas mismas en cuanto son de utilidad al hombre, como si, caeterisparibus, fuera la naturaleza y la necesidad del empleo que se les da lo que, de forma absoluta, determinase la cuantía del precio, si no que esa cuantía depende, principalmente, de la mayor o menor estima en que los hombres desean tenerlas para su uso. (Molina, 2011)

Ante lo mencionado, podemos entender que el justo precio no hace referencia únicamente al precio del bien que está siendo sujeto de expropiación, sino también se debe analizar y considerar la utilidad que representa dicho bien para el sujeto afectado producto de la expropiación, así como el apego por el mismo.

Es aquí donde se evidencia un problema, ya que la interpretación referente al justo precio que se pretende cancelar por parte del GAD, está prácticamente en determinada por la autoridad que emite dicha declaratoria, quedando de ésta manera desprotegido el derecho que adquiere toda persona dueña da la

propiedad privada, ya que constituye una verdadera vulneración que el precio que se va a pagar por el bien sea determinado por el GAD y no por el afectado; y como segundo punto, el dueño del bien a expropiarse, no cuenta con el derecho a resistirse a la venta del mismo, ya que en caso de no convenir el precio a cancelar, se podrá seguir un proceso judicial, sin embargo en el lo que se discutirá es el valor del bien, mas no es sujeto de controversia el acto administrativo; además, la autoridad competente se encuentra obligada a remitirse únicamente al avalúo catastral, mismo que es determinado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad. Por ello se considera que el puede ser el justo precio para la entidad que realiza la expropiación, sin embargo no es el mismo criterio de la persona afectada, ya que para él su bien puede tener un valor superior al dictado por el Juez, el cual no estará sujeto a impugnación alguna.

No tiene derecho a impugnarlo, así lo establece el mentado artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

En caso de que no se llegue a un acuerdo en cuanto al valor a recibir por concepto de indemnización el artículo 58 de la LOSNCP establece:

Falta de acuerdo. Expirado el plazo sin que sea posible un acuerdo directo la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación tomando como precio el establecido en el artículo anterior sin tomar en cuenta el diez por ciento (10%). El propietario podrá impugnar dicho acto ante las y los jueces de lo contencioso administrativo, exclusivamente en cuanto al justo precio, de conformidad con el trámite para el juicio de expropiación establecido en el Código Orgánico General de Procesos. (Asamblea Nacional. LOSNCP, 2008)

De no existir acuerdo en el pago, se podrá acudir la vía legal que es el juicio de expropiación, dicho trámite se encuentra contemplado en el Código Orgánico General de Procesos. Ésta norma dispone al juzgador sobre el cual

recae la causa, a que debe sujetarse únicamente al valor que establece la Dirección de Avalúos y Catastros del Municipio, la cual es el avalúo catastral, constituyendo la ganancia para el Gobierno Autónomo Descentralizado.

### **3.4 CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS**

Desde el 22 de mayo del 2015 que entra en vigencia el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), queda derogado el Código de Procedimiento Civil, sin embargo el mismo COGEP en su Disposición Transitoria Segunda dispone que:

Los procedimientos coactivos y de expropiación seguirán sustanciándose de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil y el Código Orgánico Tributario, según el caso, sin perjuicio del acatamiento de las normas del debido proceso previstas en la Constitución de la República.

Las normas antes aludidas se seguirán aplicando en lo que no contravenga las previstas en este Código, una vez que éste entre en vigencia y hasta que se expida la ley que regule la materia administrativa.

Por lo expuesto en la Disposición Transitoria Segunda, faculta a que el CPC podrá normar lo referente a la expropiación, siempre y cuando no esté en contra del COGEP.

Los artículos 96, 143, 146 y 332 del COGEP, hablan a cerca del régimen que se debe aplicar en cuanto al trámite dentro del proceso judicial de expropiación; y según el artículo 332 numeral 9 establece que se lo realizará mediante procedimiento sumario, debido a que su único objeto es que se determine el valor a pagar al dueño del bien afectado por la expropiación.

Entre el artículo 332 numeral 9 del COGEP y el artículo 58 de la LOSNCP tienen una cierta contradicción, ya que el juicio sumario tiene únicamente por objeto determinar el valor a pagarse por concepto de indemnización, mientras que la LOSNCP en su artículo 58 establece que el juzgador competente que conozca la causa debe limitarse únicamente al avalúo que establece la Dirección de Avalúos y Catastros del Municipio.

A pesar del cuidado puesto por el legislador de no crear conflictos entre lo dispuesto por la LOSNCP con lo dispuesto en el COGEP, el tan mencionado artículo 58 de la LOSNCP, forma prácticamente un criterio preestablecido para los jueces, ya que no les permite establecer el valor según su sana crítica, si no deben limitarse a lo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, por ende no tiene mayor sentido el juicio ya que el criterio esta pre establecido, no teniendo sentido las pericias que el juzgador crea pertinentes para un correcto pago como indemnización.

### **3.5 SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL**

#### **3.5.1 CONSTRUCCIÓN DE OBRA PÚBLICA SIN HABER SIDO EXPROPIADO**

Resolución de la Corte Constitucional 176  
Registro Oficial Edición Constitucional 21 de 13-nov.-2019  
Estado: Vigente  
Sentencia No. 176-14-EP/19  
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet  
Quito D.M., 16 de octubre de 2019  
CASO No. 176-14-EP

#### VII. Sentencia:

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, esta Corte dispone lo siguiente:

a. Declarar vulnerados los derechos constitucionales del accionante al debido proceso en la garantía de la motivación

jurídica y a la seguridad jurídica por parte de los jueces de la Sala.

b. Declarar vulnerado el derecho constitucional del accionante a la Propiedad por parte del actual Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.

c. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

d. Como medidas de reparación integral por la vulneración de los derechos constitucionales del accionante al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica y a la seguridad jurídica, se dispone:

i. Dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia dictada el 6 de diciembre de 2013 por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dentro de la acción de protección No. 13122-2013-0134.

ii. Que los sujetos procesales estén a lo resuelto en esta sentencia, la cual es de cumplimiento obligatorio, por lo que regresado el expediente al inferior, no dictará una sentencia en sustitución de la dejada sin efecto.

e. Como medidas de reparación integral por la vulneración del derecho constitucional del accionante a la propiedad, se dispone:

i. En vista de que el predio del accionante signado con la clave catastral No. 132250010127005000 y con una superficie de 1926.44 m<sup>2</sup> fue afectado sin que previamente se haya declarado su utilidad pública, corresponde que el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (anterior, CORPECUADOR) indemnice al accionante de la siguiente manera:

1) Por el precio del predio afectado: el valor del avalúo municipal a la fecha en la que se acreditó la afectación del terreno, esto es, al año 2008 según el informe contenido en el oficio No. OFC-074-IMCSV-PLANIFICACION23; más el diez por ciento (10%) del valor del avalúo municipal del 2008, que sumados corresponden al precio máximo que podía haber ofrecido la entidad pública de haber iniciado el procedimiento de expropiación.

2) Por el tiempo transcurrido desde la fecha en la que se acreditó la afectación del terreno: el máximo del interés legal calculado sobre la base del precio del predio afectado, con los parámetros indicados en el numeral precedente, y contados desde el año 2008 hasta la fecha del pago efectivo.

3) Los gastos judiciales y honorarios profesionales en los que ha incurrido el accionante por el proceso originario y la presente acción, calculados sobre la base de los documentos que acrediten dichos gastos, los mismos que deberán ser

presentados ante el órgano judicial encargado de la ejecución de esta sentencia.

4) El valor de los tributos causados por el predio afectado y que el accionante ha pagado desde el año 2008, calculado sobre la base de los documentos que acrediten dicho gasto, los mismos que deberán ser presentados ante el órgano judicial encargado de la ejecución de esta sentencia.

ii. Considerando que de haberse efectuado por parte de CORPECUADOR la correspondiente expropiación previo a la afectación del predio, dicho terreno hubiese pasado a ser propiedad de esta entidad: tomando en cuenta que se ha dispuesto que el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (anterior, CORPECUADOR) pague al accionante el precio del predio afectado; y, en vista de que el predio causa cargas tributarias al accionante a pesar de encontrarse afectado por la obra pública: téngase esta sentencia como título a favor del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias para que cumpla con registrar como su propiedad el predio signado con la clave catastral No. 132250010127005000, una superficie de 1926.44 m<sup>2</sup> y los siguientes linderos:

- Por el Norte: con calle pública s/n en 56.66 m<sup>2</sup>.
- Por el Sur: con Gonzalo Salazar en 56.66 m<sup>2</sup>.
- Por el Este: con calle Eloy Alfaro (prolongación) en 34.00 m<sup>2</sup>.
- Por el Oeste: con el señor Olmedo Ferrín en 34.00 m<sup>2</sup>.

(23) Fojas 31 y 32 del expediente de primera instancia.

(24) Artículo 58 de la Ley de Contratación Pública vigente a la época de construcción de la obra.

f. Disponer que el tribunal contencioso administrativo correspondiente, ejecute esta sentencia y que en el plazo de 20 días desde su notificación, informe a esta Corte sobre el estado del proceso de ejecución de la sentencia; luego de lo cual, informará trimestralmente a este Organismo sobre su cumplimiento.

g. Notifíquese y cúmplase.- (Corte Constitucional, 2019)

El pleno de la Corte Constitucional, cumpliendo las atribuciones que se le ha designado, es la última instancia que tiene conocimiento en caso de existir controversias entre las entidades del sector público, en este caso los GAD, y las personas dueñas del bien afectado.

En éste caso particular la Corte Constitucional fue la que avocó conocimiento en cuanto a la sentencia dictada por los jueces ante quien se interpuso la acción de protección; siendo el tema de la controversia la vulneración de los derechos en cuanto al debido proceso, y la afección a la seguridad jurídica.

De igual manera se analiza si a causa de una acción extraordinaria de protección, el accionante sufrió vulneración a sus derechos en cuanto a la propiedad privada.

Los jueces de la Corte Constitucional declaran que existió vulneración de los derechos Constitucionales en cuanto a la propiedad. Por cuanto se ha constatado la vulneración de los Derechos establecidos en la Carta Magna, se dictan ciertas medidas como reparación integral, entre ellas la siguiente:

Se establece el valor a pagar por el predio afectado, lo cual lo hacen bajo el criterio del artículo 58 numeral 1 de la LOSNCP, la cual hace referencia al acuerdo entre las partes, y en este cuerpo legal se establece que como negociación se podrá pagar el precio establecido según el avalúo que realiza el municipio, más el 10%, lo cual en realidad no constituye nuevamente el justo precio.

Las medidas de reparación integral posteriores hacen referencia a la cancelación de los rubros provenientes de intereses y costas procesales; es decir es un valor extra a pagar como compensación, pero mas no en relación al valor del terreno y su valor comercial.

Si bien es cierto que el dueño del bien afectado recibió por el terreno, un valor mayor al que estaba dispuesto a cancelar el GAD, pero no deja de ser menos cierto que los Jueces Constitucionales ya tienen el criterio formado, y buscan la manera de elevar el monto a pagar por parte del GAD, pero al mismo tiempo acatan y no desconocen las normas y reglamento bajo el cual los Municipios establecen el valor del predio.

