UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

"NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 596 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, PROPUESTA DE REFORMA"

Tesis previa a la obtención del Título de Abogado

AUTOR:

Santos Geovanny Mina Bone

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez. Mg. Sc.

Loja-Ecuador

2015

CERTIFICACIÓN

Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez. Mg. Sc.

DIRECTOR DE TESIS.

CERTIFICO:

Haber dirigido y revisado prolijamente el contenido y forma del presente trabajo de investigación jurídica del nivel de pre-grado presentado por el postulante señor **Santos Geovanny Mina Bone,** bajo el título de **"NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 596 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, PROPUESTA DE REFORMA"**, la presente tesis cumple con las normas de graduación vigentes en la Universidad Nacional de Loja, por lo que autorizo su presentación ante el respectivo Tribunal de Grado.

Loja, Octubre del 2015.

.....

Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez. Mg. Sc.

DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, Santos Geovanny Mina Bone, declaro ser autor del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja, y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de la tesis en el Repositorio Institucional – Biblioteca Virtual.

AUTOR: Santos Geovanny Mina Bone

Firma: _____

Cédula: 0801745365

Fecha: Loja, Octubre del 2015

CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR, PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Yo, Santos Geovanny Mina Bone, declaro ser autor de la tesis titulada: **"NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 596 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, PROPUESTA DE REFORMA"** Como requisito para optar el Grado de: Abogado, autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 01 días del mes de octubre del dos mil quince, firma el Autor:

Firma: .....

Autor: Santos Geovanny Mina Bone
Cédula: 0801745365
Dirección: Esmeraldas – Barrio Aire Libre Alto, calle: 5 de Octubre
Correo Electrónico: minasantos@hotmail.com
Teléfono: 0991621351

DATOS COMPLEMENTARIOS.

Director de Tesis: Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez. Mg. Sc.

Tribunal de Grado:

Dr. Marcelo Costa Cevallos Mg. Sc.	PRESIDENTE
Dr. Augusto Astudillo Ontaneda Mg. Sc.	VOCAL
Dr. Carlos Manuel Rodríguez Mg. Sc.	VOCAL

DEDICATORIA

El presente trabajo investigativo lo dedico primeramente a Dios por darme la vida y la fortaleza para prepárame profesionalmente, a mi familia, que han sido un pilar fundamental para que todos los años de estudio universitario al fin se vean materializados en la presente tesis.

Santos Geovanny Mina Bone

AGRADECIMIENTO

Como persona que he decidido optar por la vida intelectual me siento satisfecho pues mis esfuerzos hoy se ven reflejados a través de la culminación del presente trabajo de investigación jurídica, en donde se materializa todo lo que un estudiante universitario puede anhelar, el formarme profesionalmente para luchar por la justicia, la libertad y el honor, ya que estos valores son importantes para quienes estamos inmersos en el estudio del Derecho, y que siempre los vamos a encontrar en el transcurso de nuestra vida profesional.

Por ello mi agradecimiento va dirigido a la Universidad Nacional de Loja, a la Modalidad de Estudios a Distancia, y especialmente a la Carrera de Derecho, por haberme permitido realizar mis estudios superiores, a todos los catedráticos, personal administrativo y de manera muy especial al **Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez. Mg. Sc.** Director de Tesis, quien me asesoró con sus conocimientos durante todo el desarrollo del presente trabajo de investigación jurídica hasta su culminación.

EL AUTOR.

1. TÍTULO.

“NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 596 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, PROPUESTA DE REFORMA”

2. RESUMEN.

La presente tesis trata sobre un tipo especial de expropiación que se establece en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, que se basa en la regulación de asentamientos poblacionales en el sector urbano y de desarrollo urbano.

Al momento de que se realice por parte de la entidad administrativa la declaración de utilidad pública o de interés social, debe realizarse el pago del justo precio, que consta de acuerdo al avalúo comercial actualizado que conste en el respectivo municipio o distrito metropolitano, para lo cual se debe realizar una negociación con el propietario, y en caso de no llegar a un acuerdo se planteará el juicio de expropiación.

En esta nueva clase de expropiación para la regularización de asentamientos urbanos, se crea en la ley un grave perjuicio económico al propietario, a consecuencia de que el pago del justo precio (indemnización por expropiación) se lo efectuará por dividendos o cuotas semestrales, a un plazo que podría extenderse hasta 25 años, con lo cual el titular del dominio del inmueble afectado por la utilidad pública, no recupera el valor de su propiedad, siendo una disposición completamente lesiva al derecho a la propiedad privada.

Como ha venido siendo en la historia de nuestra legislación, el pago del justo

precio de un inmueble en proceso de expropiación por utilidad pública o interés social, el pago ha correspondido siempre a la entidad administrativa, lo cual se mantiene en las disposiciones generales sobre expropiación que determina el Código orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al establecer que uno de los requisitos para la declaración de utilidad pública se adjunte certificación presupuestaria que garantice el pago al propietario.

El problema surge que en la Expropiación Especial para la Regularización de Asentamientos Urbanos, tiene normas particulares que atentan contra el derecho de propiedad del titular del inmueble, puesto que se sustituye la certificación presupuestaria (requisito indispensable), por un plan de financiamiento a cargo de los adjudicatarios (población a regularizarse), es decir, el gobierno autónomo municipal o metropolitano no cancela el justo precio directamente, sino que el pago lo efectúan los adjudicatarios en cómodos dividendos, causando un grave perjuicio al propietario mientras la administración no ha cancelado ningún valor por tal concepto.

Este problema jurídico es de vital importancia y requiere ser analizado y reformado, siempre en búsqueda del interés de todas las personas, es decir tanto de los adjudicatarios del bien expropiado como del titular de dominio.

2.1. Abstract.

The present thesis tries on a special type of expropriation that settles down in the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization in favor of the governments decentralized autonomous metropolitan and municipal that is based in the regulation of population establishments in the urban sector and of urban development.

To the moment that it is carried out on the part of the administrative entity the declaration of public utility or of social interest, it should be carried out the payment of the fair price that consists according to the update commercial value that consists in the respective municipality or metropolitan district, for that which should be carried out a negotiation with the proprietor, and in the event of not reaching an agreement it will think about the expropriation judgment.

In this new expropriation class for the regularization of urban establishments, be believed in the law an economic serious damage to the proprietor as a consequence of that the payment of the fair price (compensation for expropriation) will make it to him for dividends or biannual quotas, to a term that could extend up to 25 years, with that which the holder of the domain of the property affected by the public utility, doesn't recover the value of his property, being a totally prejudicial disposition to the right to the private property.

As it has come being in the history of our legislation, the payment of the fair price of a property in expropriation process for public utility or social interest, the payment has always corresponded to the administrative entity, that which stays in the general dispositions on expropriation that determines the organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization, when settling down that one of the requirements for the declaration of public utility budgetary certification is attached that guarantees the payment to the proprietor.

The problem arises that in the Special Expropriation for the Regularization of Urban Establishments, it has particular norms that attempt against the right of property of the holder of the property, since the budgetary (indispensable requirement) certification is substituted, for a financing plan in charge of the benefiters (population to be regularized), that is to say, the autonomous municipal government or subway doesn't cancel the fair price directly, but rather the payment makes it the benefiters in comfortable dividends, causing a serious damage to the proprietor while the administration has not canceled any value for such a concept.

This juridical problem is of vital importance and it requires to be analyzed and reformed, always in search of the interest of all the people, that is to say so much of the benefiters of the very condemned as of the domain holder.

3. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo investigativo del nivel de pre-grado, intitulado: **“NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 596 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, PROPUESTA DE REFORMA”** , lo he seleccionado partiendo de la problemática social y jurídica de esta nueva clase de expropiación que según el espíritu del legislador ha sido normada con el objeto de ayudar a regularizar asentamiento urbanos, pero no se ha considerado los derechos del propietario que se ve afectado por la forma en que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ha previsto para el pago de la indemnización; por un lado se establece un plazo excesivo de hasta 25 años, y por otro la entidad municipal o metropolitana no cancela directamente la indemnización, sino que es a cargo de los adjudicatarios o personas en proceso de regularización.

El presente trabajo vía tesis de graduación de abogado, lo he estructurado de la siguiente manera:

En la Revisión de Literatura se trató en el marco conceptual acerca de las Nociones Generales de la Expropiación; desde un marco doctrinario se analizó lo referente a la Utilidad Pública, Interés Social e Interés Nacional; Justo Precio e Indemnización; Clases de Expropiación y Reversión. Finalmente en la parte literaria se efectuó un estudio integral de la normatividad vigente iniciando por la Constitución de la República del Ecuador; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Código de Procedimiento Civil; y Legislación Comparada.

En Materiales y Métodos, se detallan todas las herramientas y fuentes de información que sirvieron para la redacción del informe final, así como las

técnicas empleadas para la investigación de campo, las cuales son la encuesta y entrevista aplicadas a una población determinada de funcionarios judiciales, abogados en libre ejercicio, docentes universitarios entre otros.

En los Resultados se muestra estadísticamente los datos obtenidos de la aplicación de las técnicas antes indicadas, mostrándose la información con su respectivo gráfico, interpretación y análisis del autor.

En la Discusión se verifican los objetivos planteados en el proyecto de tesis, y se fundamentó jurídicamente la propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

En la parte final del Informe se presentan las conclusiones, recomendaciones y propuesta de reforma jurídica.

Pongo en conocimiento del H. Tribunal de Grado el presente trabajo de investigación jurídica, esperando que el modesto trabajo sea de apoyo a la comunidad universitaria, y a la sociedad en general y para su cocimiento.

4.- REVISIÓN DE LITERATURA.

4.1 MARCO CONCEPTUAL

4.1.1 Nociones Generales de Expropiación.

Primeramente para poder definir a la expropiación es necesario tener en claro que es la propiedad, que según el Dr. Fabián Rodas López es*: "La propiedad es una de las instituciones más polémicas de fines del siglo XX, tanto porque constituye la base de toda la formación económico-social (sociedad concreta históricamente determinada), cuanto porque sigue siendo el debate de entre lo colectivo y lo privado, en el ámbito del sistema hegemónico mundial privatizante."*[1]

La propiedad o derecho de dominio, es una prerrogativa de carácter real que recae sobre ciertos objetos de la naturaleza a los que llamamos bienes, siendo esto todo aquello que es susceptible de apropiación.

Dentro de la clasificación de los bienes se ha efectuado siempre una gran distinción entre bienes públicos, bienes fiscales y bienes privados.

Los bienes públicos son aquellos bienes del Estado que están destinados al uso de todos los habitantes como los parques, caminos, puentes, entre otros; y los bienes fiscales son los destinados al uso exclusivo de las entidades estatales, tal como los bienes de la Procuraduría General del

[1] RODAS LÓPEZ Fabián, **MANUAL DE PROCEDIMIENTO CIVIL,** Segunda Edición, Editorial TEMIS, Bogotá-Colombia, Año de Publicación 2006, Pág.132.

Estado por ejemplo, solo los pueden utilizar los funcionarios de dicha institución y para cumplir los fines de la misma.

En último plano se encuentran los bienes privados que según la Enciclopedia OMEBA: *"En síntesis puede afirmarse que, en principio, los términos propiedad o dominio son equivalentes pero su distinción más precisa es que a la propiedad se refiere a los derechos corporales e incorporales; y el dominio solamente a los corporales: muebles e inmuebles."*[2]

Esto es muy claro, puesto que existen bienes corporales e incorporales, pero el derecho de dominio es de carácter real por ende recae sobre bienes corporales muebles e inmuebles, ya que se puede hablar también de propiedad intelectual o de derechos personales, pero no se puede exigir la acción de dominio sobre estos que es la reivindicación, la cual solo cabe sobre los bienes corporales.

Una vez habiendo definido lo que es la propiedad privada especialmente, para poder definir lo que es la institución jurídica de la expropiación, he considerado conveniente citar al autor Guillermo Cabanellas que en su DICCIONARIO DE DERECHO USUAL la define como: *"Desposeimiento o privación de la propiedad, por causa de utilidad pública o interés preferente, y a cambio de una indemnización previa. La cosa expropiada.*

[2] **ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA**, Tomo III, Editorial ESPASA, Pág. 450.

Aunque en un sentido muy genérico esta voz puede comprender todo acto de quitar a uno la propiedad de lo que le pertenece, incluido el despojo, la usurpación y robo, expropiación expresa por antonomasia la expropiación forzosa."[3]

La Expropiación es una institución de Derecho Público, que consiste en la transferencia coactiva de la propiedad privada desde su titular al Estado, mediante indemnización, concretamente, a un ente de la Administración Pública dotado de patrimonio propio. Puede expropiarse un bien para que éste sea explotado por el Estado o por un tercero.

La expropiación posee dos notas características, primera que la expropiación es una transferencia de carácter coactivo, lo que hace de ella una institución característica del Derecho Público que no puede ser asimilada a la compraventa prevista en el Derecho Privado; segundo que el expropiado tiene derecho a recibir a cambio una indemnización equivalente al valor económico de la cosa expropiada, lo que la diferencia de la confiscación.

Eloy Lares Martínez manifiesta al respecto: *"…es una institución que tiene por objeto conciliar los requerimientos del interés general de la comunidad con el respeto debido al derecho de la propiedad de los administrados…"*[4]

---

[3] CABANELLAS Guillermo, **DICCIONARIO DE DERECHO USUAL,** 9na Edición, Editorial HELIASTA, Tomo II E-M, Buenos Aires-Argentina, Año de Publicación 1976, Pág. 153.
[4] LARES MARTÍNEZ Eloy, **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, 12da Edición, Caracas-Venezuela, Año de Publicación 2001, Págs. 607-608.

Expropiación es una institución de Derecho Público, mediante la cual el Estado actúa en beneficio de una causa de utilidad pública o de interés social, con la finalidad de obtener la transferencia forzosa a su patrimonio del derecho de propiedad mediante el pago oportuno de justa indemnización.

Por regla general es difícil oponerse a la expropiación que afecta a un particular para poder satisfacer una necesidad colectiva o pública. Sin embargo, ello no significa que nada se pueda hacer frente a injusticias que se cometen en el proceso, ya que existe la figura denominada reversión, de la cual tratare más detenidamente en el desarrollo de la presente tesis.

