



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

**“LA EXPROPIACIÓN EN LA LEGISLACIÓN
ECUATORIANA”**

**TESIS DE GRADO,
PREVIA A LA OBTENCIÓN
DEL TÍTULO DE
ABOGADA**

AUTORA:

Gloria Alomoto Guamaní

DIRECTOR:

Dr. Mg; Felipe Solano Gutiérrez

**LOJA – ECUADOR
2016**

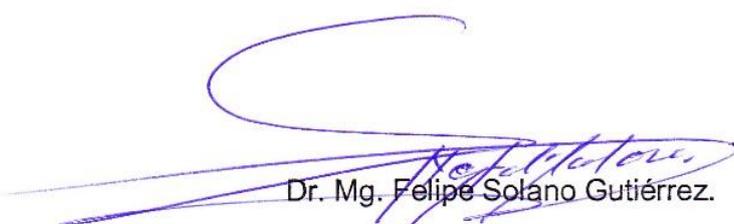
CERTIFICACION

DR. MG. FELIPE SOLANO GUTIERREZ DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO, MODALIDAD DE ESTUDIOSA DISTANCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

CERTIFICO:

Que la Tesis titulada “**LA EXPROPIACION EN LA LEGISLACION ECUATORIANA**”, presentada por MARIA GLORIA ALOMOTO GUAMANI, para optar el grado de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República, luego de que cumplió con las sugerencias y observaciones realizadas, autorizo su presentación a fin de que pueda continuar con el trámite correspondiente de graduación.

Loja, enero del 2016



Dr. Mg. Felipe Solano Gutiérrez.

DIRECTOR DE TESIS

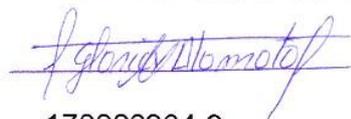
AUTORIA

Yo, MARIA GLORIA ALOMOTO GUAMANI, declaro ser autor del presente trabajo de Tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes Jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

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

Autor: MARIA GLORIA ALOMOTO GUAMANI

Firma:



Cédula: 170926964-9

Fecha: Loja, enero del 2016

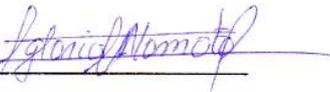
**CARTA DE AUTORIZACION DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR, PARA LA
CONSULTA, REPRODUCCION PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACION
ELECTRONICA DEL TEXTO COMPLETO**

Yo, MARIA GLORIA ALOMOTO GUAMANI, declaro ser autora de la tesis Titulada "**LA EXPROPIACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA**". Como requisito para optar al título de *Abogada*; 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 su 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 de 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 26 días del mes de enero del dos mil dieciséis, firma el autor.

Firma: 

Autor: MARIA GLORIA ALOMOTO GUAMANI.
Cedula: 170926964-9
Dirección: Leonidas Dubles Calle E5 21-30, QUITO
Correo Electrónico: gloriaalomoto@hotmail.es
Teléfono: 0992196721

DATOS COMPLEMENTARIOS

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

Tribunal de Grado:

Dr. Mg. Marcelo Costa Cevallos	(Presidente)
Dr. Mg. Augusto Astudillo Ontaneda	(Vocal)
Dr. PhD. Galo Blacio Aguirre	(Vocal)

DEDICATORIA

Este trabajo va dedicado principalmente a Nuestro Gran Dios y Salvador Jesucristo, quien es el autor de nuestra vida.

Para el Dr. Mg. Felipe Solano Gutiérrez, quien es mi guía en el proyecto de tesis de titulación de derecho.

Para todos los docentes profesionales de la Universidad Nacional de Loja en la Modalidad de Estudios a Distancia.

También para aquellas personas que me ayudaron de diferente manera a realizar el presente proyecto de tesis.

Para todos los compañeros y compañeras que estamos superándonos para servir a nuestro País.

MARIA GLORIA ALOMOTO GUAMANI.

AGRADECIMIENTO

Quiero dejar constancia de mi agradecimiento, a la Universidad Nacional de Loja, a la Carrera de Derecho, y a la Modalidad de Estudios a Distancia, representadas tan dignamente por sus autoridades, por el apoyo brindado a lo largo de mi carrera estudiantil, a todos y cada uno de los Docentes, por sus conocimientos impartidos y su ardua labor de formación profesional.

Un agradecimiento especial y profundo al Director de Tesis, Sr. Dr. Mg; Carlos Manuel Rodríguez, por su dedicación, responsabilidad, apoyo y sabias orientaciones, que me han permitido elaborar el presente trabajo de investigación.

TABLA DE CONTENIDOS

PORTADA

CERTIFICACIÓN

AUTORIA

CARTA DE AUTORIZACIÓN

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

TABLA DE CONTENIDOS

1. TÍTULO

2. RESUMEN

ABSTRACT

3. INTRODUCCIÓN

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN

4.1.2. **LA CONFISCACIÓN**

4.1.3. EL ACTO ADMINISTRATIVO

4.1.4. LA COMPARECENCIA

4.1.5. EL DEBIDO PROCESO

4.1.6. DOMINIO EMINENTE

4.1.7. CONDENA

4.1.8. INSTITUCIÓN JURÍDICA

4.1.9. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1 LIMITACIÓN Y DELIMITACIÓN A DERECHOS

4.2.1.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD

4.2.1.2 PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD

4.2.1.3 DIFERENCIAS CON OTRAS FIGURAS

4.2.1.4 PRINCIPIO DE AGILIDAD

4.2.1.5 PRINCIPIO DE SIMPLIFICACIÓN

- 4.2.1.6 PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA
- 4.2.1.7 PRINCIPIO DE COPARTICIPACIÓN
- 4.2.1.8 PRINCIPIO DE ECONOMÍA
- 4.2.1.9 PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD
- 4.2.1.10 PRINCIPIO DE AVOCACIÓN
- 4.3 MARCO JURÍDICO
 - 4.3.1. NORMAS CONSTITUCIONALES RESPECTO A LA EXPROPIACION
 - 4.3.2 OBJETO DE LA EXPROPIACION.
 - 4.3.2.1 EXPROPIACION DE MUEBLES, INMUEBLES Y DERECHOS.
 - 4.3.2.2 EXPROPIACION DE BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DEL ESTADO.
- 4.4 ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEGISLACIÓN COMPARADA**
 - 4.4.1 DERECHO COMPARADO COLOMBIANO
 - 4.4.2 DERECHO COMPARADO CHILENO
- 5. MATERIALES MÉTODOS**
 - 5.1. EL MÉTODO CIENTÍFICO**
 - 5.2. EL MÉTODO ANALÍTICO**
 - 5.3. EL MÉTODO SINTÉTICO**
 - 5.4 EL MÉTODO INDUCTIVO- DEDUCTIVO**
 - 5.5 TÉCNICAS**
- 6. RESULTADOS**
 - 6.1 RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE LAS ENCUESTAS**
 - 6.2. RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE LAS ENTREVISTAS**
- 7. DISCUSIÓN**
 - 7.1 VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS**
 - 7.1.1 OBJETIVO GENERAL.
 - 7.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS
 - 7.2 CONTRASTACION DE HIPÓTESIS**
 - 7.3 ESTUDIO DE CASOS**
 - 7.4 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA QUE SUSTENTA LA PROPUESTA DE REFORMA.**

8. CONCLUSIONES

9. RECOMENDACIONES

9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

PROYECTO DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO.

10. BIBLIOGRAFÍA

11. ANEXOS

INDICE

1. TITULO

“LA EXPROPIACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA”

2. RESUMEN

El presente trabajo investigativo profundiza el conocimiento sobre la Expropiación; el estudio de la normativa jurídica ecuatoriana que la regula; los casos en los que procede. Permite conocer el procedimiento expropiatorio, con el propósito mediato de que sea útil para todos quienes tengan interés sobre esta acción estrictamente jurídica.

El estudio presenta varios conceptos de expropiación, determina sus elementos. Se refiere a la diferencia que existe con otras figuras legales. Trata sobre la regulación de la Expropiación que hace el COOTAD.

La investigación concluye que los casos en los que procede la expropiación deben constar en forma taxativa en la Ley. El afectado por esta figura debe percibir una indemnización justa. Se debe propender a un arreglo directo entre el órgano expropiante y el propietario del bien, para no llegar al juicio. El trámite de expropiación debe ser ágil y no puede constituir un instrumento de abuso de poder.

En el proceso de investigación se utilizaron varios recursos, principalmente la consulta de libros, tesis, periódicos, testimonios de expertos, páginas de internet, etc. Existió significativo aporte personal.

ABSTRACT

This research work deepens the understanding of the Expropriation; the study of the Ecuadorian legislation that regulates; cases where applicable. Let you know the expropriation procedure with the mediate purpose of being useful to all those interested on this strictly legal action.

The study presents several concepts of expropriation, determines its entirety. It refers to the difference with other legal forms. It deals with the regulation of Expropriation making COOTAD.

The research concludes that the cases where expropriation must be exhaustively stated in the Act. The affected by this figure should receive fair compensation. It must tend to a direct arrangement between the expropriating authority and the owner of the property, not to get to trial. The process of expropriation must be agile and can not be an instrument of abuse of power.

In the research process several resources, mainly the consultation of books, theses, papers, expert testimony, websites, etc. were used There was significant personal contribution.

3. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo investigativo tiene por objetivo ahondar en la figura jurídica de la Expropiación; estudiar la normativa jurídica ecuatoriana que regula la expropiación; los casos específicos en los que procede; así como conocer con certeza el procedimiento expropiatorio, con el propósito inmediato de que sea útil para los jueces, catedráticos, profesionales del derecho y todos quienes tengan interés en acercarse a dicha cuestión o se vean beneficiados o afectados por esta figura de la expropiación.

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.

La expropiación es una figura jurídica vanguardista creada por el Legislador para tutelar al Estado y favorecer la gestión pública desarrollada por éste, como parte de los derechos subjetivos del Estado. Es una decisión del Estado que nace de la actividad pública regulada única y exclusivamente por la ley que afecta uno de los derechos básicos de la persona que es la propiedad.

El Diccionario Jurídico de Guillermo Cabanellas, trae una definición de expropiación cuando dice que *“es el Desposeimiento o privación de la propiedad, por causa de utilidad pública o interés preferente, y a cambio de una indemnización previa”*.

La **Expropiación** consiste en la transferencia coactiva de la propiedad privada desde su titular al Estado, 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.

Los gobiernos más comúnmente usan el poder del dominio eminente cuando la adquisición de bienes inmuebles necesarios para completar un proyecto público como por ejemplo la construcción de una carretera y el propietario de la propiedad requerida es reticente a negociar el precio de su venta. En muchas jurisdicciones el poder del dominio eminente está rebajado con el derecho a una “compensación justa” con respecto a la apropiación.

El término expropiación lo han utilizado algunos como sinónimo de "condena" que se usa para describir el acto de un gobierno ejerciendo su autoridad de dominio eminente.

La condena por eminencia pública es la cantidad de una compensación justa. La condena de construcciones en suelo con riesgos de salud y seguridad o la violación flagrante de zonas no priva al propietario de la propiedad condenada pero requiere al propietario la rectificación de la situación.

En el proceso de investigación se utilizaron varios medios y recursos, principalmente la consulta de libros, tesis, periódicos, folletos, testimonios de conocedores sobre el tema, páginas de internet etc. Así como también existió gran aporte personal luego de analizar cada aspecto o disposición legal referente al tema general. En los diferentes centros de consulta existió total apertura y colaboración para la investigación.

Los objetivos alcanzados mediante el presente trabajo fueron varios, concretamente tener un conocimiento más amplio sobre la figura legal de la Expropiación, su conceptualización, se ha determinado con exactitud los casos en los que procede y aplica, cuál es el procedimiento a seguir para la declaratoria de la Expropiación; así como el hecho certero de que la facultad que tienen ciertas entidades y autoridades para expropiar debe constar expresamente en la Ley, todo lo cual se alcanzó mediante el análisis y estudio profundo del tema.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1 MARCO CONCEPTUAL.

4.1.1. Definiciones

DROMI define la expropiación como:

“...el instituto de derecho público mediante el cual el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva coactivamente de la propiedad de un bien a su titular, siguiendo determinado procedimiento y pagando una indemnización previa, en dinero, integralmente justa y única.”

GARCÍA y FERNÁNDEZ califican la expropiación como “sacrificio de las situaciones patrimoniales de los administrados”.

La expropiación se condiciona a “un sistema de garantías”: “necesidad pública evidente; constatación por la Ley de ese caso límite; indemnización, que además debe ser justa en su cuantía, ha de ser hecha efectiva precisamente de manera previa, como condición misma del desapoderamiento”.

El profesor Carlos Pachón Lucas, expresa que la expropiación es: “la operación jurídica promovida por el Gobierno o entidad pública competente, fundada en razones de utilidad pública e interés social definidas por el legislador, por la cual se transfiere de manera unilateral la propiedad de un bien a su favor para fines oficiales o comunitarios.

La expropiación implica el reconocimiento de una indemnización previa, la que se fija de acuerdo al valor comercial del bien...”⁸.

⁵DROMI, ROBERTO. *Derecho Administrativo*. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires-Madrid, 2004. p. 95
Los juristas Ernesto y Gabriel Peña al referirse a la figura legal de la expropiación dicen:

“...es el único modo que hace expresa referencia a las finalidades y cargas que la filosofía ha impuesto al derecho de propiedad, en especial a su naturaleza social...si la propiedad no cumple la función social o el interés público que le son propios, el juez, previa definición por parte del legislador de los motivos de utilidad pública e interés social, podrá declarar la expropiación mediante sentencia definitiva e indemnizaciones previas...”⁹.

Otra definición conceptualiza a la expropiación como la transferencia coactiva de la propiedad privada desde su titular al Estado, 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.

En la legislación positiva ecuatoriana el trámite de la expropiación se contempla en las normas del Código de Procedimiento Civil, es así que el Art. 781, en forma expresa dice: *“Nadie puede ser privado de su propiedad raíz en virtud de expropiación, sino en conformidad con las disposiciones de esta Sección; sin perjuicio de lo que dispusieren leyes especiales sobre la expropiación para construcción, ensanche y mejora de caminos, ferrovías, aeropuertos y poblaciones”*¹⁰

El Art. 783, *Ibíd*em, reza: *“La declaración de utilidad pública, para fines de expropiación, solo puede ser hecha por el Estado y las demás instituciones del sector público, de acuerdo con las funciones que les son propias y siempre que tal declaración sea aprobada, cuando fuere del caso, por el ministerio respectivo.*

⁹Texto Guía: El Patrimonio Público. Maestría Derecho Administrativo. Modulo VII. Prof. Guido Escobar Pérez. Pag. 84.

¹⁰Arts. 781 del Código de Procedimiento Civil.

La declaración de utilidad pública o social hecha por las entidades ya indicadas, para proceder a la expropiación de inmuebles, no podrá ser materia de discusión judicial, pero sí en la vía administrativa”¹¹

Según estas disposiciones legales procede la expropiación para la ejecución de construcciones, ensanche y mejoras de caminos, ferrovías, etc., siempre y cuando medie la declaratoria de utilidad pública o interés social hecha por el Estado o sus instituciones que tengan plenas facultades para ello, como el caso de los municipios o gobiernos provinciales, de lo contrario no procedería esta figura, para lo cual se debe seguir el procedimiento previamente determinado en la ley.

En esencia, la expropiación es una figura jurídica vanguardista creada por el legislador para tutelar al Estado y favorecer la gestión pública desarrollada por éste, como parte de los derechos subjetivos del Estado; es necesario, tener en cuenta que los casos en los que procede la expropiación deberían constar en forma taxativa y singularizada; primero, porque es una decisión de Estado que nace de la actividad pública regulada única y exclusivamente por la ley; segundo, porque se afecta uno de los derechos básicos de la persona que es la propiedad, garantizada por el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

De las definiciones analizadas, se concluye que la figura jurídica la expropiación consiste en un medio o acción por el cual el Estado, hace realidad el cumplimiento de sus fines de servicio a la colectividad, fundada en razones de utilidad pública e interés social, a través de la cual se transfiere de manera unilateral la propiedad de un bien a

su favor para servicio exclusivamente oficial o comunitario.

La expropiación implica necesariamente la aplicación de un procedimiento especial, el que debe indicar claramente los pasos y etapas a seguir, hasta llegar al reconocimiento de una indemnización, compensación o pago previo, el que se fija de acuerdo al valor comercial del bien expropiado, misma que debe ser justa y equitativa, sin causar perjuicio al afectado. En esencia, la expropiación es una figura legal vanguardista creada por el legislador para tutelar al Estado y favorecer la gestión pública desarrollada por éste, como parte de sus derechos subjetivos, sin esta medida se verían truncados auténticos proyectos y obras en beneficio de la colectividad, por lo que amerita que sea adecuada y eficientemente normada y regulada.

4.1.2. Elementos

De la definición dada por DROMI, se desprende que es potestad exclusiva del Estado, privar coercitivamente de la propiedad de un bien al titular, siempre y cuando sea para un fin público, para lo cual se debe seguir un determinado procedimiento, tal como lo ordena nuestra legislación civil; consecuentemente constituyen elementos fundamentales de esta figura los siguientes: la privación de la propiedad a su amo, señor o dueño; la declaratoria de utilidad pública o interés social; y, cumplir con el debido procedimiento señalado en la ley. Del estudio y análisis de cada uno de estos elementos nos referiremos más adelante en el acápite pertinente.

Se ha discutido si la expropiación, que es institución de derecho público, no tendría también algún elemento de derecho privado.

En el Ecuador se podría sustentar tal criterio en el hecho que la discusión sobre el monto de la indemnización o del precio a pagar tiene determinado un trámite en el Código de Procedimiento Civil, en un “juicio de expropiación” ante el Juez de lo Civil¹².

En cambio, cuando las partes llegan a un acuerdo se produce “el caso del denominado avenimiento o cesión amistosa”, donde el “precio (...) por tener base convencional, resulta sometido al régimen aplicable a los contratos”¹³.

En definitiva los elementos de la expropiación se trataría de una figura jurídica exclusivamente de **derecho público**, a través de la cual el Estado o sus instituciones públicas, en uso de sus atribuciones y potestades, **limita el derecho a la propiedad** de un bien a su titular, declarándolo de **utilidad pública**, para lo cual debe seguir un **procedimiento determinado**, así como **pagar una indemnización** la misma que debe ser totalmente justa y única.