### 3.5.2 ACEPTA ACCIÓN DE PROTECCIÓN POR JUICIO DE EXPROPIACIÓN

Resolución de la Corte Constitucional 198  
Registro Oficial Edición Constitucional 61 de 11-sep.-2018  
Estado: Vigente  
Quito D.M., 06 de junio de 2018  
SENTENCIA No. 198-18-SEP-CC  
CASO No. 0308-15-EP  
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en su garantía de motivación, previsto en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República del Ecuador.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone;

3.1. Dejar sin efecto la sentencia de 03 de diciembre de 2014, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de justicia de Cañar, dentro del juicio de expropiación No. 2014-0148.

3.2. Disponer que, previo sorteo, otros jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, conozcan y resuelvan el recurso de apelación referido en el numeral precedente, en observancia de una aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es, considerando la decisum o resolución, así como los argumentos centrales que constituyen la ratio de la decisión.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.-

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade," Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Marien Segura Reascos y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 06 de junio del 2018. Lo certifico.

En éste segundo caso, los jueces de la Corte Constitucional, por medio de la mayoría de los votos emitidos por el Pleno, declaran que existió vulneración a los derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, en virtud a ello, establecen medidas como reparación integral, dejando sin efecto la sentencia que emitió la Sala Multicompetente de la Corte Provincial en cuanto a la acción extraordinaria de protección.

La Corte Constitucional, no estableció que se efectúe ningún pago a favor del dueño del predio afectado, por lo cual deberá sortearse nuevamente la demanda y los nuevos jueces que conozcan la causa son los encargados de resolver el recurso de apelación que se ha interpuesto.

Después de hacer un breve análisis de los dos casos, nos podemos dar cuenta que la Corte Constitucional, acepta que existe una vulneración al derecho de propiedad, por ello establece mecanismos de reparación integral, sin embargo, muchas veces estas medidas no son adecuadas y no constituyen una verdadera reparación integral, ya que de igual manera respetan el artículo 58.1 de la LOSNCP y el avalúo catastral bajo el cual estableció el GAD el “justo precio”.

Ante el tribunal Contencioso Administrativo lo único que se va a discutir es la vulneración de los derechos, y la negociación del precio, más no se podrá oponer a la expropiación, obligando de ésta manera al dueño del bien afectado a recibir una indemnización como uno de los medios de reparación.

## CONCLUSIONES

- Como primer punto se pudo determinar que la Constitución de la República contempla únicamente dos causas para que se realice una expropiación; la primera es por declaratoria de utilidad pública, y la segunda por declaratoria de interés social, no se contempla otra causa por la que se pueda privar a una persona del derecho establecido en la misma Constitución, que es el derecho a la propiedad privada.
- El proceso de expropiación tiene su inicio como un procedimiento de carácter Administrativo, mismo que se encuentra normado principalmente por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Una vez cumplidos los requisitos establecidos para la expropiación, se debe buscar un acuerdo en el pago entre la Administración y el expropiado, la cual hace referencia a la indemnización; en caso de no llegar a un acuerdo entre las partes, se instaurará un proceso judicial, en el cual el único objeto de la controversia es el monto a pagar por concepto de indemnización, mas no se podrá discutir sobre el acto de expropiación.
- Existe una inminente vulneración de derechos a la propiedad privada, ya que si el GAD Cantonal, en su plan de desarrollo y ordenamiento territorial, establece la necesidad de un bien inmueble con la finalidad de realizar una obra de utilidad pública, el propietario del mismo no podrá impedir el mismo, y únicamente podrá discutir sobre el precio

que se le deberá entregar como reparación, sin embargo no constituye una reparación integral.

- La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece que el monto que se va a pagar por concepto de indemnización, lo establece el departamento de Avalúos y Catastros, el cual a su vez lo hace en base al avalúo catastral del año previo al proyecto de declaratoria de utilidad pública, y el precio no podrá superar el 10% de lo que establece el mencionado departamento de Avalúos y Catastros.

## RECOMENDACIONES

- Se recomienda tomar en cuenta los derechos establecidos en la constitución, con la finalidad de evitar la vulneración de los mismos por parte de los demás Código, Leyes y Ordenanzas que se han creado con la finalidad de establecer los procedimientos atribuciones que se debe seguir por las diferentes entidades con la finalidad de crear un sistema desconcentrado.
- Se debe revisar y analizar lo establecido en el COOTAD, en cuanto a la declaratoria de utilidad pública, ya que establece un plazo de 90 días en el cual la Administración Pública y propietario del bien afectado podrán llegar a un acuerdo de pago, pero son embargo no establece el tiempo que la Administración Pública puede tener un terreno afectado con un mero proyecto de utilidad pública.
- Se debe buscar mecanismos que constituyan una verdadera reparación integral al dueño del bien afectado, ya que si bien es cierto, el interés superior o colectivo debe primar sobre el interés particular, pero no por ello se puede pretender hacer de menos los derechos de los cuales goza toda persona según lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador.
- El precio del bien debe ser fijado de acuerdo al valor comercial, teniendo en cuenta el valor del terreno e incluso las edificaciones que