Para Magdalena Salomón de Padrón, la expropiación por causa de utilidad pública es: *"…una institución más de las previstas en el ordenamiento jurídico, tanto constitucional como legalmente, que produce la transferencia de la propiedad del particular al Estado y despropia a aquel de su derecho. Su característica más resaltante es que no hay en aquella acuerdo de voluntades, sino que su mismo fundamento jurídico es la potestad expropiatoria, la que le otorga la suficiente eficacia jurídica para que, cumpliendo el procedimiento legalmente previsto y el pago de una justa indemnización, produzca el efecto aleatorio en el patrimonio de los particulares…"*[5]

La expropiación consiste en la extinción definitiva del derecho de dominio, en otras palabras es un procedimiento administrativo por el cual el Estado, en

[5] SALOMÓN DE PADRÓN Magdalena, **CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA O SOCIAL**, 1era Edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-Venezuela 2006, Pág. 57.

atención al interés público, dispone para sí la transferencia del bien de un particular, entregando a éste, a cambio, la respectiva indemnización.

La decisión de expropiar un bien particular por determinada entidad pública de carácter administrativo, inicia mediante la declaración de afectación a una utilidad pública o social, es decir para un fin determinado en beneficio de la colectividad, como puede ser: la construcción de un hospital, sistema de abastecimiento de agua potable, etc.

Efectuada la declaración de utilidad pública, la entidad que se encuentra expropiando un bien particular, debe iniciar una negociación con el titular del dominio, en la cual se convenga en el pago del precio y se celebra entonces un contrato de compra venta, el mismo que por tener carácter de interés público está libre de impuestos, generalmente el de alcabala.

En caso de no existir el acuerdo entre la institución y el propietario, se iniciará el juicio de expropiación de conformidad a las normas establecidas en el Código de Procedimiento Civil, y tal iniciativa únicamente corresponde a la entidad pública

4.2 MARCO DOCTRINARIO.

En el prólogo del libro Expropiación de Luis Pérez de Acha y Carlos Elizondo Mayer-Serra, Sergio López Ayllón sostiene que la suspensión del derecho a la propiedad de un individuo por causa de necesidad pública no sólo tiene implicaciones legales, sino también políticas y culturales, ya que esta institución jurídica se encuentra íntimamente relacionada con las condiciones en que se da el ejercicio del poder, la vida de los derechos y el tipo de ciudadanos que tiene un Estado. Aquí reproducimos este prólogo, con autorización de su autor.

La expropiación es uno de los instrumentos más poderosos del Estado. Supone sacrificar uno de los derechos fundamentales más importantes —la propiedad— en beneficio de la colectividad. Por ello, su ejercicio en las democracias constitucionales se enmarca en un sistema institucional objetivado que debe lograr un delicado equilibrio entre derechos, intereses y propósitos. No obstante su trascendencia en la historia, este tema ha sido prácticamente ignorado por la doctrina jurídica nacional y su análisis se limita fundamentalmente a los ya vetustos tratados clásicos de Derecho administrativo.

La regulación moderna de la expropiación arranca, con rigor para los sistemas constitucionales continentales, tras la Revolución francesa y, en concreto, en el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Ahí se plasmó que la propiedad es un derecho “inviolable y sagrado”. Pero también se estableció como único límite la

posibilidad de ser privado de ella cuando “la necesidad pública, legalmente constatada, lo exija de manera evidente y bajo la condición de una justa y previa indemnización”. Se admitió entonces un poder extraordinario del Estado, pero alrededor del cual se construyó un conjunto de garantías: necesidad pública evidente, reserva de ley para identificar los casos límites e indemnización justa y previa. A decir del sabio administrativista español Eduardo García de Enterría, “la regulación de la expropiación se articula así, a la vez, como reconocimiento de un límite a la propiedad y como un sistema de garantías para hacer compatible su admisión con la garantía básica de la propiedad misma”.

Pero la expropiación es mucho más que una institución jurídica. Detrás de ella se encuentra toda una concepción del poder y del Estado íntimamente conectada con el sistema y la cultura política de una nación. Puesto que se trata de un acto de intervención extrema en el que el Estado cercena uno de los derechos fundamentales más críticos, las condiciones en las que procede, la manera en que se diseñan las garantías y el modo en que las autoridades administrativas y jurisdiccionales las aplican e interpretan, son una muestra visible de las condiciones de ejercicio del poder, de la vida de los derechos y del tipo de ciudadanos que tiene la polis.

La expropiación es una de las instituciones que ha forjado al país pero que, junto con él, también ha cambiado profundamente. Por lo tanto, debe atenderse no sólo a la evolución de las normas y su interpretación, sino también a las transformaciones del sistema político y a la construcción a

veces ambivalente de los nuevos modos de ejercicio del poder, que no siempre alcanzamos a entender en su exacta dimensión.

La evolución del régimen de expropiación durante el siglo XX y la primera década del XXI llevan a una conclusión contundente: hoy tenemos un concepto y una práctica de la expropiación bien distinta de aquella que originalmente se encontraba en la Constitución de 1917 y su legislación secundaria, fuertemente marcada por la idea de la propiedad originaria del Estado.

La transformación de los diferentes aspectos de la expropiación muestra cómo los cambios se precipitaron en las últimas dos décadas. Dos acontecimientos permiten explicarlos. Por un lado, la apertura económica cuyo icono fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que introdujo cambios muy importantes en la reglas de la expropiación (en particular en materia de indemnización) y cuyas implicaciones, hasta ahora, habían sido prácticamente ignoradas por la doctrina jurídica.

Por otro lado, la transformación de la institución sólo puede ser explicada por la radical modificación del sistema político y muy particularmente por el nuevo papel que juega la Suprema Corte de Justicia de la Nación después de la reforma de 1994. Es la interpretación constitucional realizada por aquélla la que en 2006 modifica radicalmente la concepción tradicional de esta institución y reconoce como necesaria la garantía de audiencia. No obstante, es la propia Corte la que unos años más tarde modifica su criterio y admite un acomodo más complejo según el cual, en ciertos casos, es

admisible una expropiación en la que dicha garantía no tenga que agotarse de manera previa. La misma Corte, en particular su segunda sala, emite en 2009 una tesis aislada en la que declara inconstitucional la Ley de Expropiación. Todo ello puso fin a una era y precipitó las reformas a ese ordenamiento en el cual se introducen cambios significativos que revelan una nueva concepción de la institución.

Una revisión cuidadosa de los criterios de la Suprema Corte de Justicia muestra que fue su interpretación la que durante décadas dio contenido y forma a la expropiación. Contra lo que piensan muchos, el papel de la Corte no fue irrelevante sino, por el contrario, una de las piezas fundamentales del régimen jurídico y político que privó durante las ocho primeras décadas del siglo XX. Así, la interpretación constitucional estaba mediada por las concepciones jurídicas predominantes y resultaba funcional al conjunto del sistema político. Esta idea, avanzada obliga entonces a una revisión completa de las decisiones de la Corte en particular de la quinta, sexta, séptima y octava épocas a la luz de una lectura más crítica de su función e importancia.

Esta evolución incidió también en lo relativo a la base para el cálculo de la indemnización y al momento de su pago. Este texto y su desarrollo legal y jurisprudencial fue el origen de innumerables abusos. Como anticipamos, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte introdujo un nuevo estándar acorde con la práctica internacional; el valor habría de ser el “justo del mercado” y los criterios de valuación los del valor corriente, los del valor del

activo, así como otros criterios que resulten adecuados. Independientemente que este estándar sólo aplicaba a los nacionales de Estados Unidos y Canadá (y con ello generaba un efecto discriminatorio para los nacionales), la pregunta era si violentaba el texto constitucional. Puesto que se trataba de una garantía en favor del expropiado (y no de un derecho del Estado), su contenido establecía un mínimo (el valor catastral) y no un máximo. Lo anterior dio lugar a una modificación de la práctica y de la propia legislación, que a partir de la reforma de 2009 admite que el monto de la indemnización debe ser equivalente al valor comercial y nunca inferior, en el caso de inmuebles, al valor catastral. En resumen, la evolución de la expropiación en todos sus aspectos está ligada a los cambios políticos y sociales.

La modificación en los criterios de la Suprema Corte y la reforma a la Ley de Expropiación nos obliga a realizar una relectura de la historia reciente del país, que se refleja en una de las instituciones más poderosas pero delicadas de los regímenes democráticos y de cuyo adecuado ejercicio puede depender el éxito o el fracaso de algunas políticas públicas. El régimen actual de la expropiación nos ubica ante una nueva manera de entender la importancia de las garantías de los derechos fundamentales, así como del papel del Poder Judicial en su aplicación e interpretación.

4.2.1 Utilidad Pública, Interés Social e Interés Nacional.

En el procedimiento general, se parte de un requisito previo a la expropiación forzosa, consistente en la declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado.

Para Rafael Entrena Cuesta: *"Tal declaración debe hacerse, por norma general, mediante las disposiciones legales que determinan los casos concretos en que existe la utilidad pública o el interés social. No obstante, las vías que se utilizan por norma general son las de la declaración legal genérica (posibilita la expropiación para un determinado fin, sin concretar en qué casos exactos existe tal fin) o las declaraciones implícitas en la expropiación de bienes inmuebles."* [6]

En la abundantísima declaración legal genérica se requiere un acto administrativo que declare la necesidad de ocupación de los bienes y derechos concretos que se pretenden expropiar para satisfacer la utilidad pública o interés social perseguidos.

Para Luis García la declaratoria de utilidad pública: *"Constituye el fundamento de la expropiación forzosa, de modo que solo es justificable la potestad expropiatoria de la Administración a partir de la necesidad que se*

[6] ENTRENA CUESTA Rafael, **CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, 3era Edición. Editorial Librería TECNOS, Madrid-España, Año de Publicación 1994, Pág. 364.

sacrifique una situación de propiedad privada ante los intereses públicos superiores."[7]

Se requiere que esos bienes o derechos sean exclusivamente los necesarios e indispensables para la satisfacción del fin, e igualmente, sean idóneos técnica y socialmente para la consecución de tal fin. La impugnación en vía administrativa y la acción de reversión constituyen una garantía importante para el expropiado, ya que tal recurso tendrá efecto suspensivo.

La utilidad pública y el interés social no son sinónimos, pues por un lado la primera representa un beneficio a toda la colectividad o masa de individuos que componen el Estado, mientras que el interés social comprende el beneficio de una población determinada, tal es el caso de expropiaciones con la finalidad de programas de vivienda.

El interés nacional es una nueva concepción que plantea la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, se asimila a lo establecido para la utilidad pública, aunque su alcance jurídico todavía no ha sido definido por la ley, considero que se trataría de una declaratoria de urgencia y preferencia que podría ser utilizada por parte de la Administración Central especialmente.

[7] GARCÍA DE ENTERRIA Luis, **LA LEGITIMIDAD DE LAS EXPROPIACIONES LEGISLATIVAS**, Vol. 5, Barcelona-España, Año de Publicación 2000, Pág. 89.

4.2.2 El Justo Precio o Indemnización.

Referente a la indemnización el Dr. Víctor Guerrero establece: *"Para la determinación del valor de la compensación se atiende al valor objetivo de lo expropiado, lo cual se hace con el certificado de avalúo catastral de la respectiva municipalidad, en el que se determina el valor comercial del inmueble sujeto de afectación a un fin público."*[8]

En un primer momento, ambas partes pueden llegar a un mutuo acuerdo sobre el importe del justiprecio, si no son capaces de convenir en una cantidad, se inicia la etapa de valoración contradictoria, en el denominado juicio de expropiación.

El procedimiento de expropiación culmina con el pago del justiprecio y la ocupación del bien por parte de la Administración, pero cabe destacar que el pago habrá de realizarse antes de que se venza el plazo de un año desde la fijación del mismo, de lo contrario dará derecho al propietario para solicitar la reversión.

En todo caso, la naturaleza compensatoria del justiprecio exime al pago de gravámenes e impuestos.

Para Bartolomé Florín: *"Habitualmente, el valor de la indemnización al propietario expropiado incluye el cálculo de tanto los daños emergentes como la pérdida de los posibles beneficios que dicho propietario experimente*

---

[8] GUERRERO Víctor, **LA EXPROPIACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA EN EL VÓRTICE NEOLIBERAL**, Revista Foro Nro. 17, Santa Fe de Bogotá D.C., Abril de 1992, Pág. 32.

a raíz de la expropiación; aunque este no es una posesión absoluta sino que cada legislación determina la manera de cubrir el daño emergente sufrido por el propietario con menos serte en lo referido al lucro cesante."[9]

La entidad expropiadora paga los costos incurridos por el propietario relacionados con el proceso judicial de la expropiación. Dado que existen muchos tipos de propiedad y múltiples usos de la misma, la compensación debe cubrir el valor de las servidumbres, hipotecas, contratos y otros derechos atingentes a la propiedad. En este caso, todos los derechos del propietario y de los terceros con interés en la propiedad expropiada se extinguen.

Partimos del principio general de que la propiedad privada no puede ser tomada para una utilidad pública sin una justa compensación, ya que toda medida expropiatoria exige una indemnización como condición necesaria para su validez.

De no llegarse al acuerdo inicial entre Administración y expropiado, se sigue con el procedimiento de fijación del justo precio con expedientes para cada propietario. Durante un plazo preestablecido la administración le permite al expropiado presentar sus valoraciones, y tomando estas como base podrá:

1.- Aceptar la valoración de los propietarios, con ello queda fijado el justiprecio definitivo, y procederá a su pago.

---

[9] FLORÍN Bartolomé, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, 4ta Edición, Editorial ABELEDO-PERROT, Buenos Aires-Argentina, Año de Publicación 1995, Pág. 1660.

2.- No aceptarla, emitiendo su hoja de aprecio y notificándola al propietario, quien la aceptará o no, como último paso para que intervengan los órganos judiciales.

Los tasadores considerarán toda la evidencia presentada por las partes con respecto al valor de la propiedad y de los intereses respectivos, los daños sufridos por el propietario y los demás afectados, como también los beneficios para dicho propietario surgidos del uso de la propiedad por la entidad expropiadora. Se podrá considerar el valor de los daños emergentes de la expropiación, si tales son ciertos y cuantificables.