Por otra parte, la declaratoria misma de la expropiación es un acto administrativo resultante del cumplimiento de una serie de “actos interlocutorios”¹⁴ de la institución expropiante y, en su caso, de otros órganos públicos, lo que indudablemente pertenece al Derecho Público. El acto administrativo de la expropiación es impugnabile, como la mayoría de los actos administrativos, en la jurisdicción contencioso-administrativa. En esta parte es indispensable proponer que una vez declarada la expropiación de un bien, lo apropiado, sería que las partes lleguen a un acuerdo mutuo, es decir un avenimiento o cesión amistosa, donde el precio tendría una base convencional, según el régimen de los contratos. Aquello resultaría sumamente fructuoso, se evitaría del juicio en si mismo que implica la expropiación, el procedimiento largo y tedioso que conlleva, evitaría la

erogación de recursos humano, tiempo y dinero, se ganaría agilidad y oportunidad todo en beneficio del interés colectivo.

4.1.3. Diferencias con otras figuras

Limitación y delimitación de derechos

La institución expropiatoria se distingue de las limitaciones y delimitaciones de los derechos, que son de índole general, que afectan los derechos del conglomerado de los ciudadanos o de un grupo determinable de los mismos, régimen restrictivo que “comporta una delimitación abstracta del contorno del derecho, que grava por igual a todos los titulares concretos”¹⁵, mientras que la expropiación es un “fenómeno singular y concreto”, al decir de GARCÍA DE ENTERRÍA¹⁶. Pero hay que aceptar, como este autor, que “(...) la distinción singular-general (...) esa distinción falla como criterio técnico absoluto de aplicación...-refiriéndose a- lo que los autores alemanes llaman “expropiaciones de grupo”¹⁷. Es decir que la expropiación puede ser singular cuando se trata de la privación de la propiedad de un bien determinado, o general, cuando se aplica a un conjunto de bienes que pertenecen a un grupo de personas.

Asimismo, no toda delimitación y limitación de derechos debe afectar necesariamente a toda la población de un país, puesto que también se aplica a todos los ciudadanos que se encuentran en determinada situación o incluso en determinada área geográfica.

En el Derecho público francés se pueden citar las restricciones de todos los propietarios aledaños a las zonas marítimas, playas y tierras adyacentes. En el Ecuador, se encuentran restricciones determinadas dentro de “la franja de seguridad alrededor de

terminales y estaciones de bombeo y reductoras de presión”, prohibiendo que “se ejecute cualesquier tipo de acciones, obras, edificaciones, cultivos y demás actividades que afecten o pudiesen afectar la construcción y operación del oleoducto de crudos pesados”¹⁸, lo que tiene características y efectos diferentes que las expropiaciones y servidumbres que se contemplan en esta misma obra de la construcción y operación del oleoducto de crudos pesados.

No obstante, por tratarse de restricciones, limitaciones y delimitaciones de los derechos de los propietarios afectados, hubiera sido deseable que se determinen más específicamente en la legislación correspondiente, es decir la Ley de Hidrocarburos. Por supuesto que las municipalidades también tienen plenas potestades para determinar este tipo de restricciones, limitaciones y delimitaciones que, por su naturaleza, no son indemnizables.

Resulta bastante matizada la distinción entre los deberes impuestos a los ciudadanos y las configuraciones legales de sus derechos, porque en efecto, toda imposición pública, incluyendo los tributos y las sanciones, resultan una restricción mayor o menor sobre la libertad personal de los ciudadanos y moldean de alguna manera sus derechos.

A veces se ha intentado establecer una diferencia entre las restricciones al ejercicio de los derechos y delimitaciones de los derechos mismos, pero tampoco son suficientemente netas las diferencias entre unas y otras.

Por ejemplo, PAREJO establece las distinciones entre diferentes “actividades” de la administración que contemplan obligaciones de los ciudadanos: “Desde el punto de

*vista de su intensidad, la ordenación y, por tanto, la intervención o limitación administrativa puede adoptar legalmente grados muy diferentes: desde el simple deber de comunicación, inscripción o registro, pasando por la atribución a la Administración de una facultad de comprobación formal de la concurrencia de los requisitos legales pertinentes y de la imposición de deberes de dar o de hacer o no hacer, hasta las transferencias forzosas o las prestaciones (personales y reales) asimismo forzosas y las delimitaciones del contenido mismo de los derechos*¹⁹

Esta clasificación enumera una serie de clases de obligaciones de los ciudadanos, y separa como una “ordenación” específica “las delimitaciones del contenido mismo de los derechos”. La mayor parte de autores contemporáneos se contraen a resaltar la nota de “limitación de derechos”: “técnicas de limitación de los derechos privados por razones de interés público”²⁰, “actividad administrativa de limitación de derechos”²¹, o las medidas traducidas en restricciones, limitaciones, prohibiciones y represiones, inclusive en penas corporales, como el arresto o pecuniarias, como la multa”²²

La Confiscación

La confiscación, comiso o decomiso, en Derecho, es el acto de incautar o privar de las posesiones o bienes sin compensación, pasando ellas al erario público.

En sentido estricto, por lo general se entiende que la confiscación es una pena principal consistente en la privación de bienes, mientras que el comiso o decomiso es la pena accesoria que supone la pérdida o privación de los efectos o productos del delito y de los instrumentos con que este se cometió. El término decomiso también se utiliza para

designar las cosas que han sido objeto de comiso.

En algunos países, las acciones del Estado (por ejemplo la zonificación) que reducen el valor de las propiedades para el dueño de manera que las deja casi sin valor, han sido consideradas como una forma de confiscación.²³

De esta definición se desprende que existe una clara diferencia entre confiscación, comiso o decomiso y expropiación, por cuanto en la primera no existe compensación por privar de la propiedad, mientras que en la segunda la indemnización es una característica de la expropiación. La confiscación se trata de la aplicación de una pena por un acto o hecho cometido, mientras que la expropiación es una medida que se utiliza ante la necesidad de utilidad pública o interés social.

4.1.4. Dominio eminente

El término jurídico **dominio eminente** es usado primordialmente en Estados Unidos, que derivó a mediados del siglo XIX de un tratado legal escrito por el jurista holandés Hugo Grotius en 1625.

El término *compra obligatoria*, también originario de mediados del siglo XIX, es usado principalmente en Inglaterra y Gales, y otras jurisdicciones pasadas²⁴ que siguen los principios de la Ley Inglesa. Originalmente, el poder del dominio eminente se asumía que surgía de la ley natural como un poder inherente de la soberanía. Los gobiernos más comúnmente usan el poder del dominio eminente cuando la adquisición de bienes inmuebles necesarios para completar un proyecto público como por ejemplo una

carretera, y el propietario de la propiedad requerida es reticente a negociar el precio de su venta. En muchas jurisdicciones el poder del dominio eminente está rebajado con el derecho a una compensación justa con respecto a la apropiación.

Condena

El término "condena" se usa para describir el acto de un gobierno ejerciendo su autoridad de dominio eminente. No ha de ser confundido con el término del mismo nombre que describe el proceso legal por el cual la propiedad inmobiliaria, generalmente construcciones o inmuebles, pasa a manos de organismos estatales para cumplir un fin determinado que es el servicio a la colectividad. La condenación por eminencia pública es la cantidad de una compensación justa. La condenación de construcciones en suelo con riesgos de salud y seguridad o la violación flagrante de zonas no priva al propietario de la propiedad condenada pero requiere al propietario la rectificación de la situación. El ejercicio del dominio eminente no está meramente limitado a la propiedad inmobiliaria. Los gobiernos pueden también condenar el valor en un contrato como un acuerdo de franquicia (razón por la cual muchos acuerdos de franquicia estipulan que en trámites de condenación, la franquicia de por sí no tienen ningún valor).

Orígenes

El poder del dominio eminente en la ley Inglesa deriva de la forma de la propiedad inmobiliaria. Muchos terratenientes asumen que su derecho a la propiedad es absoluta bajo ley, pero que esto ocurra en realidad es un caso raro. En cambio, un condado u otras autoridades han creado en dominio absoluto, un concepto que deriva del fief feudal. La misma autoridad puede anular (o condenar) el dominio y confiscar el

terreno, como cuando el terrateniente no paga el impuesto de propiedad.

Los países angloparlantes que nunca tuvieron un sistema feudal han perpetuado la propiedad de dominio absoluto, incluyendo el poder de dominio eminente, por continuidad, legalidad, debido principalmente a que en las antiguas colonias del Imperio Británico sus tierras fueron en un tiempo conquistadas por la monarquía Británica, dando a la monarquía título Alodial sobre esos terrenos.

4.2 MARCO DOCTRINARIO

4.2.1 Expropiación de muebles, inmuebles y derechos

Las opciones de expropiación con fines de utilidad pública limitan la expropiación a bienes inmuebles, pero hoy se consideran expropiables toda clase de bienes y derechos, con excepción de aquellos de índole personal²⁶.