sobre él se encuentren, para lo cual de manera acertada, los jueces consideran las pericias con la finalidad de establecer el valor real del bien, dando paso a la negociación, pero en base a un verdadero justo precio, tanto para el Gobierno Autónomo Descentralizado y para el propietario del bien.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional Constituyente. CRE. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi - Manabí: Registro Oficial No. 449 , 20 de Octubre de 2008.
- Asamblea Nacional, ERJAFE. (2002). *Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva*. Quito: Registro Oficial 536 de 18-mar.-2002, Última modificación: 30-abr.-2020.
- Asamblea Nacional. LOSNCP. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Quito: Registro Oficial Suplemento 395 de 04-ago.-2008. Última modificación: 21-ago.-2018.
- Asamblea Nacional. C.Civ. (2005). *Código Civil*. Quito: Edición Constitucional del Registro Oficial 96, 8-VII-2019.
- Asamblea Nacional. COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. QUITO: Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010.
- Asamblea Nacional. COPFP. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito: Registro Oficial Suplemento 306 de 22-oct.-2010. Última modificación: 24-jul.-2020.
- Asamblea Nacional. LOOGTUS. (2016). *LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL USO Y GESTIÓN DE SUELO*. QUITO: Registro Oficial Suplemento 790 de 05-jul.-2016, Última modificación: 24-jul.-2020.
- Asamblea Nacional. NT. (2014). *LA NORMA TÉCNICA PARA APLICAR LA METODOLOGÍA DEL ALCANCE DE LA ACCIÓN DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DE BIENES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS*. Quito: Registro Oficial No. 244 , 13 de Mayo 2014.
- Asamblea Nacional. NTUGSPU. (2020). *Norma Técnica Uso y Gestión de Suelo y Planes Urbanísticos de GADS*. Quito: Registro Oficial 301 de 01-oct.-2020. Última modificación: 13-nov.-2020.
- Astudillo, P. (2012). *La declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación, como una limitación al derecho de dominio o propiedad privada*. Loja.
- Corte Constitucional. (2019). *Sentencia No. 176-14-EP/19. CONSTRUCCIÓN DE OBRA PÚBLICA SIN HABER SIDO EXPROPIADO*. Quito: Registro Oficial Edición Constitucional 21 de 13-nov-2019.
- Gillermo Cabanellas de Torres. (2003). *Diccionario Jurídico Elemental*. Eliastra S.R.I.
- Goldstein, M. (2008). *Consultor magno: diccionario jurídico*. Argentina: Círculo Latino Austral.

Granja Galindo, Nicolas. (1998). *FUNDAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. QUITO: ED. JURÍDICA DEL ECUADOR.

Icaza, D. (2020, 12 20). *Problemas Prácticos en el Procedimiento de Expropiación*. Obtenido de [http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=557&Itemid=116](http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=557&Itemid=116)

Larrea Holguín, J. (2008). *Manual elemental de Derecho Civil del Ecuador*. Quito: Cooperación de Estudios y Publicaciones. p. 387.

Molina, L. d. (2011). *La Teoría del Justo Precio*. Edición preparada por Francisco Gómez Camacho: MAXTOR.

Renden Huerta, T. (2009). *Manual de Derecho Civil*. Quito: Jurídica del Ecuador.

Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público. MPEBI. (2014). *MANUAL DEL PROCESO DE EXPROPIACIÓN DE BIENES INMUEBLES*. DIRECCIÓN DE PROCESOS Y CULTURA ORGANIZACIONAL.

# ANEXOS

Cuenca, 10 de marzo de 2021

Que, de acuerdo al software de antiplagio Turnitin, identifica como resultado del trabajo de investigación titulado **“VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA EN LOS CASOS DE DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS CANTONALES DESCENTRALIZADOS”** del estudiante **JUAN FERNANDO GONZÁLEZ VINTIMILLA** con número de cédula **0104079249**; un índice de similitud del 10%.

Es todo cuanto se puede informar.



Atentamente

FAUSTO  
RICARDO

BARRERA BRAVO

Firmado digitalmente  
por FAUSTO RICARDO  
BARRERA BRAVO

Fecha: 2021.03.10  
21:56:45 -05'00'

Dr. Fausto Ricardo Barrera Bravo, Mgs.

## CENTRO DE IDIOMAS

### RESUMEN

La Constitución de la República del Ecuador, con la finalidad de generar un sistema desconcentrado, aprueba la creación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, quienes entre las funciones es la de promover el desarrollo garantizando el cumplimiento del buen vivir, por ello se elabora los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en el cual constan los proyectos de expropiación y los bienes que serán afectados.

Se cree que existe una vulneración a los derechos de propiedad privada, ya que el propietario del bien afectado se deberá despojar de su bien de manera forzosa. Los parámetros que se establecen en el COOTAD dejan en indefensión a la persona afectada, ya que éste código determina los parámetros de la expropiación, e indemnización; dicho valor está dado por el Departamento de Avalúos y Catastros, mismo que lo hacen en base al catastro del último año, previo al proyecto de declaratoria de utilidad pública.

**PALABRAS CLAVES DE LA INVESTIGACIÓN: VULNERAR, GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS, EXPROPIACIÓN, INDEMNIZAR, JUSTO PRECIO**

## CENTRO DE IDIOMAS

### ABSTRACT

To generate a decentralized system, The Constitution of the Republic of Ecuador approves the creation of the Decentralized Autonomous Governments, whose functions include the promotion of development, guaranteeing the fulfillment of a good way of living, for which development and territorial planning plans are elaborated, in which the expropriation projects and the properties to be affected are included.

It is believed that there is a violation of private property rights since the owner of the affected property will have to be forcibly dispossessed of his property. The parameters established in the Organic Code of Territorial Organization Autonomy (COOTAD, in Spanish) leave the affected person in defenselessness since this code determines the parameters of the expropriation and compensation; such value is given by the Department of Appraisals and Cadastre, which is based on the cadastre of the last year, before the project of the declaration of public utility.

**KEYWORDS: VIOLATE, DECENTRALIZED AUTONOMOUS GOVERNMENTS, EXPROPRIATION, INDEMNIFICATION, FAIR PRICE.**



**Señor Doctor**

Ernesto Robalino Peña, Mag.

**DECANO DE LA UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES**

**Su despacho**

De mis Consideraciones

**FAUSTO RICARDO BARRERA BRAVO**, docente de la carrera de Derecho de la Universidad Católica de Cuenca, en mi calidad de tutor del estudiante **JUAN FERNANDO GONZÁLEZ VINTIMILLA** con número de cédula **0104079249**, quien realizo su Trabajo de Titulación denominado **“VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA EN LOS CASOS DE DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS CANTONALES DESCENTRALIZADOS”**, debo informar a usted que dicho trabajo ha sido realizado bajo los parámetros, disposiciones legales y reglamentarias correspondientes al área de Titulación de la Universidad Católica de Cuenca.