Una vez fijado el justiprecio se procederá al pago de la indemnización y el traslado de la titularidad (si no se ha hecho antes). De rehusar el propietario su cobro, se consignará en depósito a disposición del Juez competente.

4.2.3 Clases de Expropiación.

Este trabajo de investigación jurídica tiene por objetivo ahondar en la figura jurídica Expropiación Forzosa, dentro de la rama jurídica del Derecho Administrativo; y con la intención inmediata de realizar un análisis integral de esta institución jurídica, respecto de las normas que afectan el derecho y garantía a la propiedad privada en la expropiación especial para la regularización de asentamientos urbanos que es propia del ordenamiento jurídico ecuatoriano, la misma que analizaré a profundidad en el desarrollo del Marco Jurídico.

Pero desde el punto de vista doctrinario, debo realizar la clasificación de la expropiación en: Expropiación Ordinaria, Expropiación por Urgencia y Procedimientos Especiales.

4.2.3.1 Expropiación Ordinaria.

En esta primera clase de Expropiación Forzosa inicia con la declaración pública o de interés social, la cual constituye el fundamento de la Expropiación Forzosa, de modo que solo es justificable la potestad expropiatoria de la Administración a partir la necesidad de que se sacrifique una situación de propiedad privada ante intereses públicos superiores.

Esto es lo que legitima esta actuación de la Administración, de modo que de no existir no procedería.

Para Eduardo Padilla: *"Algo que se discute en nuestros tiempos al respecto es si constituye enriquecimiento del Estado, aún para el beneficio público, a costa del particular; pues cierto es que las personas no deben ser obligadas a soportar lo que es, en rectitud, un gasto público."*[10]

Esta posición es sencillamente rebatible si se procede con la adecuada indemnización de la persona privada perjudicada por la acción gubernamental, dejando en entre dicho tal enriquecimiento.

[10] PADILLA Eduardo y otros, **DERECHO URBANO,** 3era Edición, Editorial Librería del Profesional, Bogotá-Colombia 1992, Pág. 692.

Pero al mismo tiempo se trata de que tal sacrificio sea el mínimo posible, de forma que no acarree la pérdida del contenido económico de la situación sacrificada, contenido que se sustituye por el justiprecio.

En un proceso expropiatorio existen los siguientes sujetos:

a.- Expropiante: El titular de la potestad expropiatoria, según sean la administración (entiéndase a instancia Nacional, Provincial y Municipal) así como los demás órganos que ella le reconozca esa facultad, dentro de sus respectivas competencias por supuesto.

b.- Expropiado: El propietario o titular de derechos reales e incluso interés económico directo sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación.

c.- Beneficiario: El sujeto que representa el interés público o social, para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiado.

Las divergencias entre la Administración expropiante y propietario expropiado deberán ser solventadas en el desarrollo del juicio de expropiación; cuyo problema fundamental radica en la fijación de la indemnización con la determinación del justiprecio.

La posible existencia de títulos defectuosos, propietarios incógnitos o no residentes, sujetos con intereses contingentes en la propiedad en cuestión,

impuestos impagos, o cualquier otro asunto que podría requerir un trámite judicial, generalmente no constituye impedimento a la ejecución de la expropiación.

En estos casos, la entidad expropiadora podrá solicitar al Juez competente un juicio in rem, de modo que se efectúe la expropiación mediante el pago de la indemnización justa y adecuada a la persona o personas con derecho a ella.

El fin de la expropiación no es la mera privación de la cosa o derecho en que ésta consiste, sino el destino posterior a que tras la privación expropiatoria ha de afectarse el bien que se expropia. En este sentido, la expropiación es un instrumento y no un fin en sí misma, pues está siempre en función de una transformación, ya sea física (por ejemplo se expropia un inmueble para hacer una autopista) o jurídica (se nacionaliza una empresa privada) del bien expropiado.

4.2.3.2 Expropiación Urgente.

Para Oscar Giraldo: *"El procedimiento de urgencia elimina gran parte de las garantías patrimoniales de los expropiados con el objetivo de acelerar la expropiación. Ello ha provocado un abuso de este procedimiento, hasta el punto de hacerlo más frecuente que el procedimiento general."*[11]

[11] GIRALDO CASTAÑO Oscar Aníbal, **DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIALIZADO,** 7ma Edición, Editorial EDICIONES ABOGADOS, Medellín-Colombia 1997, Pág. 329.

El procedimiento urgente requiere para su iniciación la previa declaración de utilidad pública o interés social, siendo en la legislación ecuatoriano denominada expropiación por ocupación inmediata.

La Administración deberá seguir el trámite de información pública durante quince días, exclusivamente para que los interesados puedan alegar posibles errores en la relación de bienes a expropiar.

Pasado el plazo señalado, habrá de realizarse una declaración de urgencia por parte del gobierno autónomo descentralizado (generalmente un municipio). En tal declaración se debe incluir la partida que haga frente al pago del justiprecio, así como la debida motivación de la actuación expropiatoria.

Habiéndose realizado ya la declaración de urgencia, se procede con el levantamiento del acta previa a la ocupación, con la que se trata de describir los bienes y derechos a expropiar.

La característica esencial de esta clase de expropiación es que la Administración puede ocupar inmediatamente el bien afectado, para posteriormente realizar la fijación y pago del justiprecio conforme a las normas del procedimiento general. Tal pago puede resultar aplazado de forma indefinida, con los consiguientes perjuicios que acarrea al expropiado.

De hecho, lo que legalmente se preveía como un mecanismo excepcional, ha terminado por ser un procedimiento mayoritario cuyo uso irracional es una evidente violación de las garantías de esta institución, ya que la mayoría

de los procesos de expropiación se efectúan por el procedimiento de urgencia o de ocupación inmediata, para cumplir fines de interés social.

En principio, el procedimiento de urgencia permite que la Administración ocupe un bien expropiado sin abonar su precio, pero a la larga siempre tiene que acabar pagando su valor real, agravado por los intereses que marcan los juzgados.

El procedimiento termina por ser ineficiente para todos, principalmente porque los particulares tardan en recibir el valor real de los bienes cuya propiedad han perdido y al Estado le salen más caras las expropiaciones.

4.2.3.3 Expropiaciones Especiales.

Los procedimientos especiales incluyen la expropiación por zonas o grupos de bienes; la expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico; la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad; la expropiación por traslado de poblaciones; la expropiación por razón de urbanismo; expropiación por razones de seguridad o Defensa Nacional; expropiación de propiedad industrial; y expropiación por realización de obras públicas o colonización.

4.2.4 Reversión.

La extinción de la expropiación es una figura doctrinal basada en el derecho de reversión, el cual permite que quien sufra la expropiación pueda

recuperar lo expropiado en el supuesto de que cese el fin público o interés social que motivó la actuación expropiatoria.

Para Luis Mendoza García la reversión es: *"Restitución de una cosa a su estado anterior."*[12]

La reversión, como es obvio, implica la devolución del justiprecio que en ese momento le fuese entregado.

Así pues la reversión es la garantía última de una expropiación ya realizada: concede un derecho al titular expropiado para recuperar mediante abono del precio los bienes expropiados si éstos no son precisos para el interés social o utilidad pública en cuya atención fueron expropiados.

Dicha solicitud responde a la legislación particular de cada país, tanto administrativa como judicial (en el caso que sea pertinente), y al respecto se nos hace difícil asociar criterios pues son bastante heterogéneos.

[12] MENDOZA GARCÍA Luis y otro, **DICCIONARIO JURÍDICO**, 1era Edición, Editorial LIPAE, Quito-Ecuador, Pág. 209.

4.3 MARCO JURÍDICO

4.3.1 Constitución de la República del Ecuador.

Nuestra Constitución de la República del Ecuador aprobada mediante referéndum en el año 2008, en su Art. 66 numeral 26 establece:

"Se reconoce y garantizará a las personas:

…26. 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."[13]

El derecho a la propiedad es una de las principales prerrogativas que reconoce la Constitución a los ecuatorianos, pues ella es la base de la economía nacional y fuente de desarrollo personal y familiar.

La propiedad privada se encuentra amparada en sus diversas formas, ya sea personal, comunitaria, horizontal, entre otras.

Un requisito indispensable es que la propiedad cumpla con una función social y ambiental, es decir que ofrezca un beneficio social ya sea al ámbito familiar como vivienda o sea arrendada a terceros para que inicien una actividad económica. Dentro de lo que son los terrenos su función social se cumple cuando producen ya sea agrícolamente, pastizales, entre otras actividades.

---

[13] **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LEYES CONEXAS,** Ediciones Legales (EDLE S.A.), Actualizada a Marzo del 2010, Impresión Corporación MYL, Quito-Ecuador, Pág. 57.

El Art. 323 de la Constitución 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."*[14]

La Constitución da fundamento jurídico y validez a los procesos de expropiación, siempre y cuando su destino sea determinado por el interés social, utilidad pública o interés nacional.

Se encuentra prohibida toda confiscación de bienes, para que proceda a legalizarse la expropiación se requiere del pago de la correspondiente indemnización.

4.3.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

En lo referente al análisis del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, lo efectuaré desde dos puntos, siendo el primero los principios que rigen las expropiaciones en general y luego el procedimiento de expropiación para la regulación de asentamientos urbanos:

a.- Principios Fundamentales de los Procesos de Expropiación:

[14] Ley Cit., **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LEYES CONEXAS,** Pág. 127.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su Artículo 447 establece como requisito la 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.

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

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

Si se expropiare una parte de un inmueble, de tal manera que resulte de poca o ninguna utilidad económica al propietario, la conservación de la parte

no afectada, éste podrá exigir que la expropiación incluya a la totalidad del predio.

En caso de necesidades emergentes, el gobierno autónomo descentralizado declarará la expropiación para ocupación inmediata, previo el depósito del diez por ciento (10 %) del valor del bien ante la autoridad competente."[15]

Como se puede ver de la norma citada, la expropiación requiere necesariamente de la declaratoria de utilidad pública, para proceder, siendo requerida la finalidad que se va a dar al bien en proceso de expropiación, así como un informe favorable de planificación, y algo esencial es la certificación presupuestaria para realizar el pago de la indemnización al propietario, que en caso de ocupación inmediata debe consignarse el 10% del justo precio.

Respecto de la regulación del valor de la indemnización el Art. 449 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece:

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

a) Actualizará el avalúo comercial que conste en el catastro a la fecha en que le sea requerido el informe de valoración del bien a ser expropiado. De

[15] **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**, Corporación de Estudios y Publicaciones, Serie Profesional, Actualizado a enero del 2012, Quito-Ecuador, Pág. 120.

diferir el valor, deberá efectuarse una re liquidación de impuestos por los últimos cinco años. En caso de que ésta sea favorable a los gobiernos autónomos descentralizados, se podrá descontar esta diferencia del valor a pagar.

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

c) Al valor resultante se agregará el porcentaje previsto como precio de afectación. Si el gobierno autónomo descentralizado no pudiere efectuar esta valoración por sí mismo, podrá contar con los servicios de terceros especialistas e independientes, contratados de conformidad con la ley de la materia."[16]

Para la determinación del justo precio del bien, se procede a un avalúo de acuerdo al catastro del mismo, pero con actualización del valor comercial, deduciendo el valor de plusvalía por obras públicas e impuestos pendientes.

El COOTAD en su Artículo 452 establece la forma de pago:

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

[16] Ley Cit., **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**, Pág. 121.

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

En los casos de expropiación que afecten a urbanizaciones de interés social o asentamientos populares se podrán crear programas de reasentamiento en condiciones que compensen los posibles perjuicios, en acuerdo con las personas afectadas."[17]

La finalidad de no producir demasiada afectación a los propietarios, no se cumple a cabalidad primeramente por el mismo COOTAD, permite que el pago se efectúe hasta un plazo de dividendos hasta por veinticinco años, y por otro lado los gobiernos autónomos descentralizados, generalmente no cancelan las indemnizaciones pese a ya haber terminado las obras para las cuales se expropió el bien.

En caso de divergencia en el pago de la indemnización el Artículo 453 establece la procedencia del juicio de expropiación:

"Si no fuere posible llegar a un acuerdo sobre el precio de los bienes expropiados, la administración podrá proponer juicio de expropiación ante la justicia ordinaria, de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil, juicio que tendrá como único objetivo la determinación del valor del inmueble."[18]

---

[17] Ley Cit., **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**, Pág. 121.
[18] Ibídem, Págs. 121-122.

Las disposiciones del COOTAD rigen únicamente para las entidades públicas denominadas gobiernos autónomos descentralizados, y el trámite de negociación con el propietario se efectúa con la notificación de la declaratoria de utilidad pública dentro de 3 días siguientes, de haber acuerdo se paga el justo precio, en caso contrario se sigue el juicio de expropiación.

4.3.3 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Como ya lo indique antes, el COOTAD rige solo para las entidades autónomas descentralizadas, mientras que para las demás instituciones públicas tanto de la Administración Central como de Excepción, se sujetan a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que en su Art. 58 establece:

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

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

Para este acuerdo, el precio se fijará, tanto para bienes ubicados en el sector urbano como en el sector rural, en función del avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad en que se encuentren

dichos bienes, que considerará los precios comerciales actualizados de la zona.

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

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

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

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

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

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

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

Para la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público, siempre y cuando llegaren a un acuerdo sobre aquella, no se requerirá de declaratoria de utilidad pública o interés social ni, en el caso de donación, de insinuación judicial. Se la podrá realizar por compraventa, permuta, donación, compensación de cuentas, traslado de partidas presupuestarias o de activos. En caso de que no haya acuerdo la entidad pública que expropia procederá conforme esta Ley. Para su trámite se estará a lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley."[19]

Como se puede ver existen muchas similitudes en cuanto al procedimiento de declaratoria de utilidad pública con lo dispuesto en el COOTAD, pero el plazo de negociación directa con el propietario es de noventa días, y de igual manera de no existir acuerdo se procede con el juicio de expropiación.

[19] **LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**, Corporación de Estudios y Publicaciones, Serie Profesional, Actualizada a noviembre del 2011, Quito-Ecuador, Pág. 45.