Así, no son expropiables los derechos fundamentales como la vida, la libertad, contemplados en la Constitución y en general los derechos personales considerados como intransferibles. Lo que son expropiables son los derechos patrimoniales. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ citan la Ley de Expropiación Forzosa española que “especifica que pueden ser objeto de la potestad expropiatoria “la propiedad privada (...) derechos e intereses patrimoniales legítimos”

La Ley de Patrimonio Cultural del Ecuador autoriza “la expropiación de bienes muebles o inmuebles de valor artístico, histórico o arqueológico”²⁸. Como se analiza en este acápite son expropiables tanto bienes muebles como inmuebles, sin embargo es necesario especificar qué tipo de bienes muebles puede ser objeto de expropiación. La Ley de Patrimonio, se refiere exclusivamente a los de valor cultural en general, la propuesta es de que se debe determinar exactamente qué tipo de bienes son considerados como de índole artístico, por cuanto a pretexto de ese miramiento podrían fácilmente ser expropiables otro tipo de bienes, lo cual debe estar debidamente normado y regulado en dicho cuerpo legal, a fin de no tener inconvenientes posteriores y conocer con certeza cuando un bien es considerado como artístico.

Quedarían fuera de la posibilidad de expropiación derechos como “de la personalidad, a la vida, al honor, a profesar un culto, a la libertad y al nombre de las persona”, dice

CASSAGNE; porque su expropiación, es decir su privación violaría “el principio de la dignidad de la persona humana”, “cuya cobertura constitucional se configura con la regla de no negar los derechos y garantías no enumerados”.

Como queda dicho hoy se consideran expropiables toda clase de bienes y derechos, con excepción de aquellos de índole personal. Así, no son expropiables los derechos fundamentales -aparte de la propiedad. En la actual Constitución de la República Art. 66, de los Derechos de la libertad de las personas, como la inviolabilidad a la vida, la integridad personal, opinión y expresión, asociación, trabajo, educación, salud, etc. y en general los derechos personales considerados como intransferibles son inexpropiables.

4.2.3 Expropiación de bienes del dominio público del Estado

Se discute también la posibilidad de expropiación de bienes del dominio público. En principio, por calificarse tales bienes como “inalienables”, se podría descartar la expropiación de este tipo de bienes.

GARCÍA FERAUD, por ejemplo, recuerda que, en el Ecuador, “el Art. 33 de la Constitución de 1998, no solo admite la posibilidad de expropiación de “los bienes que pertenezcan al sector privado”³⁰ –donde antes el texto constitucional dijo: “...el sector público,...podrá expropiar...los bienes que pertenezcan a los otros sectores”. Aseveración que no concuerda con el texto de la actual Constitución, en razón de que no hace ninguna excepción sino que en forma general se refiere a todos los bienes, cuando expresamente señala: “... podrá declarar la expropiación de bienes...”, sin especificar su naturaleza de público o privados.

En la legislación ecuatoriana, en la parte pertinente del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se refiere a la expropiación de bienes públicos, se señala: “la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público no se requerirá de declaratoria de utilidad pública o interés social ni, en el caso de donación, de insinuación judicial.

Se la podrá realizar por compraventa, permuta, donación, compensación de cuentas, traslado de partidas presupuestarias o de activos”³¹ y su trámite está determinado en el Reglamento de la Ley.

Para el caso de que no haya acuerdo la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, contempla la posibilidad de expropiación a otra institución pública”³², pero se refiere obviamente a los llamados bienes fiscales, es decir aquellos del dominio particular de la institución.

Como se indica en la referida norma, para la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público no se requiere de declaratoria de utilidad pública o interés social. Se lo puede realizar por compraventa, permuta, donación, etc. Sin embargo en el caso de que no haya acuerdo entre las dos entidades, la Ley contempla la posibilidad de aplicar la expropiación.

En estos casos es indispensable precisar para que una entidad pública pueda expropiar debe tener plena facultad para ello, ahora de lo contrario salta a la luz el hecho valedero de que si una institución necesita de cierto bien que pertenece a otra pero no tiene atribución para expropiar y ese ente no está de acuerdo en entregar el mismo mediante

los modos de transferencia de la propiedad. Es un auténtico dilema que se presentaría en estos casos lo cual debe ser apropiadamente analizado y tratado, a fin de no tener vacíos legales y resolver estos casos jurídicamente y con conocimiento de causa.

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

El Art. 446 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, otorga la atribución de expropiar cuando dice: *“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”³⁴.

Se colige entonces que los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, pueden declarar la expropiación de bienes, ya sean públicos o privados, por cuanto en la disposición no se especifica la naturaleza de aquellos. Para esta expropiación debe existir una justa valoración, indemnización y pago.

Manda el mismo cuerpo legal que para realizar expropiaciones, las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o

municipal, resolverá 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.

En el caso de los gobiernos parroquiales que requirieran la expropiación de bienes inmuebles, solicitarán 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. De igual forma pueden ser públicos o privados, por cuanto no existe una determinación específica al respecto.

Se ha sostenido que el dominio público, por su característica de inalienabilidad no sería expropiable, sin embargo de lo cual, una vez “desafectado” por el órgano competente y declarado como perteneciente al dominio privado del Estado, procedería la expropiación³⁵. Si se ha construido en la playa de mar, con la autorización del órgano competente, la expropiación e indemnizaciones que procedan versarán sobre las construcciones, pero no cabe la expropiación de la playa misma. Habría una interpretación en el sentido que la expropiación de bienes privados del Estado, las entidades públicas o las entidades del régimen seccional autónomo, según el caso, sería factible también en el Ecuador.

De todas maneras, la noción de que el Estado o sus instituciones no pueden expropiar bienes del mismo Estado o de otras instituciones públicas no es tan obvio como parece a simple vista. En efecto, en la actualidad, la doctrina jurídica de la expropiación y la propia Constitución de la República, consagra la posibilidad de que: es posible que el Estado o sus instituciones pueda expropiar otros bienes del sector público.

Así, RODRÍGUEZ manifiesta:... Desde luego, hoy todos admiten que los bienes

patrimoniales de los entes públicos, incluso el Estado, deben estar sujetos a la expropiación forzosa.... Cada día se acentúan más las diferencias entre expropiante y beneficiario de la expropiación. (...) Consigna la Ley de 17 de julio de 1945 que las fundaciones, patronatos, asociaciones y entidades en general, que, conforme a sus constituciones o reglamentos, cumplan fines de carácter benéfico, docente o cultural, podrán obtener la declaración de utilidad pública a favor de las obras que realicen con cargo a sus fondos para la instalación, ampliación o mejora de los servicios propios de su finalidad, a los efectos de la expropiación forzosa de los inmuebles para ello necesario y sujetándose a lo dispuesto en la presente Ley, siempre que con las obras proyectadas no se persiga la obtención de lucro y queden a salvo los planos de ordenación urbana del municipio afectado³⁶.

Por su parte, Dromi es igualmente categórico sobre este punto cuando comenta la legislación Argentina sobre expropiación:... En ese sentido el Art. 4º de la L. E. (*Ley de Expropiación*) dice: "pueden ser objeto de expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la utilidad pública, cualquiera sea su naturaleza jurídica, pertenezcan al dominio público o privado, sean cosas o no". (...) La L.E. establece que la acción expropiatoria podrá promoverse contra cualquier clase de personas de carácter público o privado (Art. 3). No existe impedimento para que el sujeto expropiado pueda ser también una persona pública estatal.

Pero puede ocurrir que el Estado o alguno de sus entes jurídicos menores (entidades autárquicas, empresas del Estado, etc.) no acudan a la expropiación con la finalidad de retener el bien en sus patrimonios, sino a fin de transferirlo a otra persona. En este caso, el sujeto activo no expropia para sí, sino para terceros, generalmente particulares

En conclusión la expropiación entre entidades del sector público es procedente, sin embargo la propuesta resulta del todo lógica cuando decimos que estos casos igualmente deben constar taxativamente enumerados en una norma o reglamentación, justamente corroborando con lo ya dicho, para evitar que el Estado o alguno de sus entes acudan a esta figura a fin de transferirlo a otra persona. En este caso, el sujeto activo no expropia para sí, sino para terceros, generalmente particulares, lo que resultaría ilegal y fuera del verdadero contexto de la expropiación que es la utilidad pública y beneficio para toda una colectividad.

4.3 MARCO JURIDICO

4.3.1 NORMATIVA JURIDICA SOBRE LA EXPROPIACIÓN EN EL ECUADOR

Todas las legislaciones cuentan con un cuerpo normativo o normas específicas para los diferentes casos que contemplan la potestad del Estado de expropiar bienes de los particulares, previo el pago de la justa compensación.

En la legislación ecuatoriana según el artículo 321 de la Ley Suprema, *“el Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir con su función social y ambiental”*; y, el numeral 26 del artículo 66 del mismo cuerpo legal lo declara como un derecho, ratifica este concepto de tutela social, cuando dice que los ecuatorianos tenemos 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.

En igual sentido el artículo 282 ordena: El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierras, establecido por la ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.

Como vemos, existiría una propiedad limitada y subordinada a la función y responsabilidad social y ambiental declarada por el Estado, que es el que dicta las políticas públicas. Son los gobiernos de turno los que implementan las políticas públicas, es decir el Poder Ejecutivo a través de los diferentes ministerios y estamentos, establece las políticas de índole social, económico, educativo, de salud, ambiental, etc.