De acuerdo al Art. 10 literal C del Reglamento de la Unidad de Titulación de Grado y Programas de Posgrados de la Universidad Católica de Cuenca, previo a la sustentación y defensa el estudiante deberá presentar solicitud para revisión final del trabajo de titulación, dentro de este proceso se le asignaron docentes revisores quienes proporcionaron el criterio de **APROBADO** al antes mencionado Trabajo de Investigación.

Por lo antes expuesto y dando cumplimiento al Reglamento debo de asignar la nota de **40/40** correspondiente a la parte escrita del Trabajo de Titulación, además de emitir mi criterio favorable para que se proceda a la sustentación y defensa del mismo.

Es todo cuanto puedo informar respecto a mis labores como tutor de mentado estudiante.

Atentamente:

**FAUSTO  
RICARDO  
BARRERA BRAVO**

Firmado digitalmente por  
**FAUSTO RICARDO BARRERA  
BRAVO**  
Fecha: 2021.03.10 21:59:48  
-05'00'

Dr. **FAUSTO RICARDO BARRERA BRAVO**, Mgs.  
**DOCENTE TUTOR**

## PERMISO DEL AUTOR DE TESIS PARA SUBIR AL REPOSITORIO INSTITUCIONAL

Yo, Juan Fernando González Vintimilla, portador de la cédula de ciudadanía N° 0104079249. En calidad de autor/a y titular de los derechos patrimoniales del trabajo de titulación “VULNERACION DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA EN LOS CASOS DE DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS CANTONALES DESCENTRALIZADOS” de conformidad a lo establecido en el artículo 114 Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, reconozco a favor de la Universidad Católica de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos, Así mismo; autorizo a la Universidad para que realice la publicación de éste trabajo de titulación en el Repositorio Institucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 11 de marzo de 2021

F:  .....

EL SECRETARIO DE LA UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES  
DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

**INFORMA:**

Que, **GONZALEZ VINTIMILLA JUAN FERNANDO C.C. 0104079249**, de la carrera de **DERECHO** modalidad Distancia, presento su diseño de Trabajo de Titulación con el Título **“VULNERACION DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA EN LOS CASOS DE DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS CANTONALES DESCENTRALIZADOS”**, el mismo que fue aprobado en Sesión de Consejo Directivo de fecha **12 de junio de 2020**, previo a la obtención del Título de Abogado de los Tribunales de Justicia de la República.

Es todo cuanto puedo informar en honor a la verdad remitiéndome, de ser necesario, a los archivos que reposan a mi cargo.

Cuenca, 28 de enero de 2021.

AB. XAVIER IÑIGUEZ VIVAR, MGS

<b>Elaborado por:</b>	Ing. Paola Campoverde
<b>Revisado por:</b>	Ab. Xavier Iñiguez Vivar, Mgs
<b>Autorizado por:</b>	Ab. Xavier Iñiguez Vivar, Mgs



00ÉY0X0UÁQ 0W0ZÁ  
XQ0EÜ  
Ö[ & { ^} ç Á&¡cãBaa[ Á  
ãã äã( ^) çÁ[ ¡Á  
Ö( ^!\*^) &ãÜç) äããÁ)  
Ò& äã[ ¡Á[ ¡ÁÜX0EÜJ  
Ô~ ^) &ãÜ0& äã[ ¡  
GEGFEEFEG ÁGKHEEÍ KEE



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

**UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

**VULNERACION DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA EN LOS  
CASOS DE DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA POR PARTE DE  
LOS GOBIERNOS AUTONOMOS CANTONALES DESCENTRALIZADOS**

**TRABAJO DE TITULACIÓN O PROYECTO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR  
PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE  
JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

**AUTOR: JUAN FERNANDO GONZALEZ VINTIMILLA**

**DIRECTOR: DR. FAUSTO BARRERA MGS.**

**CUENCA - ECUADOR**

**2020**

*Yo me gradúe en los  
50 años de La Cato!*



## **UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

### **UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES**

#### **CARRERA DE DERECHO**

**VULNERACION DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA EN LOS CASOS DE DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS CANTONALES DESCENTRALIZADOS**

**TRABAJO DE TITULACIÓN O PROYECTO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR  
PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE  
JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

**AUTOR: JUAN FERNANDO GONZÁLEZ VINTIMILLA**

**DIRECTOR: DR. FAUSTO BARRERA MGS.**

**CUENCA - ECUADOR**

**2020**

*Yo me gradúe en los  
50 años de La Cato!*

## **2 TEMA:**

DERECHO CIVIL

## **3 TÍTULO:**

VULNERACION DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA EN LOS CASOS DE DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS CANTONALES DESCENTRALIZADOS

## **4 MARCO CONTEXTUAL DE LA INVESTIGACIÓN**

En la Constitución de la República del Ecuador en su Artículo 30 establece que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, por ello en base a muchos esfuerzos es que las personas trabajan para dar a su familia un hogar.

Existe un proyecto desde el año 2016 para ensanchar la vía Cuenca – Girón – Pasaje, a pesar de ser un mero proyecto ya que el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) no cuenta con el presupuesto para ésta obra, ya existe una afección a los dueños de los predios que se encuentran en las riveras de ésta vía, y más aún que el municipio en el último trimestre del año 2019 y lo que va del 2020 continúa aprobando lotizaciones en los terrenos que tienen afección; esto considera un verdadero malestar a los dueños afectados, debido a que no pueden disponer de sus bienes inmuebles, se ven limitados en cuanto a su uso, goce y libre disposición, ya que si bien saben que van a ser indemnizados, existe la certeza de que sus terrenos serán pagas en base al avalúo catastral y no al avalúo comercial, el mismo que viene a ser el justo precio.