4.3.4 Código de Procedimiento Civil.

En lo referente al Código de Procedimiento Civil analizaré lo concerniente al juicio de expropiación, siendo que en su Art. 782 establece la finalidad de este procedimiento:

"La tramitación del juicio de expropiación sólo tiene por objeto determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de precio de la cosa expropiada, siempre que conste que se trata de expropiación por causa de utilidad pública."[20]

Como se puede determinar la finalidad del juicio de expropiación es determinar el precio de indemnización y nada más, por ello no se puede establecer un reclamo en lo concerniente a la declaratoria de utilidad pública, solo en el ámbito administrativo pero referente al precio de indemnización, puesto que es facultad coactiva la potestad expropiatoria.

El Art. 784 establece el juez competente para conocer del juicio de expropiación:

"El juicio de expropiación se tramitará ante los jueces de lo civil, competentes por razón del territorio.

Si el dueño, o el poseedor del inmueble, a falta de aquél, residiere fuera de la República, o se ignorare su paradero, la demanda de expropiación será

---

[20] **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, CONCORDANCIAS Y LEYES CONEXAS**, Corporación de Estudios y Publicaciones, Serie Profesional, Actualizado a octubre del 2011, Quito-Ecuador, Pág. 124.

presentada ante el juez del territorio donde estuviere el inmueble, y la citación al dueño o poseedor y a quienes tuvieren derechos reales sobre la cosa, se entenderá hecha por publicaciones realizadas de conformidad con el artículo 82 de esta Ley y en el Registro Oficial."[21]

La demanda de expropiación debe ser presentada por el Procurador General del Estado o por el funcionario que éste designare, si se trata de una expropiación que interese al Estado. Para las expropiaciones determinadas por las demás instituciones del sector público, la demanda será presentada por sus respectivos personeros, para lo cual en el caso de las municipalidades se debe contar con la autoridad ejecutiva (alcalde) y con el procurador síndico (representante judicial).

El Art. 786 establece los requisitos para la demanda de juicio de expropiación:

"A la demanda de expropiación se acompañarán los siguientes documentos:

1. Copia de la orden impartida al respectivo funcionario, para demandar la expropiación, o el original de la misma orden;

2. Certificado del respectivo registrador de la propiedad, para que pueda conocerse quién es el dueño y los gravámenes que pesen sobre el predio de cuya expropiación se trata. De no existir inscripción de la propiedad, el registrador certificará esta circunstancia, y el juicio se seguirá con la intervención del actual poseedor;

---

[21] Ley Cit., **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, CONCORDANCIAS Y LEYES CONEXAS**, Pág. 125.

3. Valor del fundo a que se refiera, en todo o en parte, la demanda de expropiación, el que se fijará con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiados al tiempo de iniciarse el expediente de ocupación, sin tener en cuenta la plusvalía que resulte como consecuencia directa del proyecto que motive la expropiación y sus futuras ampliaciones.

Si el fundo no constare en el catastro, el Procurador General del Estado o los personeros de las instituciones del sector público, pedirán a la oficina correspondiente que practique el avalúo para que pueda acompañarse a la demanda; y,

4. Plano correspondiente a la parte del inmueble de cuya expropiación se trata.”[22]

Presentada la demanda y siempre que se hayan llenado los requisitos determinados en la ley, el juez nombrará perito o peritos, para el avalúo del fundo.

Al mismo tiempo, mandará que se citar a los funcionarios y personas que tengan interés en el juicio, para que concurran a hacer uso de sus derechos dentro del término de quince días, que correrá simultáneamente para todos.

En el mismo auto se fijará el término dentro del cual el perito o peritos deben presentar su informe, término que no excederá de quince días, contados desde el vencimiento del anterior.

---

[22] Ley Cit., **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, CONCORDANCIAS Y LEYES CONEXAS**, Pág. 125.

Para fijar el precio que debe pagarse por concepto de indemnización, se tomará en cuenta el que aparezca de los documentos que se acompañen a la demanda. Si se trata de expropiar una parte del predio avaluado, el precio se fijará estableciendo la correspondiente relación proporcional.

El juez dictará sentencia dentro de ocho días de presentado el informe pericial, y en ella se resolverá únicamente lo que diga relación al precio que deba pagarse y a los reclamos que hayan presentado los interesados.

El Art. 792 del Código de Procedimiento Civil establece:

"De la sentencia que se dicte, habrá recurso de apelación en el efecto devolutivo.

Elevados los autos al superior, éste fallará por el mérito del proceso y sin otro trámite."[23]

Como se puede ver la apelación solo se concede en el efecto devolutivo, por lo que hasta que se resuelva en segunda instancia, no se detiene la ocupación por parte de la entidad expropiante.

[23] Ley Cit., **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, CONCORDANCIAS Y LEYES CONEXAS**, Pág. 127.

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA.

4.4.1 Argentina.

En Argentina se regula la expropiación por la Ley 21499 de Régimen de Expropiaciones que establece:

"ARTICULO 1.- La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual."[24]

Por lo cual se establece a diferencia de nuestra legislación ecuatoriana, la expropiación de los bienes incorporales tales como la propiedad intelectual, entre otros derechos de carácter personal e intangible.

"ARTICULO 5.-La expropiación se referirá específicamente a bienes determinados. También podrá referirse genéricamente a los bienes que sean necesarios para la construcción de una obra o la ejecución de un plan o proyecto; en tal caso la declaración de utilidad pública se hará en base a informes técnicos referidos a planos descriptivos, análisis de costos u otros elementos que fundamenten los planes y programas a concretarse mediante la expropiación de los bienes de que se trate, debiendo surgir la directa vinculación o conexión de los bienes a expropiar con la obra, plan o proyecto a realizar. En caso de que la declaración genérica de utilidad pública se refiriese a inmuebles, deberán determinarse, además, las distintas zonas, de

[24] **LEY 21499 DE RÉGIMEN DE EXPROPIACIONES (ARGENTINA), Fuente:** http://www.dnrpi.jus.gov.ar/normativa/ley21499.htm, Consultado el 15 de marzo del 2012.

modo que a falta de individualización de cada propiedad queden especificadas las áreas afectadas por la expresada declaración."[25]

La indemnización sólo comprenderá el valor objetivo del bien y los daños que sean una consecuencia directa e inmediata de la expropiación. No se tomarán en cuenta circunstancias de carácter personal, valores afectivos, ganancias hipotéticas, ni el mayor valor que pueda conferir al bien la obra a ejecutarse.

"ARTICULO 57.- Cuando por razones de utilidad pública fuese necesario el uso transitorio de un bien o cosa determinados, mueble o inmueble, o de una universalidad determinada de ellos, podrá recurrirse a la ocupación temporánea." [26]

Como puede verse en la legislación argentina se establece los requisitos para la declaratoria de utilidad pública, pero en ninguna de sus normas se establece un pago en dividendos a 25 años plazo ni a cargo de terceros (adjudicatario) distintos a la entidad expropiante.

4.4.2 Venezuela.

En Venezuela se regula la expropiación por la LEY DE EXPROPIACIONES POR UTILIDAD PÚBLICA O SOCIAL Nro. 37.475, que establece:

*"**Artículo 3.** Se considerarán como obras de utilidad pública, las que tengan por objeto directo proporcionar a la República en general, a uno o más estados o territorios, a uno o más municipios, cualesquiera usos o mejoras*

[25] Ibídem.
[26] Ley Cit., **LEY 21499 DE RÉGIMEN DE EXPROPIACIONES (ARGENTINA).**

que procuren el beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta de la República, de los estados, del Distrito Capital, de los municipios, institutos autónomos, particulares o empresas debidamente autorizadas."[27]

La utilidad pública ha sido concretamente definida entre los diversos niveles de administración en Venezuela, pero algo que hay que destacar es que se permite acciones posesorias al propietario del bien:

"Artículo 8. *Todo propietario a quien se prive del goce de su propiedad, sin llenar las formalidades de esta Ley, podrá ejercer todas las acciones posesorias o petitorias que correspondan, a fin de que se le mantenga en el uso, goce y disfrute de su propiedad, debiendo ser indemnizado de los daños y perjuicios que le ocasione el acto ilegal."*[28]

En Ecuador solo se puede plantear la reversión de la expropiación cuando no se cancele el pago de la indemnización o no se cumpla la finalidad de la declaratoria de utilidad pública dentro del año siguiente. En Venezuela se permite ejercer acciones posesorias al titular de dominio que considere que la expropiación se la está efectuando ilegalmente.

En el justiprecio de todo bien o derecho que se trate de expropiar, total o parcialmente, se especificará su clase, calidad, situación, dimensiones aproximadas, su probable producción y todas las otras circunstancias que

---

[27] **LEY DE EXPROPIACIONES POR UTILIDAD PÚBLICA O SOCIAL (VENEZUELA), Fuente:** http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/103.pdf**,** Consultado el 15 de marzo del 2012.

[28] Ley Cit., **LEY DE EXPROPIACIONES POR UTILIDAD PÚBLICA O SOCIAL (VENEZUELA).**

influyan en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para fijar su justo valor.

"Artículo 45. *Acordadas las partes en cuanto a la justa indemnización del bien sobre el cual versa la expropiación o firme el justiprecio, antes de proceder a la ocupación definitiva del bien, el ente expropiante consignará la cantidad ante el tribunal de la causa para que sea entregado al propietario, a menos que se haga constar que éste ya recibió el pago.*

Si existieren créditos privilegiados o hipotecarios sobre los bienes expropiados, aquéllos se trasladarán al respectivo monto en las mismas condiciones en que lo reciba el expropiado, pero con la obligación, para éste, de pagar al acreedor el equivalente de los intereses de esas obligaciones, mientras se encuentre en la situación contemplada de posesión material o disfrute del inmueble, a cuyo efecto, se tomarán las precauciones necesarias en defensa de los derechos de dichos acreedores."[29]

Como puede verse en la legislación venezolana se tiende al pago íntegro del precio de indemnización del bien, únicamente con las deducciones legales, pero sin afectar al propietario con un pago en dividendos a largo plazo.

4.4.3 México.

En México se regula la expropiación por la LEY DE EXPROPIACIÓN que establece:

[29] Ley Cit., **LEY DE EXPROPIACIONES POR UTILIDAD PÚBLICA O SOCIAL (VENEZUELA).**

*“**Artículo 1o.-** La presente ley es de interés público y tiene por objeto establecer las causas de utilidad pública y regular los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones.*

Se consideran causas de utilidad pública:

***I.-** El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;*

***II.-** La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;*

***III.-** El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.*

***III Bis.** La construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables.*

***IV.-** La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;*

V.- *La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;*

VI.- *Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;*

VII.- *La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;*

VIII.- *La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;*

IX.- *La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;*

X.- *Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;*

XI.- *La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;*

XII.- *Los demás casos previstos por leyes especiales."*[30]

---

[30] **LEY DE EXPROPIACIÓN (MÉXICO), Fuente:** http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/35.pdf, Consultado el 15 de marzo del 2012.

Como puede observarse en el parágrafo XI se establece una finalidad de mejoramiento de centros de población, similar a la regularización de asentamientos urbanos que establece el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador.

*"**Artículo 20.-** La indemnización deberá pagarse en moneda nacional a más tardar dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la publicación del decreto de expropiación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.*

Salvo en los casos a que se refiere el artículo 8o de la Ley, la autoridad podrá proceder a la ocupación del bien o a la disposición del derecho objeto de la expropiación una vez cubierto el monto de la indemnización fijado en el avalúo.…"[31]

Como se puede ver en todas las legislaciones extranjeras analizadas se protege el derecho del propietario a una correcta indemnización, sin la cual no se puede legalizar el procedimiento de expropiación.

En ninguna de las leyes extranjeras analizadas se establece pago en dividendos ni a cargo de terceros como lo es en Ecuador para la expropiación para la regulación de asentamientos urbanos.

[31] Ley Cit., **LEY DE EXPROPIACIÓN (MÉXICO).**

5.- MATERIALES Y MÉTODOS.

5.1.- Materiales Utilizados.

Dentro de la presente investigación utilice los siguientes materiales:

a.- Insumos de Oficina: Dentro del material de oficina, para la redacción del informe final se empleó: papel, esferográficos, computador, memoria extraíble, etc.

b.- Fuentes de Información: Dentro de las fuentes de información empleada están libros tales como: DICCIONARIO DE DERECHO USUAL de Guillermo CABANELLAS; ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA; CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO de Rafael Entrena Cuesta; DERECHO ADMINISTRATIVO de Bartolomé Florín; LA LEGITIMIDAD DE LAS EXPROPIACIONES LEGISLATIVAS de Luis García; DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIALIZADO de Víctor Guerrero, entre otros.

5.2.- Métodos.

Para el desarrollo de la presente investigación jurídica utilice los siguientes métodos:

- *Inductivo:* El cual me permitió establecer el nexo común de la problemática investigada, el cual es la afectación al propietario por la expropiación especial para la regularización de asentamientos urbanos, pues el pago del justo precio o indemnización se encuentra a cargo de los adjudicatarios y no de la municipalidad o distrito metropolitano, y lo que es

peor aún que se lo puede efectuar a 25 años plazo, lo que no compensa al propietario, quien prácticamente pierde la propiedad.

- Deductivo: El cual me sirvió para deducir los puntos más sobresalientes de la investigación literaria, que en forma conjunta con los resultados de la investigación de campo me permitirá establecer las conclusiones, recomendaciones y propuesta de reforma jurídica.

- Descriptivo: El cual me permite enfocar al lector de una manera clara y precisa los conocimientos doctrinarios, jurídicos y críticos de la presente investigación para lograr una mejor comprensión y socialización de la temática, y lo cual se ve reflejado en la investigación de campo que se presenta con los respectivos gráficos estadísticos, interpretación y análisis del autor.

- Analítico-Sintético: Es el Método empleado durante la selección de la información recopilada, su estudio y redacción en el informe final de la presente tesis.

- Método Científico, el mismo que se desarrolla en las siguientes etapas:

a.- Observación: Es la indagación de todos los aspectos de la problemática, lo cual me ayudó principalmente en lo que fue el acopio de información teórica y empírica.

b.- Análisis: Consiste en el estudio detallado e íntegro de toda la información recopilada en la fase de observación; lo que me permitió desarrollar los contenidos principales del informe final de la tesis.

c.- Síntesis: Consiste en la condensación de los principales conocimientos aprendidos durante el proceso. Lo cual se materializó en las conclusiones, recomendaciones y propuesta de reforma jurídica.