La política pública de un Estado depende de la línea o régimen de un Gobierno, que puede ser de tendencia de derecha sustentado en un sistema capitalista, neoliberal; o, bien puede ser de izquierda basado en principios del socialismo o comunismo. A mi criterio la figura motivo de estudio, distaría mucho dependiendo del tipo de régimen de un Gobierno. En el caso del actual Gobierno, de corte Socialista, la Carta Magna aprobada por la Asamblea Constituyente y ratificada mediante consulta popular por los ecuatorianos en el año 2008, en el artículo 323, establece que: *“Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación”*.

El artículo 62 de la primera Constitución ecuatoriana disponía que “nadie puede ser privado de su propiedad sin su consentimiento y sin recibir justas compensaciones a juicio de buen varón”³⁸. Como queda dicho desde la primera Constitución de la República, se garantiza el derecho de los ciudadanos a la propiedad, por lo que nadie podía ser privado de ella sin su consentimiento y recibir una indemnización. De igual forma la actual Carta Magna consagra este derecho, prohibiendo de modo absoluto la confiscación o apropiación, sin embargo en casos exclusivos de ejecución de planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y bienes colectivos, las instituciones pueden declarar la expropiación. Existen otras normas constitucionales que permiten esta facultad a determinadas instituciones, como la que contempla el Art. 376, cuando dice: *“Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del*

*Ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley...*³⁹. De esta disposición queda claro que también los municipios tienen la atribución para expropiar para la construcción de viviendas y la conservación del medio ambiente, para lo cual deberán seguir el procedimiento regular y normado en la ley. El texto constitucional vigente, que se viene de citar, se refiere exclusivamente a la potestad del Estado de “expropiar”, donde antes dijo “nacionalizar o expropiar”, que tiene los efectos que se discutirán más adelante. El Art. 33 de la Constitución de la República de 1998, sobre la expropiación decía: *“Para fines de orden social determinados en la ley, las instituciones del Estado, mediante el procedimiento y en los plazos que señalen las normas procesales, podrán expropiar, previa justa valoración, pago e indemnización, los bienes que pertenezcan al sector privado. Se prohíbe toda confiscación”*. Según la anterior disposición Constitucional, procedía la expropiación exclusivamente para bienes privados, siempre cuando sea para fines de orden social expresamente contemplados en la ley; mientras que la actual Carta Magna, permite la aplicación de esta figura por razones de utilidad pública y/o interés social y nacional, es decir se amplía el campo de acción de la expropiación, así como cuando se refiere a bienes en general y no solo a los privados. Es necesario destacar en esta parte el avance significativo que alcanzó la figura de la expropiación con la aprobación de la nueva Constitución del año 2008, lo que conlleva a una apropiada regulación para su correcta aplicación. El Código Civil regula la extinción del contrato de arriendo “en el caso de que la expropiación se da por causa de utilidad pública” (Art. 1928 –actual 1901 del Código Civil ecuatoriano).

El Código Civil ecuatoriano añade reglas determinadas para el caso de expropiación del “patrimonio familiar”⁴¹, es decir que incluso un inmueble sobre el que se ha constituido patrimonio familiar puede ser expropiable por causa de necesidad y utilidad pública, con la diferencia de que en estos casos el precio por indemnización se deposita en una institución del sistema financiero para que con la compra de otro inmueble siga constituido el patrimonio.

La principal normativa legal vigente sobre la expropiación en el Ecuador se encuentra en el Código de Procedimiento Civil y en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Las más amplias y sistemáticas expropiaciones en el Ecuador se llevaron a cabo en aplicación de la derogada Ley de Reforma Agraria. La vigente Ley de Desarrollo Agrario todavía contempla las expropiaciones de tierras agrarias pero bajo un régimen más acorde a los criterios universales del pago previo de la justa indemnización. En el área urbana rige el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con amplias potestades expropiatorias, incluyendo determinadas expropiaciones urbanísticas no indemnizables y otras de tipo sancionatorio.

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

Al respecto es preciso destacar que existe jurisprudencia constitucional en nuestro país que declara que es improcedente la expropiación de tierras para finalidades diferentes que la vocación de las mismas. R.O. 450 de 30 de mayo de 1994, Corte Suprema de

Justicia, Sala Constitucional. Este caso se trata de una resolución dictada por la anterior Corte Suprema de Justicia, por lo que no procede la expropiación de una propiedad que es apta para la agricultura por ejemplo, ya que la vocación de la misma es esa actividad y no otra.

En el mismo sentido la jurisprudencia administrativa, ha resuelto rechazar la declaratoria de utilidad pública donde a criterio de la Sala era evidente la existencia de la misma, señalando que la utilidad pública no procede cuando se dicta por el simple arbitrio, interés económico o liberalidad. Segunda Sala Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 18 de julio de 1991, María Gangotena de Mancheno-Empresa Nacional de Productos Vitales. Este es un fallo referencial sobre el tema, ya que evidentemente una Autoridad no puede declarar la utilidad pública a su simple voluntad o interés personal, perjudicando en este caso al propietario del bien.

Cabe destacar que en la legislación ecuatoriana no existe una habilitación genérica de las instituciones públicas para expropiar, es decir no todos los organismos tienen atribución para declarar una expropiación, consecuentemente se debe proponer que esta potestad debe constar asignada en forma expresa a la institución respectiva en una ley, sin que el órgano público pueda proceder a la expropiación sin esa atribución expresa, que no puede suplirse con una simple normativa reglamentaria.

4.3.2 La Nacionalización

Como se anotó líneas arriba, el texto Constitucional de 1998 solamente autorizaba al Estado para expropiar los “bienes de los particulares”, cuando la redacción de la anterior norma Constitucional autorizaba “nacionalizar o expropiar” los “bienes, derechos y actividades”. En cambio como queda dicho la actual Carta Magna las instituciones del Estado pueden declarar la expropiación “de bienes”.

No se particulariza si solo privados o públicos, de lo que se colige que pueden ser de esta dos clases o tipos de bienes.

La principal diferencia entre la expropiación y la nacionalización es que esta última no comprende bienes individualizados sino conjuntos generales de bienes o de actividades particulares. Así, se ha podido hablar de la nacionalización de la Banca, de la industria del acero, del petróleo, etc.

Para empezar la exposición, con respecto al tema de Nacionalización, debemos primero dar una definición concreta de dicho concepto: "Nacionalización.- Es una transferencia de colectividad de la "propiedad de ciertos medios de producción", pertenecientes a particulares, realizada en bien del interés público, para preservar la independencia del Estado."

4.3.3. Casos específicos

La Nacionalización puede venir aconsejada por razones de seguridad nacional o interés social, como puede ser el asegurar el suministro de determinados bienes o servicios básicos. Las nacionalizaciones de este tipo en países cuyos gobiernos no pretenden la socialización progresiva de la estructura productiva suelen venir determinadas por la falta de rentabilidad de determinadas actividades. En contraposición, los programas de los partidos de izquierda incluían un amplio programa de nacionalizaciones, en la actualidad reducido a los casos que imperan razones de eficiencia económica.

En el caso de la nacionalización de bienes "entran al dominio de la nación, todos los bienes que al clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos o acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan obtenido".

Estas nacionalizaciones comprenden tanto bienes muebles e inmuebles, cuanto el derecho de desempeñar en monopolio estatal las actividades nacionalizadas. En el rubro de Servicios Públicos se estudia que la calidad de “servicio público” se adquiere a través de la llamada *publicatio*; es decir una declaratoria constitucional o legal donde se reservan las actividades determinadas como servicio público, para ser desempeñadas exclusivamente por el Estado, sin perjuicio de su posible delegación a los particulares, pero siempre en condiciones fijadas por el mismo Estado y sometido a la *regulación* correspondiente. La expedición de la Ley de Aguas, durante una dictadura militar en los años setenta en Ecuador, en efecto nacionalizó las aguas que antes eran privadas, sin reconocer pago alguno de indemnización.

“La actual Ley de Aguas en sus diferentes articulados regula el aprovechamiento de las aguas marítimas, superficiales, subterráneas y atmosféricas del territorio nacional, en todos sus estados físicos y formas. Las aguas de ríos, lagos, lagunas, manantiales que nacen y mueren en una misma heredad, nevados, caídas naturales y otras fuentes, y las subterráneas, afloradas o no, son bienes nacionales de uso público, están fuera del comercio y su dominio es inalienable e imprescriptible; no son susceptibles de posesión, accesión o cualquier otro modo de apropiación. No hay ni se reconoce derechos de dominio adquiridos sobre ellas y los preexistentes sólo se limitan a su uso en cuanto sea eficiente y de acuerdo con la Ley. Se declara también bienes nacionales de uso público todas las aguas, inclusive las que se han considerado de propiedad particular.

El Art. 33 *Ibidem* refiere a las indemnizaciones a los campesinos y agricultores que resultaren perjudicados por afectaciones a sus derechos de aprovechamiento de aguas, en beneficio de sectores urbanos, serán indemnizados por las entidades beneficiarias no solamente por la privación del uso del agua.

Si no por las inversiones realizadas para aprovechar tales derechos, incluyendo el daño emergente y el lucro cesante” “Ecuador es uno de los países con mayores reservas de agua en América del Sur. Sin embargo, existen problemas graves con la distribución de este elemento. La mayor parte del recurso está concentrado en manos de unos pocos: exportaciones agrícolas y grandes haciendas. Esto se debe a que para poder competir en el mercado internacional, el gobierno destina más agua a cosechas con fines de exportación. Sin embargo, la producción de alimentos destinados al consumo nacional a la que se dedican pequeños agricultores, cuenta con una cantidad mucho más baja con la que regarse. Esta inequidad provoca graves consecuencias tanto en el medio ambiente como en la calidad de vida de muchas personas.