Si bien es cierto que el precio del desarrollo incluye ciertos sacrificios de las y los ecuatorianos, sin embargo, se debe analizar los casos y las propiedades sobre las cuales se van a realizar un proyecto de ley, ya que, existen personas que tienen su

vivienda o su terreno, sobre el cual van a realizar una edificación, la cual será su hogar o su lugar de trabajo, y por el proyecto de ley no podrán continuar con la obra, sin dejar de lado que muchas de las veces es el único bien que tienen, por ende sería de analizar si esto no constituye una vulneración a los derechos establecidos en nuestra Constitución, generando de tal manera una notable desigualdad e injusticia, cuando lo correcto sería que en esos casos, el municipio cancele el justo precio, considerando tanto el terreno como la edificación en caso de existir, o en su defecto, reasignarle un terreno de similares características, y a más de ello darle una determinada cantidad de dinero, con el afán de que pueda construir algo similar a lo que ya tenía con anterioridad.

Otro de los temas en los cuales estoy en desacuerdo, es que, un bien inmueble al estar considerado como bien de utilidad pública, o inclusive con el simple hecho de que se haya realizado un proyecto vial que pase sobre un terreno, ya no se puede construir sobre el mismo, ya que el municipio no va a otorgar los permisos correspondientes para dicha construcción. Por otra parte, en caso de que exista un proyecto vial, no se impide la venta del bien sobre el cual pasará la obra, pero si pierde el valor comercial, ya que en la realidad nadie va a comprar un terreno a sabiendas que ya existe un proyecto vial con la finalidad de hacer de utilidad pública, y en caso de que se realice la venta sin dar a conocer a la otra parte sobre dicho proyecto, se puede caer en otras figuras legales aduciendo que existió vicios en el consentimiento.

En cuanto a los proyectos viales, generan un gran conflicto, ya que muchos de ellos tardan muchos años en ejecutarse y por ende, la persona del predio afectado, no recibe su indemnización ni puede disponer libremente de su bien en cuanto a la edificación, venta, siembra, entre otras actividades, por cuanto queda básicamente un terreno desaprovechado y sin poderse dar un libre uso, por ello, el ilustre Consejo Cantonal del Azuay, debe realizar los estudios necesarios, de tal manera que, se

garanticen en todo momento el bienestar y los derechos de la persona dueña del bien privado y por otra parte la efectiva ejecución de la obra.

## **5 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Cuáles son los derechos que vulneran los Gobiernos Autónomos Cantonales Descentralizados, al declarar un bien de utilidad pública y no intervenirlos inmediatamente, causando una demora en el pago de la indemnización correspondiente?

## **6 OBJETO DE ESTUDIO**

Derecho Civil.

## **7 CAMPO DE ACCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

Código Civil y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

## **8 LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN DE LA CARRERA**

Derechos humanos y pluralismo Jurídico

## **9 OBJETIVO GENERAL**

Analizar de manera crítica y jurídica la ordenanza que regula y establece los procedimientos de las cesiones obligatorias de suelo producto de la actividad urbanística, con la finalidad de identificar en base a los derechos contemplados en la Constitución de la República, cuáles de ellos son vulnerados a las personas

propietarias de bienes inmuebles con declaratoria de utilidad pública por la demora en cuanto al pago de la indemnización correspondiente.

## **10 OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- Conceptualizar qué es un bien de utilidad pública, la expropiación y la indemnización, así como la finalidad de las mismas.
- Determinar el procedimiento administrativo de la declaratoria de utilidad pública, al igual que el trámite judicial cuando no hay acuerdo entre las partes.
- Analizar con exactitud, cuáles son las consecuencias jurídicas de la aplicación actual de las normas legales referentes a la declaratoria de utilidad pública y la falta de intervención en los predios afectados de manera inmediata por parte de los GAD Cantonales, causando una demora en el pago de la indemnización correspondiente.

## **11 TIPO DE INVESTIGACIÓN**

En esta investigación utilizaré el método cualitativo, ya que estudia la realidad en su contexto natural y cómo sucede, sacando e interpretando la realidad de acuerdo con las personas implicadas.

Enfoque cualitativo: lo que nos modela es un proceso inductivo contextualizado en un ambiente natural, esto se debe a que en la recolección de datos se establece una estrecha relación entre los participantes de la investigación sustrayendo sus experiencias e ideologías en detrimento del empleo de un instrumento de medición predeterminado. En este enfoque las variables no se definen con la finalidad de manipularse experimentalmente y, esto nos indica que se analiza una realidad subjetiva además de tener una investigación sin potencial de réplica y sin fundamentos estadísticos. Este enfoque se caracteriza también por la no completa conceptualización de las preguntas de investigación y por la no reducción a números de las conclusiones sustraídas de los datos, además busca sobre todo la dispersión de la información en contraste con el enfoque cuantitativo que busca

delimitarla. Con el enfoque cualitativo se tiene una gran amplitud de ideas e interpretaciones que enriquecen el fin de la investigación el alcance final del estudio cualitativo consiste en comprender un fenómeno social complejo, más allá de medir las variables involucradas, se busca entenderlo. (SAMPIERI, 2016)

## **12 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL QUE SUSTENTEN LA INVESTIGACIÓN**

Es importante referirnos a los deberes primordiales del Estado que establece nuestra Carta Magna, la cual beneficia a todas las personas que se encuentran en territorio ecuatoriano, de ésta manera el Artículo 3 en su numeral 6 establece que el estado deberá “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.” (Asamblea Nacional Constituyente. CRE., 2008).