5.3 Procedimientos y Técnicas

Dentro de las técnicas utilizadas para la investigación de campo se encuentran la Encuesta y Entrevista, aplicadas en un número de 30 y 5 personas respectivamente, entre los que están funcionarios judiciales, empleados públicos, abogados en libre ejercicio, docentes de Derecho y demás personas conocedoras de la problemática.

6. RESULTADOS.

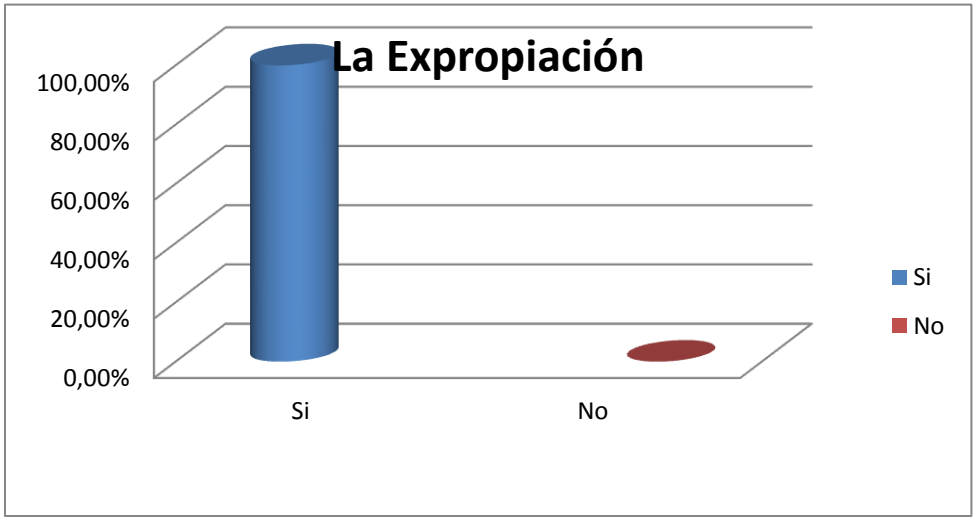
6.1 Presentación, interpretación y análisis de los resultados de la Investigación de Campo.

Resultados de la Encuesta.

ENCUESTA

1.- ¿Conoce Usted en que consiste la figura legal de la Expropiación?

CUADRO NRO. 1		
Variables	**Frecuencia**	**Porcentaje**
Si	**30**	**100%**
No	**0**	**0%**
TOTAL	**30**	**100%**
Fuente: Funcionarios Judiciales, Administrativos, Abogados en libre ejercicio y Docentes Universitarios. **Investigador:** Santos Geovanny Mina Bone		



INTERPRETACIÓN: De la totalidad de la muestra, 30 personas encuestadas que corresponden al 100% contestaron afirmativamente, tienen conocimiento acerca de la Expropiación, manifestando las siguientes razones:

- Que es la facultad de usar, gozar y disponer de un bien, teniendo una orientación, ya sea para la apropiación o comercio de este.

- Que es un derecho jurídico que se encuentra establecido dentro del Ordenamiento Jurídico.

- Asimismo en nuestra Constitución señala que las personas tienen derecho a la propiedad en todas sus formas que se encuentran sujetas a diferentes regulaciones.

- La expropiación en definitiva, es aquella que el Estado a través de sus instituciones públicas afecta una propiedad privada es decir que pasa de ser de dominio privado a dominio público previa la correspondiente indemnización o pago del justo precio del bien expropiado, lo cual se realiza con un objetivo público, que puede ser utilidad pública o interés social.

Ninguna de las personas encuestadas que constituyen el 0% contestó, tener desconocimiento, pues todas ellas tienen referencia y conocen lo que es expropiación.

ANÁLISIS: De los resultados obtenidos, se puede evidenciar que el tema de la expropiación es conocido en nuestro medio social, pues los resultados arrojados de la encuesta manifiestan de manera concreta que la

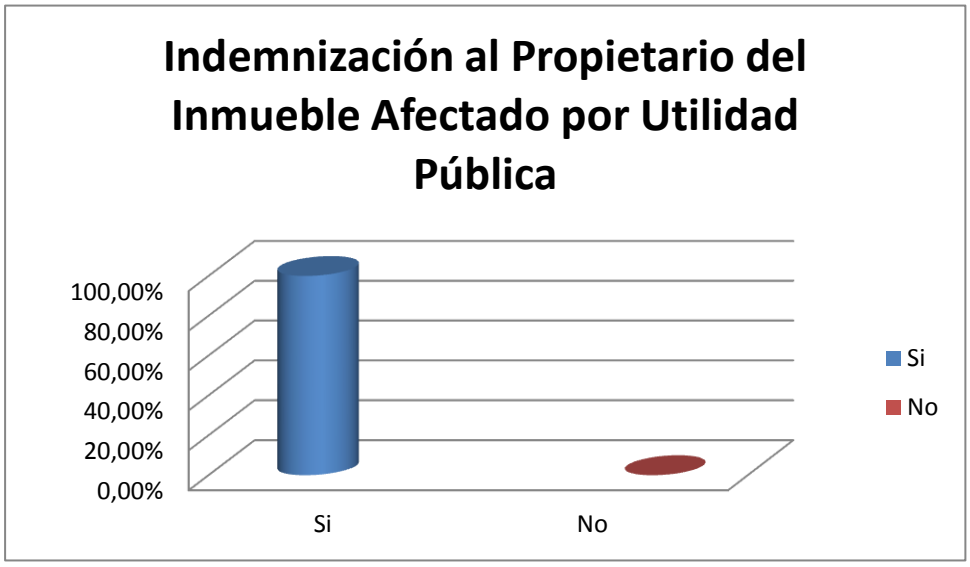
Expropiación es una institución de Derecho Público, que radica en la traspaso de propiedad de un inmueble, se podría decir obligatorio, ya que es el cambio de la propiedad, de privada desde su titular para el Estado, mediante indemnización

La expropiación es una transferencia de carácter obligatorio, precisamente, esta es una de las características del Derecho Publico.

Además el expropiado en cambio tiene derecho a recibir una indemnización por el bien, dicha indemnización tiene que ser equivalente al valor económico de la cosa expropiada.

2.- ¿Considera Usted indispensable el pago del justo precio (indemnización) al propietario del inmueble afectado por utilidad pública, interés social, nacional, vivienda o para la regularización de asentamientos urbanos?

CUADRO NRO. 2		
Variables	**Frecuencia**	**Porcentaje**
Si	**30**	**100%**
No	**0**	**0%**
TOTAL	**30**	**100%**
Fuente: Funcionarios Judiciales, Administrativos, Abogados en libre ejercicio y Docentes Universitarios. **Investigador:** Santos Geovanny Mina Bone		



INTERPRETACIÓN: De 30 encuestados, 30 que representan el 100% respondieron que se debería pagar un precio justo por el bien expropiado por ello manifiestan las siguientes consideraciones:

- La indemnización debe ser justa, ya que es el Estado quien se beneficia de una causa de utilidad pública o de interés social, con la finalidad de obtener la transferencia forzosa a su patrimonio del derecho de propiedad.

- Además es dificultoso oponerse a la expropiación que impone el Estado, esto afecta a un particular para poder satisfacer una necesidad colectiva o pública.

- La entidad que se encuentra expropiando un bien particular, debe iniciar una negociación con el dueño del bien, en la cual se convenga en el pago del precio.

- Como es el Estado quien se encuentra tratando de expropiar un bien, debería de pagar o negociar un precio justo con el propietario, pues es de interés público, en el que se beneficia la sociedad en general.

De las personas encuestadas, ninguna de ellas que representan el 0% manifestó que la indemnización no debe de realizarse por el pago económico justo hacia el titular, pues debería realizarse lo contrario para beneficio de la sociedad.

ANÁLISIS: Todos los encuestados concuerdan con mi criterio, de que indispensable el pago del justo precio al propietario del inmueble afectado por utilidad pública, pues trae muchas ventajas para la sociedad, ya que se crearían infraestructuras con beneficios para todos.

Además es justo que se pague por un precio, pues el bien está dejando de ser de propiedad privada con todos los beneficios que tenga o hubiese tenido el titular para ser un bien de utilidad pública.

3.- ¿Considera Usted que la expropiación especial para la regulación de asentamientos urbanos produce afectación económica al titular del dominio del inmueble, por el pago del justo precio a cargo de los adjudicatarios en dividendos hasta veinticinco años plazo?

CUADRO NRO. 3		
Variables	**Frecuencia**	**Porcentaje**
Si	**27**	**90%**
No	**3**	**10%**
TOTAL	**30**	**100%**
Fuente: Funcionarios Judiciales, Administrativos, Abogados en libre ejercicio y Docentes Universitarios. **Investigador:** Santos Geovanny Mina Bone.		

INTERPRETACIÓN: De la muestra investigada, 27 personas que constituyen el 90% respondieron que la expropiación especial para la regulación de asentamientos urbanos si afecta económicamente al titular del dominio del inmueble, por el pago del justo precio a cargo de los

adjudicatarios en dividendos hasta veinticinco años plazo, por las siguientes razones:

- Porque es un absurdo de que a más de darles la adjudicación de las tierras se les de facilidades de que la puedan pagar durante los 25 años futuros.

- Aparentemente puede ser que se le cancele el precio del bien, pero esto es una malversación pues el titular saldría perdiendo con la cantidad de años que se impone para el pago de la adjudicación.

- Además el titular del bien perdería beneficios ya que podría estar usufructuando de cualquier manera el terreno.

Solo 3 encuestados que son el 10%, contestaron que no se esta causando ningún malestar económico al titular del bien debido a los asentamientos urbanos por las siguientes razones:

- No habría molestias porque igual se llegaría a pagar el costo del bien.

- Porque el bien adjudicado es de beneficio para un conjunto de personas, que de buena manera solventarían el precio justo a su titular.

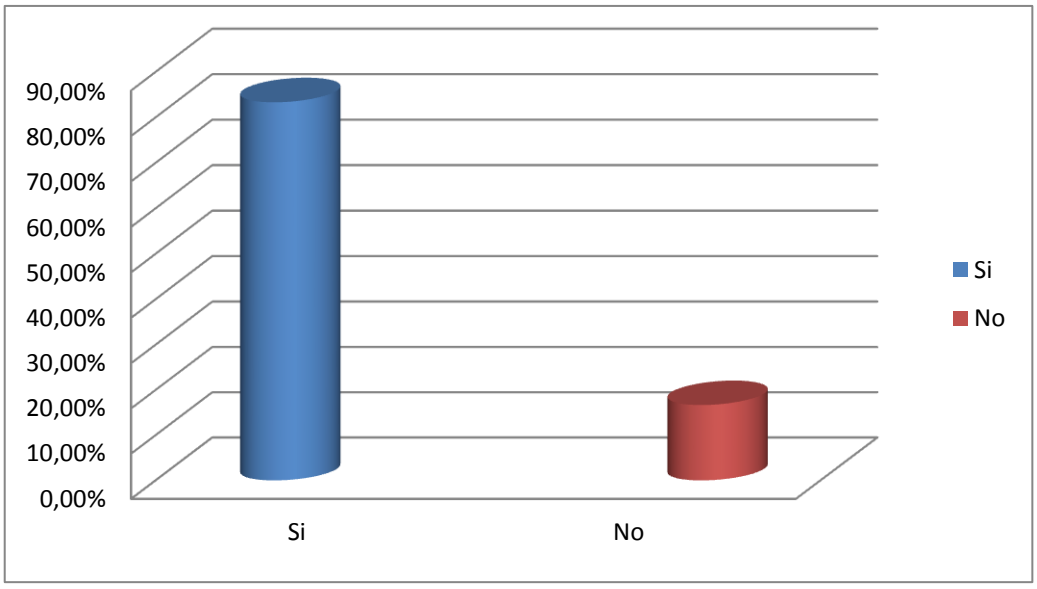
- Porque el Estado piensa que es un medio por el cual se busca igualdad de condiciones para la población.

ANÁLISIS: La mayoría de encuestados manifiestan y concuerdan con mi criterio de que la Expropiación Especial es una desventaja para la sociedad ya que las personas poseedoras de bienes tengan que negociar por decirlo así obligatoriamente con el estado para dar la adjudicación a personas

extrañas a él, pero este no sería el problema pues, radica especialmente en el plazo que se les concede a los adjudicatarios, el cual es muy extenso.

4.- ¿Cómo considera Usted que el pago del justo precio del inmueble a expropiar sea cancelado por los adjudicatarios a quienes se los va a regularizar, y no por la entidad pública que efectúa la expropiación del inmueble?

CUADRO NRO. 4		
Variables	**Frecuencia**	**Porcentaje**
Si	**25**	**83,33%**
No	**5**	**16,67%**
TOTAL	**30**	**100%**
Fuente: Funcionarios Judiciales, Administrativos, Abogados en libre ejercicio y Docentes Universitarios. **Investigador:** Santos Geovanny Mina Bone		



INTERPRETACIÓN: De la totalidad de encuestados, 25 que representan el 83,33% respondieron que el pago en dividendos es perjudicial, por las siguientes razones:

- El plazo es muy largo y produce afectación económica.

- En el Ecuador las municipalidades no cancelan en la mayoría de los casos las indemnizaciones.

- El pago del justo precio debe hacerla la propia administración.

Solo 5 personas que son el 16,67% respondieron que el pago en dividendos por los adjudicatarios no afecta económicamente al propietario, por las siguientes razones:

- Es una institución que permite el acceso a la vivienda.