En Ecuador el 85% del agua utilizada se destina al riego. Las empresas transnacionales que producen productos destinados a la exportación reciben la mayoría de esta agua, el sistema de investigación de la problemática agraria en el Ecuador (SIPAE) realizó en 2008 una investigación en la que comprobaron cómo el Estado destina más agua de riego en función de la rentabilidad de los productos. De las 8.000.000 millones de hectáreas cultivadas en Ecuador, únicamente el 12% cuenta con sistemas de riego construidos por el estado (823 mil hectáreas). Estos sistemas de riego están destinados a producciones de exportación. A los pequeños agricultores no les ha quedado más remedio que encontrar por si mismos la manera de poder regar sus plantaciones buscando el agua abriendo pozos en la tierra y acequias en la mayoría de los casos sin revestimiento. Muchos de los problemas relacionados con el agua en Ecuador se deben principalmente a la falta de control y cuidado por parte de las administraciones públicas.

Actualmente apenas existen datos oficiales sobre la situación del uso y el manejo del agua en el país ni se proponen medidas para evitar la contaminación del agua y el deterioro de los ecosistemas. El sistema legal que presenta Ecuador es un sistema complejo repleto de vacíos legal e institucional. Estos vacíos son aprovechados para el enriquecimiento de unos pocos y traen consecuencias nefastas para gran parte de la población y el medioambiente”. Obviamente que para una declaratoria *legal* de nacionalización se requiere una previa habilitación constitucional. En el Ecuador, esta habilitación, que constaba anteriormente en el texto constitucional, no se encuentra en la vigente. Así, se estima que en Ecuador, no cabría una declaratoria de *nacionalización* de bienes o de actividades, sin una reforma previa de la Ley Suprema. Como se anota la nacionalización dista mucho de la expropiación, ésta no se conceptúa como un perjuicio de los órganos públicos a los particulares, si bien es cierto que la Ley de Régimen del Sector Eléctrico de Ecuador, se remite al Código Civil para el pago de la expropiación, esta identificación del pago del justo precio con la indemnización de daños es rechazada por la doctrina. Pero se debe interpretar que las reglas aplicables del derecho común sobre indemnizaciones se aplican más bien a los “reasantamientos de los propietarios de los predios afectados” que contempla, en cuyo caso se entiende que estas compensaciones por reasantamiento serán adicionales al pago del justo precio de la expropiación. También cabría señalar que en la actualidad un juicio de tal naturaleza tendría que ventilarse en la jurisdicción contencioso administrativo y no en la jurisdicción civil. Como queda dicho la expropiación no se trata de un daño a los particulares provocado por el Estado o sus instituciones, sino que como consecuencia de esta se beneficia a todo un colectivo, percibiendo el afectado una indemnización la

que debe ser justa y equitativa; sin embargo, se habla también de una compensación adicional en los casos de reasentamientos de los propietarios que fueron expropiados. El reasentamiento es el resultado de una nueva localización o asentamiento en un país por parte de grupos o personas desplazadas de otras zonas.

Como se señala los propietarios afectados para demandar la nueva indemnización por reasentamiento, tendrán que iniciar los respectivos juicios en la jurisdicción contencioso administrativo, por cuanto deben plantear la demanda en contra de la institución que procedió con la expropiación.

La expropiación no se trata de un daño a los particulares, sino por el contrario como consecuencia de esta se beneficia a todo un colectivo, percibiendo el afectado una indemnización; sin embargo, se habla también de una compensación adicional en los casos de reasentamientos de los propietarios que fueron expropiados. Los propietarios afectados para demandar la nueva indemnización por reasentamiento, tienen que iniciar los respectivos juicios en la jurisdicción contenciosa administrativa, por cuanto deben plantear la demanda en contra de la institución que procedió con la expropiación. Amerita que frente a estos posibles casos de reasentamientos la población esté consciente del procedimiento a seguir y el mecanismo para presentar los reclamos en las instancias competentes, es decir debe haber una oportuna capacitación y contar con el asesoramiento legal apropiado.

4.3.4 INTERES SOCIAL COMO FINES LEGALES DE LA EXPROPIACIÓN

La doctrina del derecho público establece lineamientos causados, no solamente por los funcionarios y empleados públicos, sino también “por la prestación de los servicios públicos”. Existen ciertas diferencias entre las instituciones expropiatorias e

indemnizatorias: el supuesto de la expropiación no es exactamente el mismo que el de los daños causados a los ciudadanos, aunque sea por actos lícitos del Estado, puesto que, en palabras de GARCIA DE ENTERRIA, “el acto causante de responsabilidad no se dirige directamente a causar el despojo (si así fuera, sería una “vía de hecho” expropiatoria) sino a otros efectos e incidentes ocasionan un perjuicio”. Esta diferencia resulta fundamental para distinguir la indemnización del daño, por una parte; del pago del precio en la expropiación, por otra; lo que enfatiza el autor que se viene de citar. En la expropiación existe una “carga preventiva de indemnización que condiciona la posibilidad misma de despojo (regla del “previo pago”) mientras que en la indemnización del daño, el pago de la indemnización se realiza necesariamente con posterioridad al hecho indemnizatorio⁴⁶. La noción original de la expropiación se vincula con la obra pública y, posteriormente, con el funcionamiento del servicio público; de ahí la denominación de utilidad pública: pero debe recordarse que la noción de servicio público se vincula originalmente de una manera inseparable del dominio público. Así la utilidad pública se encuentra estrechamente vinculada con estos tres conceptos jurídicos de “obra pública” y “dominio público” y, en consecuencia, también a la “prestación de tales servicios” y la ejecución de tales obras por delegación a particulares, concesionarios de obras o de servicios. En todos estos casos como señala GARCIA DE ENTERRÍA esto limitaba la expropiación a los bienes inmuebles, mientras que “los muebles, ordinariamente genéricos, si no fungibles, podían adquirirse por los medios ordinarios de la contratación”.

“Constituye el fundamento de la Expropiación Forzosa, de modo que solo es justificable la potestad expropiatoria de la Administración a partir de 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. Esto trae implícito la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado; además deberá ser declarado expresa y singularmente mediante ley en cada caso. 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. 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.

"La potestad expropiatoria es simplemente uno de los medios a la disposición del Poder Legislativo para lograr el fin del bienestar público". 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. La expropiación forzosa se admite en los inicios del estado liberal como el último fondo del derecho natural, sagrado e inviolable a la propiedad privada, "se ha convertido en un límite negativo del derecho absoluto decimonónico de propiedad poniéndose a disposición de la Administración Pública para el cumplimiento de los fines de ordenación y conformación crecientes en la sociedad actual, pero quedando garantizado siempre al titular del derecho, una causa justa de interés social, que a su vez limita la expropiación forzosa, y el contenido económico de su derecho, siendo estos aspectos fiscalizables por los Tribunales superiores".

En esta perspectiva, el dominio eminente (*eminentdomain*), es una potestad de todo gobierno independiente; es un atributo de la soberanía. Sin embargo, una vez reconocido este hecho, este dominio del Estado puede afectar una gama amplia, ya sean bienes o derechos pero siempre de naturaleza patrimonial. Hoy en día y a raíz de la privación de intereses patrimoniales legítimos, se habla más de una expropiación de derechos más que de bienes. De tratarse de bienes inmuebles generalmente se requiere de mayor formalidad, tal es el caso de EUA que prevé la necesidad de que dicha declaración de utilidad pública sea mediante Ley aprobada en Cortes”.

Esto es lo que legitima esta actuación de la Administración, de modo que de no existir no procedería. Esto trae implícito la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado; además deberá ser declarado expresa y singularmente mediante ley en cada caso.

Lo anotado resulta desde todo punto de vista lógico, toda vez que el bien expropiado para un determinado fin “público-social”, debe cumplir cabalmente con ese destino, lo ~~otro sería que se expropia~~ el bien dándole una utilidad o uso distinto al previsto inicialmente, lo que desentonaría con el fin de la expropiación, acarreando consecuencias de índole legal y por ende la reversión del bien, la devolución del valor indemnizado, etc.; inclusive la posibilidad cierta de que el afectado pueda interponer una acción o recurso en contra de la entidad expropiante, la que se vería obligada a pagar valores considerables por daños y perjuicios ocasionados. La proposición entonces es clara a todas luces, que sería de que el bien expropiado sea destinado exclusivamente al fin para el cual se expropio y cumpla con su atenta misión de utilidad pública y beneficio para la población.

4.3.5 La utilidad pública

De forma genérica se alude a la expropiación las causales “de utilidad pública” o de “interés social”. La noción original de la expropiación se vincula con la obra pública y, posteriormente, con el funcionamiento del servicio público; de ahí la denominación de utilidad pública: pero debe recordarse que la noción de servicio público se vincula originalmente de una manera inseparable del dominio público. En consecuencia como se indicó anteriormente la utilidad pública se encuentra estrechamente vinculada con estos tres conceptos jurídicos de: “obra pública”, “servicio público” y “dominio público”.