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). En su Art. 4 habla sobre los fines de los gobiernos autónomos descentralizados, y entre estos fines se encuentra el literal f, y establece lo siguiente. “La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias.” (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)

En la declaratoria de utilidad Pública de bienes inmuebles, sean estos destinados para parques, carreteras, o ensanchamiento de las vías, existe una vulneración al derecho de igualdad, debido a que si bien es cierto, para que un terreno o bien inmueble sea declarado de utilidad pública se debe ver la necesidad inminente de realizar una obra, pero no se analiza cuál es el caso o la situación de la persona a la cual le van a expropiar de sus bienes, por ello, de ser el caso que la persona tenga su casa o cualesquier edificación o construcción sobre un área determinada, al momento de declarar de utilidad pública le debiesen pagar el justo precio, ya que en ello deberá incluir tanto el valor comercial del terreno así como el valor de la construcción que éste tuviese, caso contrario no se está respetando el hábitat seguro y saludable que garantiza la Constitución de la República y de igual manera

el COOTAD, incumpliendo de ésta manera los fines para los cuales fueron creados los GAD.

Es clara la idea que debe primar el interés superior y colectivo, pero no podemos olvidarnos del interés personal e individual, ya que, todo bien privado tiene un justo precio, y al declararlo de utilidad pública éste justo precio desaparece y el bien es valorado mediante el avalúo catastral, el cual es muy inferior al real.

En cuanto a la Declaratoria de utilidad pública el Artículo 477 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece lo siguiente:

Art. 447.- Declaratoria de utilidad pública.- Para realizar expropiaciones, las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal, resolverán la declaratoria de utilidad pública, mediante acto debidamente motivado en el que constará en forma obligatoria la individualización del bien o bienes requeridos y los fines a los que se destinará. A la declaratoria se adjuntará el informe de la autoridad correspondiente de que no existe oposición con la planificación del ordenamiento territorial establecido, el certificado del registrador de la propiedad, el informe de valoración del bien; y, la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para proceder con la expropiación.

Para la determinación del justo precio, el procedimiento y demás aspectos relativos a la expropiación se aplicará lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)

Éste artículo claramente nos habla del justo precio, lo cual no se respeta en lo absoluto, debido a que el justo precio hace referencia al valor real del bien, o al valor comercial que normalmente tendría el bien, por ello la concepción aristotélica hace un análisis de lo que es el justo precio de la siguiente manera: “el justo precio apela a una equivalencia puesta en el objeto, en su valor equivalente y no en la subjetividad del comprador, es decir, apela a una equivalencia práctica del cambio, de acuerdo a un principio abstracto, la justicia.” (Economía y Sociedad, 2016).

Si bien es el caso, para determinar el valor real de un determinado predio, el experto en la materia, puede ser éste un perito, evaluador, etc., la manera de dar un correcto avalúo es haciendo un estudio en cuanto a los predios vecinos, tomando en consideración la cabida de éstos y sus características principales, al igual que conforme con los datos proporcionados por los GAD Municipales.

Con este previo análisis, el justo precio es un convenio entre el vendedor y el comprador, en donde el vendedor es quien por ser dueño del bien establece un valor económico para el mismo, y por otra parte el comprador por ser él quien va a adquirir el bien es el que acepta y hace una propuesta sobre dicho precio; sin embargo, en los casos de declaratoria de utilidad pública no se da de la manera convencional, ya que quien impone el precio es el comprador que en este caso es el Estado o los GAD en base al valor catastral, y el que debe aceptar es el vendedor o dueño del bien inmueble, y en caso de no llegar a un acuerdo entre las partes el que tiene la razón es el comprador y se realiza la expropiación correspondiente y prácticamente de manera arbitraria.

El catastro es el “inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica” (Diario Oficial de la República de Colombia, 2011).

Por ello el avalúo catastral es el medio para lograr una determinación del valor fiscal de los predios, así como de las construcciones que se encuentran en las mismas. Éste valor fiscal por lo general es aquel que servirá de sustento para establecer la base gravable del impuesto predial y por ende, para fijar la obligación tributaria a cargo del GAD o municipio. De ésta manera la valoración del predio constituye un requisito indispensable para que la autoridad administrativa pueda efectuar la correspondiente liquidación.

En cuanto a la negociación y precio de los predios, en la actualidad se rige por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP), la cual establece:

Art. 58.1.- Negociación y precio.- Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública y de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el plazo máximo de treinta (30) días, sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble. Para que proceda la ocupación inmediata se debe realizar el pago previo o la consignación en caso de no existir acuerdo. El retiro del valor consignado por el expropiado, que podrá requerirse en cualquier momento dentro del juicio de expropiación, no perjudicará la impugnación propuesta.

El precio que se convenga no podrá exceder del diez por ciento (10%) sobre el valor del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones, del cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario. (Asamblea Nacional. LOSNCPP, 2008).

Es por eso que los abogados expertos en la materia recomiendan a los propietarios perjudicados aceptar el avalúo catastral y a priori demandar a los GAD Municipales para que sea un Juez quien luego de ordenar los peritajes analizar cada caso particular, en sentencia determine el valor final que recibirá el propietario del bien expropiado.

Uno de los puntos negativos es que para que un bien sea declarado de utilidad pública debe pasar primero por un proyecto de ley, el cual, ya genera afecciones al dueño del predio, debido a que no podrá construir, vender, hipotecar ni realizar ninguna acción en dicho terreno o bien inmueble, salvo sea a favor del GAD, y la afección se da por motivo de que no puede hacer un completo uso, goce y disposición del bien, y al mismo tiempo no recibe ninguna indemnización por parte del organismo competente que en este caso es el GAD municipal.

La Constitución de la República en su sección VI nos habla del hábitat y vivienda, más específicamente en su Art. 30, el cual establece: "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.” (Asamblea Nacional Constituyente. CRE., 2008).