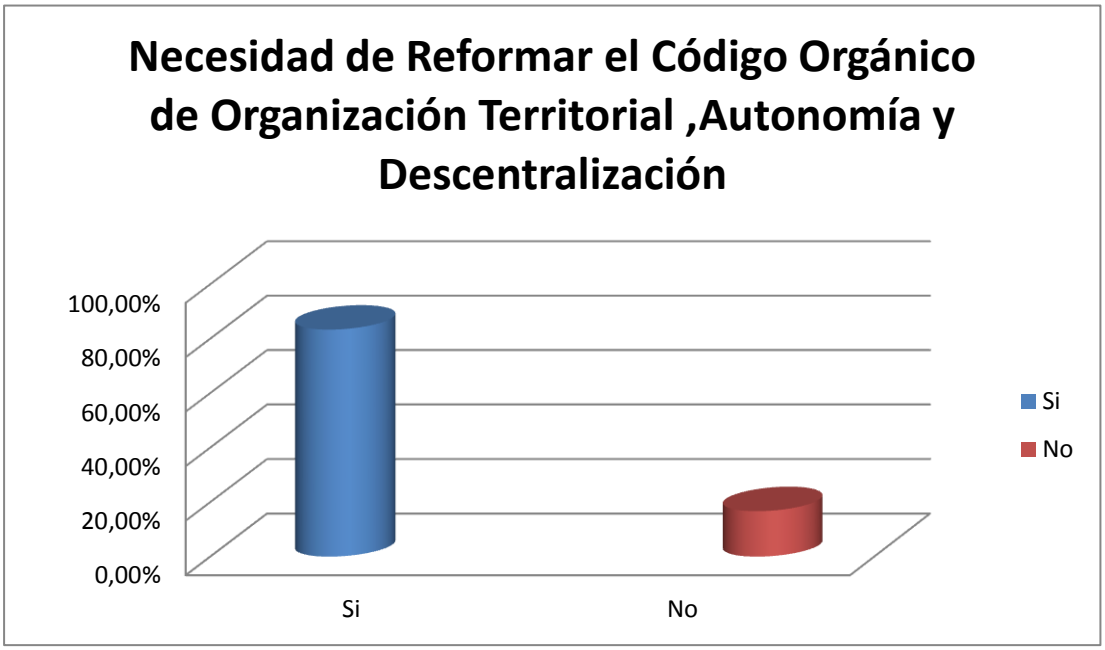
- Cumple con el interés general y colectivo.

ANÁLISIS: La mayoría de encuestados concuerdan con mi criterio que en el Ecuador si se afecta el derecho de propiedad por el pago de dividendos a un plazo muy extenso de veinticinco años, y lo que es peor aún que los adjudicatarios deben cancelarlo, obviando la certificación presupuestaria que es un requisito indispensable para la declaratoria de la utilidad pública.

5.- ¿Considera necesario realizar una Propuesta de Reforma Jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, tendiente a efectivizar el procedimiento de

expropiación en el marco del respeto al derecho de propiedad y la utilidad pública?

CUADRO NRO.5		
Variables	**Frecuencia**	**Porcentaje**
Si	**25**	**83,33%**
No	**5**	**16,67%**
TOTAL	**30**	**100%**
Fuente: Funcionarios Judiciales, Administrativos, Abogados en libre ejercicio y Docentes Universitarios. **Investigador:** Santos Geovanny Mina Bone		



INTERPRETACIÓN: De la totalidad de encuestados, 25 que representan el 83,33% respondieron que si es necesario regular el procedimiento de expropiación en el marco del respeto al derecho de propiedad y la utilidad

pública que se encuentra en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por las siguientes razones:

- Es necesario reformar pues no da ningún beneficio al titular del bien expropiado.

- No permite la ganancia equitativa del dueño del inmueble pues solo ganaría el estado y los adjudicados.

- Además en la actual ley no se da ninguna garantía, esto en cuanto al momento de negociar pues se lo hace de manera coercitiva.

Solo 5 personas que son el 16,67% respondieron que no es necesaria una Propuesta de Reforma Jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización por las siguientes razones:

- No es una actividad trascendental y no se da con mucha frecuencia dentro de nuestro medio o porque el sector de la población afectado con este problema es un porcentaje mínimo.

- Al ser una Ley nueva, implementada para regularizar los asentamientos ilegales no debería de tener reformas al contrario esta ayudaría a normalizar estos actos.

ANÁLISIS: La mayoría de encuestados concuerdan con mi criterio de que es necesario de que exista una Reforma Jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización debido a que existe muchas falencias, concretamente en cuanto a lo que no existe ningún

beneficio para el titular del inmueble, al contrario solo existe pérdida total del bien.

Se debe de reformar este Código pues es nuevo, en el cual se puede encontrar pequeñas fallas que producen perjuicio a las propietarios de los inmuebles expropiados, para que sean materia de adjudicación a terceros.

6.2. Resultados de la Entrevista.

La entrevista fue aplicada a 5 personas conocedoras de la temática, de las cuales se obtuvieron los siguientes resultados:

1.- Cuál es su opinión respecto de que en la Expropiación Especial para regularizar asentamientos urbanos en inmuebles ubicados dentro del perímetro urbano o de desarrollo urbano, se efectué el pago de la indemnización hasta un plazo de veinticinco años, respecto de la afectación económica que sufriría el propietario.

Los Cinco entrevistados concuerdan en que esta nueva forma de expropiación produce afectación económica, pues el propietario no recupera el valor del inmueble si es que se impone el plazo de 25 años.

COMENTARIO: La totalidad de entrevistados concuerdan con mi criterio que la Expropiación de Regulación de Asentamientos Urbanos, produce afectación al propietario, y no garantiza la indemnización constituyendo una verdadera confiscación.

2.- El Art. 447 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece que uno de los requisitos

indispensables para la declaración de la utilidad pública, interés social o nacional es la presentación de la certificación presupuestaria con la cual se garantiza el pago de la indemnización al propietario, ¿Cómo considera en que en la Expropiación Especial para la Regularización de Asentamientos Urbanos la indicada certificación presupuestaria por disposición del Art. 596 del COOTAD se sustituya por un plan de financiamiento de pagos a cargo de los adjudicatarios (personas a regularizar) y no por parte de la entidad pública?

Cuatro de los entrevistados concuerdan que esta nueva forma de expropiación no cumple con los objetivo de garantizar el pago de la expropiación, y que más bien se ha constituido en una forma de intermediación de compraventa, pues el precio no es pagado por la entidad expropiante.

Uno de los entrevistados que no produce vulneración por cumplir con el interés general sobre el particular.

COMENTARIO: La mayoría entrevistados aportan sus criterios respecto de la afectación que produce esta nueva forma de expropiación.

3.- En una Propuesta de Reforma Jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, tendiente a establecer el pago íntegro y directo de la indemnización al propietario del inmueble en la Expropiación Especial para la Regularización de Asentamientos Urbanos y que luego los adjudicatarios cancelen por dividendos a la entidad pública, ¿Qué otros aspectos se deberían tener

en cuenta para garantizar en esta clase de expropiación la utilidad pública con respeto al de propiedad privada?

Cinco de los entrevistados concuerdan en que se debe reformar esta clase de expropiación garantizando el pago inmediato e íntegro de la indemnización.

COMENTARIO: Todos los aportes serán tenidos en cuenta al momento de efectuar la correspondiente propuesta de reforma jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

7. DISCUSIÓN.

7.1 Verificación de Objetivos.

En la presente investigación jurídica se planteó los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Realizar un estudio, jurídico y doctrinario del Régimen Constitucional y Legal que protege el derecho a la propiedad privada en proceso de expropiación en el País.

El objetivo general se verificó con la realización de la Revisión de Literatura en el cual se analizó al proceso de la expropiación desde un marco conceptual, doctrinario y jurídico determinando que es un proceso para cumplir con una finalidad superior de interés público o social, pero para que tenga validez requiere de declaratoria de utilidad y pago de la indemnización al propietario.

Objetivos Específicos:

1) Determinar los procedimientos legales para efectuar la expropiación por utilidad pública, interés social, vivienda y para la regularización de asentamientos urbanos.

El presente objetivo se verifica en el desarrollo del marco jurídico en la parte que analiza al Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y en la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública, determinando el procedimiento de expropiación para los gobiernos autónomos descentralizados y las demás entidades públicas.

2) Comprobar las disposiciones atentatorias al derecho de propiedad en la Expropiación Especial para la Regularización de Asentamientos Urbanos.

El presente objetivo se verificó con el desarrollo del marco jurídico determinando las disposiciones atentatorias al derecho de propiedad en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización son los Arts. 452 y 596 que permiten el pago en dividendos de hasta 25 años plazo y por los adjudicatarios de la regulación de asentamiento urbanos y no por la entidad expropiante.

Así mismo con los resultados obtenidos en la pregunta cuarta de la encuesta y segunda de la entrevista de la cual se determina que el pago en dividendos de hasta 25 años plazo es lesivo al propietario, pues que no recobra el valor del inmueble.

3) Realizar una propuesta de Reforma Jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización al Art. 596 COOTAD.

El presente objetivo se verificó con el desarrollo del punto de Derecho Comparado, mediante el cual se analizó legislaciones de Argentina, Venezuela y México, determinándose que en estos países si se ampara el derecho a la propiedad privada, estableciendo como requisitos para la expropiación una correcta declaratoria de utilidad pública y el pago íntegro de la indemnización.

7.2 Fundamentación Jurídica de la Propuesta de Reforma.

La propuesta de reforma se sustenta en lo siguiente:

a.- Principios Constitucionales: La Constitución de la República del Ecuador en su Art. 66 numeral 26 garantiza el derecho a la propiedad privada con función social y ambiental.

Que así mismo se establece la eficacia jurídica de los procesos de expropiación en el Art. 323, siempre y cuando se cumpla con los requisitos de declaratoria de utilidad pública, interés social o interés nacional, y con el pago de la indemnización.

b.- Afectación Económica en la Expropiación para la Regularización de Asentamientos Urbanos: la Expropiación para la Regularización de Asentamientos Urbanos prevista en el Art. 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, atenta contra el derecho a la propiedad y contra principios básicos en materia de expropiación, lo cual se resume de la siguiente manera:

- No se cumple con el requisito de certificación presupuestaria prevista en el Art. 446 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

- El pago de la indemnización se efectúa por los adjudicatarios y no por la entidad expropiante, haciendo de este institución a manera de una intermediación de compraventa, antes que una verdadera expropiación.

- El plazo de pago a 25 años es muy extenso y no ampara al propietario a recibir la justa indemnización.

Por todo lo indicado se requiere realizar una reforma en los siguientes aspectos:

- Establecer el pago inmediato de la indemnización al propietario en forma íntegra.

- Para el caso de asentamientos urbanos, la entidad expropiante deberá cancelar inmediatamente la indemnización al propietario, para luego conceder las facilidades de pago a los adjudicatarios, pues esa es la intención de esta institución jurídica.

8. CONCLUSIONES

Una vez terminado la presente investigación puedo concluir lo siguiente:

1.- El derecho de propiedad es uno de las prerrogativas más importantes para el desarrollo económico-social del país, requiriéndose su amparo y protección de conformidad a la ley.

2.- La expropiación es una institución jurídica que permite el traspaso de dominio de un bien privado a dominio público de una entidad por lo general con autonomía financiera y administrativa.

3.- Se requiere de declaratoria y certificación presupuestaria, como requisitos indispensables para la declaratoria de utilidad pública, así como un informe favorable de que no afecta a la planificación nacional o urbana.

4.- La Expropiación para la Regularización de Asentamientos Urbanos, es una nueva forma de expropiación que produce afectación al propietario por el pago de dividendos hasta 25 años plazo, con lo cual no se garantiza el justo precio del inmueble.

5.- En las legislaciones extranjeras analizadas, si se garantiza el derecho a la propiedad y al pago de la indemnización, como forma previa a la ocupación del inmueble por parte de la entidad expropiante.

7.- Se debe garantizar el pago de la indemnización por parte de la propia administración, y no por parte de los adjudicatarios.

9. RECOMENDACIONES

Una vez terminado la presente investigación puedo recomendar lo siguiente:

1.- La Asamblea Nacional al momento de expedir leyes debe garantizar el derecho de propiedad, siempre y cuando cumpla con su función social y ambiental como lo determina la Constitución de la República del Ecuador.

2.- Las Entidades Públicas, que al momento de efectuar la expropiación por utilidad pública o por interés social o interés nacional, deben asegurarse de efectuar una correcta negociación con el propietario en cuanto al monto a indemnizar, ya sea con la notificación en tres días al propietario o con la negociación en noventa días, de conformidad al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública respectivamente.

3.- Las Municipalidades y Distritos Metropolitanos deben cumplir necesariamente con los requisitos de declaratoria y certificación presupuestaria, y convenir con el propietario en el pago de la indemnización, y en caso contrario iniciar inmediatamente el juicio de expropiación ante un juez civil.

4.- Se debe reformar la Expropiación para la Regularización de Asentamientos Urbanos, estableciendo el pago íntegro e inmediato de la indemnización, y luego se efectúe el proceso de adjudicación a cargo de la administración.

5.- Se debe establecer el pago inmediato del justo precio como forma obligatoria para la entidad expropiante, bajo prevención de la reversión, y se debería además establecer sanciones pecuniarias por la falta o retardo en el pago del justo precio.

7.- La acción del juicio de expropiación debe ampliarse para que sea el propietario quien la pueda exigir ante uno de los jueces de lo civil.

9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

H. ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

Considerando:

Que, la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 66 numeral 26 establece el derecho a la propiedad con función social y ambiental.

Que, la Constitución en su Art. 323 establece que para la validez de las expropiaciones es necesaria la declaratoria de utilidad pública, interés social o interés nacional.

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su Art. 447 establece que como requisito indispensable para la declaratoria de utilidad pública se requiere de un informe favorable de planificación y la certificación presupuestaria para el pago de la indemnización.

Que, los Art. 452 y 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización permiten el pago de dividendos hasta por 25 años plazo, perjudicando económicamente al propietario del bien a expropiarse.

Que, la Expropiación para la Regularización de Asentamientos Urbanos prevista en el Art. 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, permite el pago directo de los adjudicatarios y no de la entidad expropiante; que se suple la certificación presupuestaria

por un plan de financiamiento, contraviniendo principios esenciales de la expropiación en general.

Por las consideraciones expuestas y en uso de la facultad concedida a la Asamblea Nacional por el Art. 120 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, expide la siguiente:

LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

Art. 1.- Del Art. 452 elimínese el texto que dice: “y mediante títulos de crédito negociables, con vencimientos semestrales hasta un plazo no mayor a veinticinco años.”