Entendemos por Obra Pública como aquella desarrollada por el Estado. Su ejecución, por lo tanto, implica la inversión de fondos públicos. Las obras públicas deben tener un fin social (beneficiar a la comunidad) y no afán de lucro.

Servicio Público como realidad jurídica experimenta un renacimiento en el derecho público ecuatoriano en los últimos años. Todos los autores que definen al servicio público se encuentran de acuerdo en que existen tres reglas que son comunes al servicio público: la continuidad del servicio, la igualdad de los usuarios y la adaptación del servicio a las necesidades del público. El principio de igualdad ha sido denominado “régimen de cola”, que, al decir del mismo servicio, a un mismo precio, en todo el país, cualquiera que sea el lugar y el coste de producción; citando adicionalmente ARIÑO como características el requerimiento de la “habitualidad, la profesionalidad y uniformidad” como “notas de esencia del servicio público”⁴⁸.

La Constitución de la República determina: “el Estado debe garantizar que el servicio público cumpla con las siguientes características: obligatoriedad, generalidad,

uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad”⁴⁹. ARIÑO intenta una definición del servicio público tradicional, cuando dice: “(...) *es aquella actividad propia del Estado o de otra Administración pública, de prestación positiva, con la cual, mediante un procedimiento de derecho público, se asegura la prestación regular y continua, por organización pública o por delegación, de un servicio técnico indispensable para la vida social*”. En lo que respecta al dominio público, acogiendo la tesis atribuida a HAURIOU, autor español y la legislación y la jurisprudencia de ese país, sostuvo la tesis de que el dominio público es una verdadera propiedad sobre los bienes, lo cual es enfáticamente mantenido por MEILÁN al tratar sobre el llamado dominio público marítimo-terrestre. Se llama la atención sobre la característica de bienes determinados del dominio público que están sujetos a atribuciones de diversas administraciones públicas, como en el caso de la playa de mar en el Ecuador, donde el Gobierno Central y las municipalidades, además de otras entidades ejercen competencias variadas. Hoy en día, no obstante, resulta apropiado abandonar las nociones de pertenencia o no pertenencia al Estado o de la naturaleza misma de los bienes –los llamados bienes públicos- *naturales*. Cabe más bien analizar las potestades públicas que el Estado ejerce sobre los diferentes tipos de bienes en las diversas clasificaciones. También ha habido alguna discusión en la doctrina acerca del dominio público: si su titularidad pertenece al Estado o pertenece en general a la población..., como lo califican los romanos, con posiciones encontradas entre los diferentes autores. Por supuesto que hay acuerdo entre los autores en que el papel del Estado es de proteger y normar el uso común de tales bienes.

4.3.6. El interés social

Posteriormente se conciben finalidades adicionales para la expropiación, incluyendo aspectos socio-económicos y políticos, que amplían su ámbito también al “interés social”, como son las expropiaciones de la reforma agraria, las soluciones de vivienda, el desarrollo urbano e incluso la conservación del medio ambiente y el desarrollo sustentable, tal como consta en el texto constitucional: *“Art. 376.- Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso de suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado”*⁵⁰. Se concibe entonces finalidades adicionales a la expropiación, incluyendo aspectos socio-económicos y políticos, que amplían su ámbito social, como son las expropiaciones de la reforma agraria, el desarrollo urbano de las ciudades e incluso la conservación del medio ambiente y el desarrollo sustentable, aspectos novedosos que consagra la actual Carta Suprema. Resultaría meritorio emprender todo un estudio sobre estos tipos de expropiaciones que se sustentan en defensa del medio ambiente y el desarrollo agropecuario, en fin el propósito último de la expropiación es estrictamente el interés social. De otra parte, el administrativista Efraín Pérez, expresa que las distinciones entre “utilidad pública” e “interés social” se refieren a la finalidad de la expropiación, que resulta de superlativa importancia en esta institución, para efectos del control de su cumplimiento y el consiguiente derecho del expropiado para solicitar “retrocesión” en caso de que la finalidad expresada no se cumpla por parte del Estado.

Asimismo, la habilitación constitucional genérica para la expropiación se refiere a “fines de orden social determinados en la ley”⁵¹. En las expropiaciones municipales, además de la declaratoria se deberá expresar el “fin a que hay de aplicarse el objeto expropiado”, salvo el caso de expropiaciones dentro de las zonas urbanas de promoción inmediata. Así también, la declaratoria de utilidad pública o de utilidad social debe expresar “el fin de la expropiación.”⁵². En los estados constitucionales de derecho, el respeto a la propiedad privada es la norma, siendo la excepción la expropiación por razones de un mayor beneficio a la sociedad (el llamado “interés público”). Ejemplo: se construye una nueva autopista que beneficiará a todos los que la usen, ahorrando en tiempo de viaje y seguridad para el usuario, pero será necesario expropiar propiedades privadas por donde pasará esa nueva vía. En ese caso, el beneficio será mayor para la sociedad que para la persona propietaria del terreno (como diría Cabanellas “el interés de los más sobre los menos”), por lo que se justifica una expropiación, previo pago de un justiprecio a quien se vea afectado. Para evitar los abusos en las expropiaciones, los supuestos para que proceda se limitaron en la propia Constitución de la República, así como una breve descripción del procedimiento, ofreciendo las garantías necesarias de un debido proceso a quien se considere afectado. Existe una distinción clara entre necesidad pública e interés social. ¿Cuál es la diferencia?. Allí vienen los problemas constitucionales y legales para enmarcar lo que se entiende por necesidad pública y por interés social. Se señala como supuestos de necesidad pública la expropiación y posterior titulación *en beneficio de pobladores de terrenos ocupados por posesiones informales*. El sujeto beneficiado no es la sociedad en abstracto, sino en sujeto social

determinado: los pobladores de las denominadas “invasiones”.

4.3.7. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

La declaratoria de expropiación por causa de utilidad o de interés social corresponde a la más alta autoridad del órgano público respectivo. En las entidades adscritas la declaratoria de utilidad pública o de interés social sobre bienes de propiedad privada será resuelta por la máxima autoridad de la entidad pública, con facultad legal para hacerlo, mediante acto motivado en el que constará en forma obligatoria la individualización del bien o bienes requeridos y los fines a los que se destinará⁶¹.

Según esta disposición reglamentaria, como acto administrativo que es, la declaratoria deberá ser debidamente motivada, siendo especialmente importante la expresión de la causa de la expropiación, es decir el proyecto, actividad u obra a ejecutarse. En su calidad de acto administrativo, es impugnabile en vía administrativa, conforme las reglas generales de la Administración Pública y las especiales, en el caso de expropiaciones declaradas por los municipios, que tienen un sistema diferente de impugnación de los actos administrativos. Asimismo, siguiendo las reglas generales, la declaratoria de expropiación, puede revocarse discrecionalmente por la misma autoridad que la dictó, inclusive las declaratorias municipales, sin más trámite por tratarse de un acto gravoso para el ciudadano. Cabe recordar que, en cambio, la revocatoria de los actos favorables tiene otro tipo de trámite. En los procedimientos de expropiación, a partir de la notificación de la declaratoria, no se generan sobre el bien, impuestos, tasas, derechos o cualquier otra prestación patrimonial de registro, inscripción o protocolización de los documentos que produzcan.

Caso de expropiación por interés social

“El caso más sobresaliente de la expropiación por interés social, es el de la Josefina ubicado en las provincias del Azuay y Cañar, en donde para precautelar la seguridad del sector conocido como “La Josefina”, ubicado entre las provincias del Azuay y Cañar (El Descanso), zona en inminente riesgo de catástrofe por su inestabilidad geológica, el Gobierno Nacional la ha declarado de utilidad pública y dispuesto la expropiación de los terrenos que la conforman, terreno que pasarán como consecuencia, a dominio y control del Estado”.

Tampoco han prosperado los intentos de diálogo de estos ciudadanos con las autoridades...No ha habido, como se advierte, difusión, entre los pobladores del sector especialmente, del peligro telúrico, del peligro de un nuevo colapso de La Josefina, en el que las primeras víctimas serían precisamente los habitantes del lugar, los habitantes de Mishquiyacu, del Tamuga, y, luego, las poblaciones del entorno y las que se levantan aguas abajo del río Paute, el complejo hidroeléctrico inclusive...No se ha recordado ni explicado a los dueños de esos terrenos que el derecho de propiedad, derecho garantizado por la Constitución, tiene restricciones determinadas, como en el presente caso, por razones de utilidad pública o interés social, interés preferente respecto al interés individual, pero, que toda expropiación tiene que sustentarse en estos motivos y ser indemnizadas, o compensada, en justa valoración, y mitigada, fuere posible, de sus rigores. Creemos indispensable que este pecado de omisión de las autoridades debe redimirse sin pérdida de tiempo, inmediatamente, a través de una “socialización” sistematizada, y tan amplia como se pueda, de las medidas de prevención y seguridad adoptadas por el Gobierno, y de la justa causa pública que las inspira. Responsabilidad que recae en las autoridades

municipales, pero, sobre todo en la Gobernación de la provincia. Las medidas de defensa de la región frente a un eventual desastre natural en la cuenca del Paute no deben detenerse por motivo alguno⁶⁵. Se debe de forma inmediata emprender una difusión amplia a los pobladores del sector sobre el riesgo telúrico existente, y el peligro inminente de un nuevo colapso de La Josefina, en el que las primeras víctimas serían precisamente los habitantes del lugar, las poblaciones del entorno y las que se levantan aguas abajo del río Paute.