Cabe hacer hincapié, que el Estado reconoce el derecho a una vivienda adecuada y digna, independientemente de la situación de cada persona, sin embargo, si una persona

## **PALABRAS CLAVES**

1. **VULNERAR:** 1 Dañar, perjudicar, deteriorar o menoscabar. 2 Quebrantar o transgredir una ley o una norma.
2. **PROPIEDAD PRIVADA:** Poder jurídico completo de una persona sobre una cosa.
3. **UTILIDAD PÚBLICA:** Fundamento o causa para realizar una expropiación forzosa
4. **GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS (GAD):** Instituciones que conforman la organización territorial del Estado Ecuatoriano.
5. **EXPROPIACIÓN:** Desposeimiento o privación de la propiedad, por causa de utilidad pública o interés preferente, y a cambio de una indemnización previa. (Gillermo Cabanellas de Torres, 2003)
6. **INDEMNIZAR:** Resarcir los daños y perjuicios. (Gillermo Cabanellas de Torres, 2003)
7. **PREDIO:** Finca, heredad, hacienda, tierra, propiedad o posesión inmueble. (Gillermo Cabanellas de Torres, 2003)

8. ORDENANZA: Estatuto para el régimen de los militares y para el gobierno de las ciudades, corporaciones, gremios o comunidades. (Gillermo Cabanellas de Torres, 2003)
9. JUSTO PRECIO: El conveniente valor de las cosas, teniendo en cuenta los gastos de producción y los intereses generales de los consumidores. (Gillermo Cabanellas de Torres, 2003)
10. AFECCTACIÓN: Adscripción de un bien o derecho patrimonial a un uso o servicio públicos.

### **13 HIPÓTESIS O IDEAS A DEFENDER EN LA INVESTIGACIÓN**

Las personas propietarias de bienes inmuebles sufren afecciones económicas y vulneración a sus derechos en los casos de declaratoria de utilidad pública por parte del GAD, debido a la falta del inmediato pago del justo precio y la limitación de su patrimonio.

### **14 MÉTODOS A UTILIZAR EN LA INVESTIGACIÓN**

En la presente investigación se va a utilizar dos métodos, el analítico-sintético y el inductivo-deductivo, mismos que se definen a continuación.

**Método analítico-sintético:** se utilizará este método ya que permite analizar las variables descomponiéndolas en sus partes para su mejor manejo y entendimiento. Y así concluir con una idea general con respecto a la problemática que se genera respecto a la aplicación del principio de convencionalidad. Es una investigación jurídica documental, toda vez que partimos de manejo, análisis y estudio de doctrina, legislación y jurisprudencia, así también un poco de hemerografía para ver periódicos revistas y otros artículos donde podamos encontrar información con respecto al tema de investigación.

**Método inductivo-deductivo:** mediante este proceso se puede llegar al conocimiento y a la demostración de las variables de estudio y al ser comprobadas se puede dar una conclusión general. (SAMPIERI, 2016)

## **15 POBLACIÓN Y MUESTRA EN CASO DE SER NECESARIO**

En éste caso no se va a utilizar una muestra, ya que el estudio es de carácter cualitativo, por ende, no es necesario realizar encuestas ni entrevistas, las mismas que se deberían tabular e interpretar. Únicamente el trabajo se basa en conceptos, artículos legales, y en bibliografía.

## 16 CRONOGRAMA DE TAREA

CALENDARIO	FEBRERO				MARZO				ABRIL				MAYO				JUNIO			
ACTIVIDADES	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Revisión y selección del tema del Proyecto de Titulación	x	x	x																	
Presentación de tema al tutor				x																
Revisión y ajustes del tema					x	x														
Desarrollo de marco teórico							x	x												
Recolección de información								x	x	x	x									
Análisis de la información recolectada												x	x							
Elaboración del Marco Teórico														x	x					
Revisión del Proyecto															x					
Correcciones sugeridas por el Tutor																x				
Presentación del proyecto																	x			
Elaboración de solicitud para la entrega y aprobación por parte del Consejo																		x		

## 17 BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional Constituyente. CRE. (2008). *Contitución de la República del Ecuador*. Montecristi - Manabí: Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2018.
- Asamblea Nacional. COOTAD. (2010). *CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN*. Quito - Ecuador.: Suplemento del Registro Oficial 134, 3-II-2020.
- Asamblea Nacional. LOSNCP. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Quito: Suplemento del Registro Oficial 309, 21-VIII-2018 .
- Diario Oficial de la República de Colombia. (2011). BOGOTÁ - COLOMBIA.: Resolución 070 de 2011.
- Economía y Sociedad. (2016). *La doctrina del Justo Precio, desde Aristóteles hasta la escuela moderna subjetiva del valor. pag. 62*. Morelia - Mexico: Universidad Michoacana de San Nicolás.
- Guillermo Cabanellas de Torres. (2003). *Diccionario Jurídico Elemental*. Eliastra S.R.I.
- SAMPIERI. (2016).
- <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33417>
- [https://definicion.de/propiedad-privada/#:~:text=Definici%C3%B3n%20de%20propiedad%20privada,el%20derecho%20de%20poseer%20algo.&text=Algo%20privado%2C%20por%20su%20parte,la%20propiedad%20estatal%20o%20p%C3%ABlica\).](https://definicion.de/propiedad-privada/#:~:text=Definici%C3%B3n%20de%20propiedad%20privada,el%20derecho%20de%20poseer%20algo.&text=Algo%20privado%2C%20por%20su%20parte,la%20propiedad%20estatal%20o%20p%C3%ABlica).)

**Cuenca 9 de JUNIO del 2020**

---

Juan Fernando González Vintimilla  
0104079249  
Investigador

---

Dr. Fausto Barrera. MGS  
Tutor

---

Dr. Fausto Barrera. MGS  
Responsables de investigación  
Carrera de Derecho

---

Dr. Carlos Fajardo Romero. MGS  
Responsable de la Unidad de Titulación  
Carrera Derecho - Distancia

Fecha: \_\_\_\_\_

Aprobación en sesión del H. Consejo Directivo de fecha: \_\_\_\_\_