Art. 2.- Sustitúyase el literal a) del Art. 596 por el siguiente:

“a) El pago del justo precio se efectuará de inmediato en forma íntegra de conformidad al avalúo pericial si existe acuerdo con el titular de dominio. En caso contrario se procederá al juicio de expropiación de conformidad al Código de Procedimiento Civil.” Y procedimiento correspondiente

Art. 3.- Agréguese el siguiente inciso al Art. 596.

“Una vez cancelada la indemnización al titular de dominio, el gobierno autónomo descentralizado que efectuó la expropiación, realizará los programas de regularización de los asentamientos urbanos, mediante adjudicación debidamente financiada y con la facilidad de pago de cuotas semestrales hasta por 30 años plazo en beneficio de los adjudicatarios con el fin que se cumpla el derecho al buen vivir.”

Art. 4.- Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente reforma.

Art. 6.- La presente ley reformatoria entrará en vigencia una vez publicada en el R. O.

Es dado en Quito, a los… días del mes de… del año 2015

……..

PRESIDENTA

DE LA ASAMBLEA NACIONAL

……

SECRETARIA GENERAL

10.- BIBLIOGRAFÍA.

- ARAGONESES Pedro, **PROCESO Y DERECHO PROCESAL**, 1era. Edición, Editorial AGUILAR, Madrid-España 1960.
- BORDA Guillermo, **TRATADO DE DERECHO CIVIL: DERECHOS REALES**, Vol. 1, 3era Edición, Editorial PERROT, Buenos Aires-Argentina.
- CABANELLAS Guillermo, **DICCIONARIO DE DERECHO USUAL**, 9na Edición, Tomo I-V, Editorial HELIASTA, Año de Publicación 1976, Buenos Aires-Argentina.
- **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**, 1era Edición, s/editorial, Aporte del Ilustre Colegio de Abogados de Loja, Gobierno Provincial y VIALSUR.
- **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LEYES CONEXAS,** Ediciones Legales (EDLE S.A.), Actualizada a Marzo del 2010, Impresión Corporación MYL, Quito-Ecuador.
- OSSORIO Manuel, **DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES,** Editorial HELIASTA, Año de Publicación 2002.
- PARRAGUEZ RUÍZ Luis, **MANUAL DE DERECHO CIVIL ECUATORIANO: Derechos Reales,** Vol. II, 8va Edición, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja-Ecuador 2007.
- RAMÍREZ Juan, **DICCIONARIO JURÍDICO**, 8va Edición,

Editorial CLARIDAD, Vol. 6 de la Colección Diccionarios, Año de Publicación 1976, Buenos Aires-Argentina.

- TROYA Alfonso, **ELEMENTOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL,** Tomo II, Centro de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito-Ecuador 1978.

11. ANEXOS

11.1. PROYECTO DE TESIS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

"NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 596 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, PROPUESTA DE REFORMA"

Proyecto de tesis previo a la obtención del Título de Abogado

AUTOR:

Santos Geovanny Mina Bone

Loja-Ecuador

2014

1.- TEMA:

“NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 596 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, PROPUESTA DE REFORMA”

2.- PROBLEMÁTICA:

"El Articulo. 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,(C00TAD) establece la Expropiación Especial para la Regulación de Asentamientos Urbanos en la cual no hay pago directo del justo precio al propietario del inmueble, sino mediante dividendos a cargo de los adjudicatarios hasta un plazo de 25 años, lo cual afecta económicamente al titular del dominio del inmueble"

La presente problemática es de una gran relevancia tanto desde el punto de vista social como jurídico, produciendo los siguientes efectos:

Perjuicio económico al propietario.- Este tipo especial de expropiación que se establece en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, se basa en la regulación de asentamientos poblacionales en el sector urbano y de desarrollo urbano.

Al momento de que se realice por parte de la entidad administrativa la declaración de utilidad pública o de interés social, debe realizarse el pago del justo precio, que consta de acuerdo al avalúo comercial actualizado que conste en el respectivo municipio o distrito metropolitano, para lo cual se debe realizar una negociación con el propietario, y en caso de no llegar a un acuerdo se planteará el juicio de expropiación.

En esta nueva clase de expropiación para la regularización de asentamientos urbanos, se crea en la ley un grave perjuicio económico al propietario, a consecuencia de que el pago del justo precio (indemnización por expropiación) se lo efectuará por dividendos o cuotas semestrales, a un plazo que podría extenderse hasta 25 años, con lo cual el titular del dominio del inmueble

afectado por la utilidad pública, no recupera el valor de su propiedad, siendo una disposición completamente lesiva al derecho a la propiedad privada.

Pago indirecto del justo precio del Inmueble**.-** Como ha venido siendo en la historia de nuestra legislación, el pago del justo precio de un inmueble en proceso de expropiación por utilidad pública o interés social, el pago ha correspondido siempre a la entidad administrativa, lo cual se mantiene en las disposiciones generales sobre expropiación que determina el Código orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al establecer que uno de los requisitos para la declaración de utilidad pública se adjunte certificación presupuestaria que garantice el pago al propietario.

El problema surge que en la Expropiación Especial para la Regularización de Asentamientos Urbanos, tiene normas particulares que atentan contra el derecho de propiedad del titular del inmueble, puesto que se sustituye la certificación presupuestaria (requisito indispensable), por un plan de financiamiento a cargo de los adjudicatarios (población a regularizarse), es decir, el gobierno autónomo municipal o metropolitano no cancela el justo precio directamente, sino que el pago lo efectúan los adjudicatarios en cómodos dividendos, causando un grave perjuicio al propietario mientras la administración no ha cancelado ningún valor por tal concepto.

3.- JUSTIFICACIÓN.

La presente problemática referente a *"El Articulo. 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece la Expropiación Especial para la Regulación de Asentamientos Urbanos en la cual no hay pago directo del justo precio al propietario del inmueble, sino mediante dividendos a cargo de los adjudicatarios hasta un plazo de 25 años, lo cual afecta económicamente al titular del dominio del inmueble"*, la he seleccionado debido a su gran transcendencia y relevancia, las cuales explico de acuerdo a los siguientes aspectos:

JUSTIFICACIÓN.- El presente proyecto de investigación se enmarca dentro del Derecho Público, específicamente dentro del Derecho y Administrativo, además de ser un requisito indispensable en mi formación profesional, y previo a la obtención del título de abogado, con lo cual se cumple con lo establecido en el Art. 144 del Reglamento Académico de la Universidad de Loja.

JUSTIFICACIÓN JURÍDICA.- La problemática seleccionada es de una gran trascendencia social, pues afectaría a muchos propietarios de inmuebles que estén en los límites urbanos o de desarrollo urbano, puesto que un pago en dividendos afecta de sobremanera al titular del dominio del inmueble, que no recupera el valor de la propiedad, mientras que la administración no ha cumplido con el pago del justo precio, que se entiende el valor total del avalúo comercial y no en forma parcial, y mucho menos a cargo de los adjudicatarios, pues en ese caso no se configura una verdadera expropiación sino una intermediación de compra-venta en la cual la entidad administrativa únicamente realizan un plan de financiamiento (forma de pago) de los adjudicatarios y no se paga con el presupuesto municipal.

Es de gran relevancia jurídica, debido a que se atenta contra bienes jurídicos de carácter esencial, como lo es el derecho a la propiedad privada, y se legalizado una forma atentatoria a los principios de la expropiación, puesto que se está transfiriendo legalmente la obligación del gobierno autónomo municipal o metropolitano de pagar el justo precio a los particulares que se han asentado en propiedad privada.

Surgiendo una necesidad imperiosa de realizar una propuesta de reforma jurídica en esta figura, que ampare el derecho a la propiedad, al pago directo de la indemnización de la expropiación por parte de la administración, y un pago secundario de los adjudicatarios a la administración en el proceso de regularización posterior a la expropiación.

El presente proyecto de tesis es de factible investigación, debido a que existen las diferentes fuentes de acopio de información, tanto teórica (Libros, Códigos, Leyes, Revistas e Internet) como empírica.

La presente tesis implementará una Propuesta de Reforma Jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que permita mejorar el procedimiento de expropiación para la regularización de asentamientos urbanos, con estricto respeto a los derechos de los propietarios y al interés público social.

4.- OBJETIVOS.

4.1.- Objetivo General:

Realizar un estudio, jurídico y doctrinario del Régimen Constitucional y Legal que protege el derecho a la propiedad privada en proceso de expropiación en el País.

4.2.- Objetivos específicos:

1) Establecer los procedimientos legales para efectuar la expropiación por utilidad pública, interés social, vivienda y para la regularización de asentamientos urbanos.

2) Comprobar las disposiciones atentatorias al derecho de propiedad en la Expropiación Especial para la Regularización de Asentamientos Urbanos.

3) Realizar una Propuesta de Reforma Jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización al Art. *596 COOTAD.*

6.- MARCO TEÓRICO.

La presente problemática referente a *"El Art. 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece la Expropiación Especial para la Regulación de Asentamientos Urbanos en la cual no hay pago directo del justo precio al propietario del inmueble, sino mediante dividendos a cargo de los adjudicatarios hasta un plazo de 25 años, lo cual afecta económicamente al titular del dominio del inmueble"*, para ser comprendida es necesario analizar los siguientes aspectos:

Primeramente determinando que es el derecho de dominio o propiedad, para lo cual he tomado la definición que hace el Dr. Juan Ramírez Gronda en su obra intitulada DICCIONARIO JURÍDICO:

"El los ordenamientos civiles de tipo individualista, ningún derecho aparece con caracteres de absolutismo tan definidos como el de propiedad. Nuestro Código Civil no es una excepción. El art. 2513 dispone que "Es inherente a la propiedad, el derecho de poseer la cosa, de disponer o de servirse de ella, de usarla y gozarla según la voluntad del propietario"…"[32]

Entendiéndose que el derecho de propiedad es la facultad de usar, gozar y disponer de un bien susceptible de apropiación y comercio, que pueden ser cosas corporales e incorporales, la última de las facultades que es la de disponer o como lo denominaban los romanos (ius abuntandi) consiste en la facultad de servirse de la cosa hasta su consumación cuando es fungible y perecible, pero cuando se trata de cosas no fungibles como los bienes inmuebles, la facultad de disposición consiste en la enajenación o imposición de gravámenes.

El indicado autor manifiesta que es un derecho absoluto que

[32] *RAMÍREZ Juan, **DICCIONARIO JURÍDICO**, 8va Edición, Editorial CLARIDAD, Vol. 6 de la Colección Diccionarios, Año de Publicación 1976, Buenos Aires-Argentina, Pág. 116.*

reconoce el ordenamiento jurídico, hay que recalcar que nuestra actual Constitución de la República del Ecuador aprobada mediante referéndum y publicada en el R. O. Nro. 449 del 20 de Octubre del 2008, manifiesta en su Art. 66 numeral 26 que se reconoce y garantiza a las personas: *"El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas."*[33]

Una de las limitaciones al derecho de propiedad es la función social y ambiental, lo que significa que es deber del propietario producir la tierra en beneficio social, esto puede ser dedicándola a la agricultura, ganadería, etc., y en función ambiental es darle un uso apropiado a la tierra evitando el desgaste del suelo y la contaminación ambiental, entre las medidas que efectivizan el derecho a la propiedad y el acceso a la misma, esta la expropiación.

Expropiación según el Dr. Guillermo Cabanellas en su DICCIONARIO DE DERECHO USUAL es:
"Desposeimiento o privación de la propiedad, por causa de utilidad pública o interés preferente, y a cambio de una indemnización previa. La cosa expropiada.

Aunque en sentido muy genérico esta voz puede comprender todo acto de quitar a uno la propiedad de lo que le pertenece, incluidos el despojo, la usurpación y robo, expropiación expresa por antonomasia la expropiación forzosa."[34]

---

[33] ***CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LEYES CONEXAS,*** *Ediciones Legales (EDLE S.A.), Actualizada a Marzo del 2010, Impresión Corporación MYL, Quito-Ecuador, Pág. 57.*

[34] *CABANELLAS Guillermo,* ***DICCIONARIO DE DERECHO USUAL****, 9na Edición, Editorial HELIASTA, Tomo II E-M, Año de publicación 1976, Buenos Aires-Argentina, Pág. 153.*

La expropiación viene a ser una figura legal, por la cual el Estado a través de sus instituciones públicas afecta una propiedad privada que pasa a dominio público, previa la correspondiente indemnización o pago del justo precio del bien expropiado, lo cual se realiza con un objetivo público, que puede ser utilidad pública o interés social, entendiéndose por estos el beneficio de toda la colectividad (utilidad pública) o de un sector social determinado (interés social), inclusive nuestra actual Carta Magna establece el interés nacional que no se ha determinado doctrinariamente.

Para el Dr. Guillermo Borda en su TRATADO DE DERECHO CIVIL respecto de la expropiación manifiesta:
"La expropiación consiste en la apropiación de un bien por el Estado, por razones de utilidad pública, mediante el pago de una justa indemnización. Decimos de un bien, porque no solo las cosas pueden expropiarse sino también los derechos pueden expropiarse.

La expropiación no está limitada a los bienes de los particulares, también puede expropiarse el dominio de un Estado Provincial, y aún su dominio público."[35]

Como ya he mencionado, la expropiación recae sobre la propiedad privada especialmente, en el Ecuador no se produce la expropiación entre entidades públicas de carácter político-administrativo, debido que el actual Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece competencias exclusivas a cada gobierno autónomo y su interferencia será sancionada.

Un punto muy importante en materia de expropiación aparte de la utilidad pública es la correspondiente indemnización que debe

[35] *BORDA Guillermo,* ***TRATADO DE DERECHO CIVIL: DERECHOS REALES****, Vol. 1, 3era Edición, Editorial PERROT, Buenos Aires-Argentina, Pág. 345.*

efectuar la entidad expropiante al propietario.

Puesto que el pago del justo precio del bien expropiado es una de las principales garantías al derecho a la propiedad privada, elemento sin el cual se trataría de una confiscación estatal, así el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece en su Art. 446:

"Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, por razones de utilidad pública o interés social, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y el pago de conformidad con la ley. Se prohíbe todo tipo de confiscación.

En el caso que la expropiación tenga por objeto programas de urbanización y vivienda de interés social, el precio de venta de los terrenos comprenderá únicamente el valor de las expropiaciones y de las obras básicas de mejoramiento realizadas. El gobierno autónomo descentralizado establecerá las condiciones y forma de pago"[36]

De lo que se determina que el valor de la expropiación es el valor actualizado del catastro de los bienes que incluye la plusvalía de la propiedad por las obras públicas efectuadas para proveerle servicios básicos, principalmente agua potable y alcantarillado.

La indemnización debe efectuarse en forma previa, pero en la práctica los gobiernos municipales y provinciales principalmente no efectúan el pago del justo precio, ya que como dispone el mismo COOTAD se notificará al propietario con la declaración de utilidad pública para

---

[36] ***CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN****, 1era Edición, s/editorial, Aporte del Ilustre Colegio de Abogados de Loja, Gobierno Provincial y VIALSUR, Pág. 120.*

proceder a una negociación con el propietario, lo cual no se da realmente.

Afortunadamente para garantía de los propietarios se ha establecido una figura denominada reversión, con la cual se puede pedir que se restituya la propiedad en el estado anterior a la expropiación al propietario, cuando en el plazo de un año no se realice la finalidad pública objeto de la expropiación o no se pague la indemnización.

En este punto del presente proyecto es necesario enfocar el problema jurídico, el cual está establecido en una de las clases de expropiación que es la que tiene por finalidad la regulación de los asentamientos urbanos, establecida en el Art. 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que establece:

"Con el objeto de regularizar los asentamientos humanos de hecho y consolidados, en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares, los gobiernos metropolitanos o municipales, mediante resolución del órgano legislativo, podrán declarar esos predios de utilidad pública con el propósito de dotar de los servicios básicos a los predios ocupados por los asentamientos y definir la situación jurídica de los posesionarios, adjudicándoles los lotes correspondientes.

Cada gobierno autónomo metropolitano o municipal establecerá mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado.

De manera general, en esta modalidad de expropiación se seguirá el mismo procedimiento expropiatorio con las siguientes variaciones:

a) El financiamiento del pago del justo precio a quien se pretenda titular del dominio del inmueble a ser expropiado se realizará mediante el cobro en condiciones adecuadas a los adjudicatarios de los lotes de terreno. El certificado de disponibilidad presupuestaria se sustituirá

con el informe de financiamiento emitido por el órgano competente del gobierno descentralizado autónomo;

b) En la valoración del inmueble, a efectos de determinar el justo precio, se deberán deducir los créditos a favor de la municipalidad por conceptos tributarios;

c) 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, éstos serán negociables y podrán ser compensables con las acreencias a favor del respectivo gobierno autónomo descentralizado.

A fin de evitar el enriquecimiento injusto del titular, en concordancia con la prohibición constitucional de obtener beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, el justo precio para estos casos, será determinado por la dirección de avalúos y catastros de cada gobierno municipal o metropolitano, con base en el valor del predio sin tomar en consideración las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía; y,

d) Los títulos de crédito así emitidos, serán entregados al titular del inmueble si fuere conocido según los registros públicos o consignados ante un juez civil, en caso de oposición del titular o en el caso de que el dominio estuviere en disputa o no fueren conocidos los titulares del bien expropiado."[37]

El presente artículo ocasiona algunos perjuicios al titular del inmueble en proceso de expropiación, primeramente el pago hasta 25 años plazo, produce una pérdida del valor actual de la propiedad,

[37] *Ob. Cit.,* ***CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN****, Págs. 151 y 152.*

pues si un terreno dentro del límite urbano esta avaluado en el catastro en 40.000 dólares, si se divide tal cantidad por el plazo máximo que establece la ley, 25 años nos da un valor por año de 1600 dólares, ¿Cómo recupera el valor de la propiedad el dueño del bien expropiado?

Lo anterior es solo un ejemplo, pero hay mucho más en esta problemática, pues uno de los requisitos para la declarar la expropiación por utilidad pública es un certificado presupuestario de contar el gobierno autónomo con los recursos para adquirir el bien previa negociación con el dueño, y en caso de discrepancia por medio del juicio de expropiación establecido en el Código de Procedimiento Civil, el cual es sustituido por un plan de financiamiento.

Este plan de financiamiento es a cargo de los adjudicatarios y no del gobierno municipal o metropolitano que efectúa la expropiación, es decir, no hay un pago directo por parte de la administración sino por los pobladores a los que se los quiere regularizar.

Entonces no se puede hablar de una verdadera expropiación sino una forma de intermediación de compra-venta, pues la municipalidad o gobierno autónomo solo realiza un plan de pago a cargo de los adjudicatarios.

La figura de expropiación es regulada por otros cuerpos normativos, como ya he mencionado el Código de Procedimiento Civil y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que regula la expropiación de entidades públicas distintas a los gobiernos autónomos descentralizados, como el IESS, todo esto lo desarrollaré en la ejecución del proyecto de tesis, según el esquema provisional que he realizado para el efecto.

7.- METODOLOGÍA.

7.1.- Métodos.

En el desarrollo del presente proyecto de tesis he considerado la utilización principalmente del Método Científico y los Métodos Lógicos.

Primeramente para emplear el **Método Científico,** hay que distinguir las siguientes etapas:

Que consiste en la indagación de todos los aspectos de la problemática, lo cual me ayudará principalmente en lo que es el acopio de información teórica y empírica.

Consiste en el estudio detallado e integro de toda la información recopilada en la fase de observación; lo que me permitirá desarrollar los contenidos principales del informe final de la tesis.

Consiste en la condensación de los principales conocimientos aprendidos durante el proceso. Lo cual permitirá realizar las conclusiones, recomendaciones y propuesta de reforma jurídica.

Referente a los Métodos Lógicos que son el Inductivo y Deductivo los utilizaré de la siguiente manera:

Método Inductivo: El método inductivo consiste en llegar desde un precepto particular a uno general, es decir, es un método por el cual se llega a descubrir el nexo común que une a todos los elementos de la problemática, permitiéndome realizar las respectivas recomendaciones y propuesta de reforma jurídica, con un enfoque total, para contribuir con un desarrollo positivo a la problemática.

Método Deductivo: Consiste en llegar desde un precepto general a un precepto particular; por lo cual nos servirá para concluir los

puntos más sobresalientes del desarrollo del presente trabajo investigativo.

7.2.- Procedimientos y Técnicas.

Las técnicas que utilizaré son las siguientes: para el acopio teórico el Fichero Bibliográfico; y, para la recopilación empírica emplearé la **Encuesta** y la **Entrevista**, aplicadas en un número de 30 y 10 respectivamente, a Funcionarios Judiciales, profesionales del Derecho, Docentes Universitarios y personas conocedoras del tema.

8.- CRONOGRAMA																																						
ACTIVIDADES	**2014**																												**2015**							
	Oct.				**Nov.**				**Dic.**				**enero**				**Febrero**				**Marzo**				**Abril**				**Mayo.**				**Junio**			
	1	**2**	**3**	**4**	**1**	**2**	**3**	**4**	**1**	**2**	**3**	**4**																								
Elaboración y presentación del Proyecto de Tesis.	X	X	X																																	
Recopilación de Información Bibliográfica.				X	X	X	X	X	X	X																										
Investigación de Campo.											X	X	X																							
Análisis de la Aplicación de Encuestas y Entrevistas.														X	X	X	X																			
Verificación de Objetivos y Contrastación de Hipótesis.																		X	X	X	X															
Conclusiones, Recomendaciones y Propuesta.																						X	X	X	X											
Redacción del Informe Final y correcciones																											X	X	X	X	X	X	X			
Sustentación y defensa de tesis.																																		X	X	X

9.- PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO.

En la presente tesis para una correcta ejecución del presente proyecto, he decidido realizar el siguiente presupuesto, para lo cual considero principalmente los siguientes aspectos:

Recursos Humanos.

Postulante: Santos Geovanny Mina Bone

Director de Tesis:

Recursos Bibliográficos.

Dentro de los recursos bibliográficos cuento con las suficientes fuentes de información, tales como: Libros, revistas, folletos y periódicos.

Como fuente complementaria de consulta esta el Internet.

Recursos Materiales.

En lo referente a los recursos materiales tenemos a nuestra disposición los suficientes insumos de oficina tales como: papel, esferográficos, copias Xerox, computadora, memoria extraíble, etc.

Costos:

Impresión	$ 1400
Copias Xerox	$ 90
Internet	$ 90
Papel	$ 50
Imprevistos	$ 100

Memoria Extraíble	$ 30
Total	**$ 1760**

La financiación del presente trabajo de investigación lo realizaré recursos propios del postulante.

10.- BIBLIOGRAFÍA.

- ARAGONESES Pedro, **PROCESO Y DERECHO PROCESAL**, 1era. Edición, Editorial AGUILAR, Madrid-España 1960.
- BORDA Guillermo, **TRATADO DE DERECHO CIVIL: DERECHOS REALES**, Vol. 1, 3era Edición, Editorial PERROT, Buenos Aires-Argentina.
- CABANELLAS Guillermo, **DICCIONARIO DE DERECHO USUAL**, 9na Edición, Tomo I-V, Editorial HELIASTA, Año de Publicación 1976, Buenos Aires-Argentina.
- **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**, 1era Edición, s/editorial, Aporte del Ilustre Colegio de Abogados de Loja, Gobierno Provincial y VIALSUR.
- **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LEYES CONEXAS,** Ediciones Legales (EDLE S.A.), Actualizada a Marzo del 2010, Impresión Corporación MYL, Quito-Ecuador.
- OSSORIO Manuel, **DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES,** Editorial HELIASTA, Año de Publicación 2002.
- PARRAGUEZ RUÍZ Luis, **MANUAL DE DERECHO CIVIL ECUATORIANO: Derechos Reales,** Vol. II, 8va Edición, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja,
- RAMÍREZ Juan, **DICCIONARIO JURÍDICO**, 8va Edición, Editorial CLARIDAD, Vol. 6 de la Colección Diccionarios, Año de Publicación 1976, Buenos Aires-Argentina.
- TROYA Alfonso, **ELEMENTOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL,** Tomo II, Centro de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito-Ecuador 1978.

11.2. ENCUESTA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

Postulante: Santos Geovanny Mina Bone

En el desarrollo de mi tesis previa a la obtención del título de Abogado, la misma que se intitula: ***"NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 596 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN,"*** **"PROPUESTA DE REFORMA"**, de la manera más respetuosa le solicito contestar la siguiente:

ENCUESTA

1.- ¿Conoce Usted en que consiste la figura legal de la Expropiación?

Si…

No…

Explique

……
……
……
……
……

2.- ¿Considera Usted indispensable el pago del justo precio (indemnización) al propietario del inmueble afectado por utilidad pública, interés social, nacional, vivienda o para la regularización de asentamientos urbanos?

Si…

No…

¿Por qué?

……
……
……
……

3.- ¿Considera Usted que la expropiación especial para la regulación de asentamientos urbanos produce afectación económica al titular del dominio del inmueble, por el pago del justo precio a cargo de los adjudicatarios en dividendos hasta veinticinco años plazo?
Si…
No…
¿Por qué?
……
……
……
……
……

4.- ¿Cómo considera Usted que el pago del justo precio del inmueble a expropiar sea cancelado por los adjudicatarios a quienes se los va a regularizar, y no por la entidad pública que efectúa la expropiación del inmueble?

Adecuado…

Perjudicial…

¿Por qué?

……
……
……
……
……

5.- ¿Considera necesario realizar una Propuesta de Reforma Jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, tendiente a efectivizar el procedimiento de expropiación en el marco del respeto al derecho de propiedad y la utilidad pública?

Si…

No…

¿Por qué?

11.3. ENTREVISTA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

Postulante: Santos Geovanny Mina Bone

En el desarrollo de mi tesis previa a la obtención del título de Abogado, la misma que se intitula: ***"NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 596 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN,"*** **"PROPUESTA DE REFORMA"**, de la manera más respetuosa le solicito contestar la siguiente:

ENTREVISTA

1.- Cuál es su opinión respecto de que en la Expropiación Especial para regularizar asentamientos urbanos en inmuebles ubicados dentro del perímetro urbano o de desarrollo urbano, se efectué el pago de la indemnización hasta un plazo de veinticinco años, respecto de la afectación económica que sufriría el propietario.

……
……
……
……
……
……
……

2.- El Art. 447 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece que uno de los requisitos indispensables para la declaración de la utilidad pública, interés social o nacional es la presentación de la certificación presupuestaria con la cual se garantiza el pago de la

indemnización al propietario, ¿Cómo considera en que en la Expropiación Especial para la Regularización de Asentamientos Urbanos la indicada certificación presupuestaria por disposición del Art. 596 del COOTAD se sustituya por un plan de financiamiento de pagos a cargo de los adjudicatarios (personas a regularizar) y no por parte de la entidad pública?

……
……
……
……
……
……
……
……

3.- En una Propuesta de Reforma Jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, tendiente a establecer el pago íntegro y directo de la indemnización al propietario del inmueble en la Expropiación Especial para la Regularización de Asentamientos Urbanos y que luego los adjudicatarios cancelen por dividendos a la entidad pública, ¿Qué otros aspectos se deberían tener en cuenta para garantizar en esta clase de expropiación la utilidad pública con respeto al de propiedad privada?

……
……
……
……
……
……
……
……
……
……
……
……
……

ÍNDICE

PORTADA.....i

CERTIFICACIÓN.....ii

AUTORÍA.....iii

CARTA DE AUTORIZACIÓN iv

DEDICATORIA v

AGRADECIMIENTO vi

1. TÍTULO 1

2. RESUMEN 2

2.1. Abstract. 4

3. INTRODUCCIÓN 6

4. REVISIÓN DE LITERATURA..... 8

5. MATERIALES Y MÉTODOS 49

6. RESULTADOS..... 52

7. DISCUSIÓN 66

8. CONCLUSIONES 70

9. RECOMENDACIONES 71

9.1. Propuesta de reforma 73

10. BIBLIOGRAFÍA 76

11. ANEXOS 78

ÍNDICE..... 102