El arreglo directo o contractual en la Expropiación

La legislación ecuatoriana contempla la posibilidad de un arreglo directo entre el órgano expropiante y el propietario del bien declarado de utilidad pública o de interés social, dentro de los noventa días desde la declaratoria, sin necesidad de llegar al juicio de expropiación. En tal caso, la declaratoria de utilidad pública o de interés social resulta un requisito previo indispensable para aplicar las normas pertinentes del arreglo contractual, que se encuentran determinadas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Por tratarse de una norma general es aplicable a las expropiaciones determinadas en otras leyes aunque la norma específica no contemple este arreglo contractual.

En caso de arreglo directo, el órgano expropiante puede pagar hasta un diez por ciento por encima del avalúo efectuado.

Sobre el punto, el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública dice: 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.

5. MATERIALES Y MÉTODOS

La práctica de la investigación científica presupone el concurso de una serie de métodos y técnicas que permitan el abordaje adecuado de la problemática de investigación, y el desarrollo sistemático del conocimiento que permita la comprobación de la hipótesis propuesta, así como la verificación de los objetivos planteados.

Como métodos auxiliares se utilizaron: el método deductivo, la inducción, y el método descriptivo. Además para el tratamiento de los datos obtenidos en el campo de la investigación serán de singular importancia los métodos analítico y sintético. Para ilustrar de mejor forma los resultados de la investigación de campo se presentaron a través de tablas porcentuales y gráficos estadísticos.

5.1. El Método Científico

El método científico de la investigación ha sido empleado desde el instante mismo de la identificación del problema jurídico, pues constituye la guía básica para el correcto planteamiento de los objetivos, hipótesis y metodología a utilizar. Por medio del desarrollo de una matriz problemática, logré identificar que actualmente en la instauración y sustanciación de los sumarios administrativos incoados contra los ciudadanos, no se garantiza de forma efectiva el derecho al debido proceso declarado en la Constitución de la República del Ecuador.

Por medio del empleo del método científico se pueden sistematizar y jerarquizar los diferentes conceptos y categorías jurídicas tales como: administración pública, servidor público, acto administrativo, comparecencia, debido proceso, derecho disciplinario administrativo, sumario administrativo, institución jurídica, sanción administrativa.

5.2. El Método Analítico

Este método es utilizado en el instante en que el problema es desintegrado racionalmente en sus componentes para establecer sus caracteres generales y específicos, sus cualidades, para examinar y establecer las relaciones entre dichos componentes con el todo problemático.

En el proceso de identificación del problema a investigar, procedí a disgregar cada una de las partes más importantes tomando en cuenta la jerarquización de las normas en nuestra legislación. Consideré tomar como referencia principal los preceptos constitucionales, para posteriormente analizar el procedimiento de expropiación contemplado en la Ley Orgánica de Servicio Público y su respectivo Reglamento.

Finalmente al tratar sobre los principios rectores aceptados universalmente, analizo el hecho de que el funcionario que tiene a su cargo la sustanciación de una investigación administrativa, deberá actuar sobre la base de un procedimiento reglado con plena sujeción a los principios de legalidad, discreción, rapidez, imparcialidad y precisión en la redacción de sus informes.

5.3. El Método Sintético

Los conceptos juicios y proposiciones lógicas resultantes del proceso anterior, mediante un examen crítico, coadyuvaron para contrastar la hipótesis planteada, verificar los objetivos propuestos, formular las conclusiones, y recomendaciones en torno a la problemática planteada.

En la presente investigación el método sintético resulta del hecho de que una vez efectuado el análisis pormenorizado de las partes motivo de análisis, estas se reunifican en un todo sistemático, formulando por parte del autor las posibles soluciones al problema planteado. Por medio del método sintético me es posible establecer el criterio personal para sustentar la fundamentación jurídica para el proyecto de reforma al Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Civil.

Finalmente, el planteamiento de conclusiones y recomendaciones constantes en el apartado 8 y 9 del informe final, es la culminación del proceso investigativo.

5.4 Método Inductivo- Deductivo

Con referencia al método científico, o a los llamados métodos lógicos que son el deductivo e inductivo; por medio del método inductivo partiremos de caracteres o principios generales a particulares.

Los datos de la investigación empírica se presentarán en tablas o cualquier gráfico estadístico, (apartado 5: resultado de las encuestas) y en forma discursiva con deducciones derivadas del análisis de los criterios y datos obtenidos de este proceso, se efectuará la contratación de la hipótesis principal.

5.5 Técnicas

Dentro del trabajo de campo se consideró una muestra tomada al azar de treinta profesionales del derecho que desarrollan sus actividades en el medio local, a quienes se les aplicó un formulario de encuesta que fue oportunamente aprobado por el Director de Tesis designado. Es de destacar la colaboración ágil y desinteresada de los profesionales encuestados y entrevistados.

Así mismo, se utilizó la consulta bibliográfica y el fichaje como técnicas de recolección de información, especialmente en cuanto al acopio teórico, de tal manera que dicho trabajo sistemático, permitió la adecuada organización de los materiales bibliográficos y documentales obtenidos, sobre los cuales se elaboró la base teórica del presente estudio.

Los datos de la investigación empírica se presentan en tablas y gráficos estadísticos, con deducciones derivadas del análisis de los criterios y datos concretos.

6. RESULTADOS

6.1 RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE LAS ENCUESTAS

Los resultados obtenidos del proceso de aplicación de las encuestas a una población comprendida de 30 profesionales del derecho, fueron los siguientes:

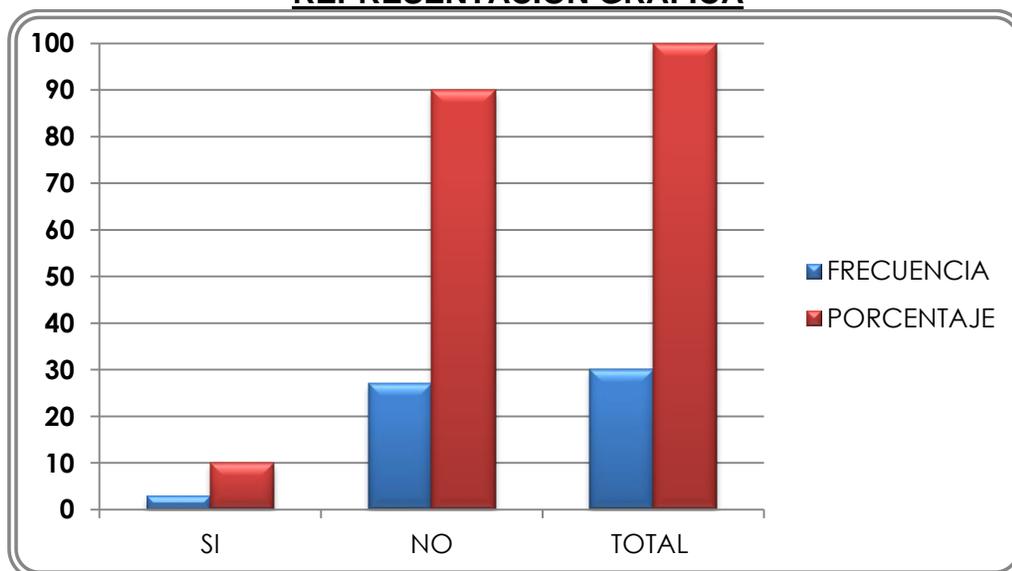
1. ¿Considera usted que se encuentra correctamente legislado el procedimiento de expropiación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano?

<u>CRITERIO</u>	<u>FRECUENCIA</u>	<u>PORCENTAJE</u>
SI	3	10%
NO	27	90%
TOTAL	30	100%

FUENTE: Encuesta aplicada a profesionales del derecho.

ELABORACIÓN: Gloria Alomoto.

REPRESENTACIÓN GRÁFICA



INTERPRETACIÓN

En la presente interrogante de un universo total de treinta personas encuestadas, 3 de sus miembros con una representatividad del 10%, manifiestan que actualmente se encuentra correctamente legislado el procedimiento de expropiación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano; en cambio, 27 personas que representan el 90%, expresan que en el Ecuador la sustanciación del procedimiento de expropiación adolece de falencias e insuficiencias jurídicas.

ANÁLISIS

La expropiación, es una verdadera institución jurídica, porque interesa de tal manera al derecho, que la ha reconocido y consagrado como una verdadera garantía, no sólo para la Administración del Estado en cuanto a poder hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios que actúen al margen de la legalidad, sino también para ellos mismos, puesto que les asegura que su responsabilidad, en caso que se origine, se perseguirá con arreglo a derecho y con las más amplias seguridades de defensa en un proceso justo.

La totalidad del universo encuestado, concuerda en que el objeto de expropiación es investigar y esclarecer de manera imparcial los hechos suscitados o denunciados, concluyendo con un informe pormenorizado de antecedentes, conclusiones y recomendaciones con el señalamiento de las disposiciones violadas por el incumplimiento de deberes y prohibiciones puntualizadas en las leyes y reglamentos.

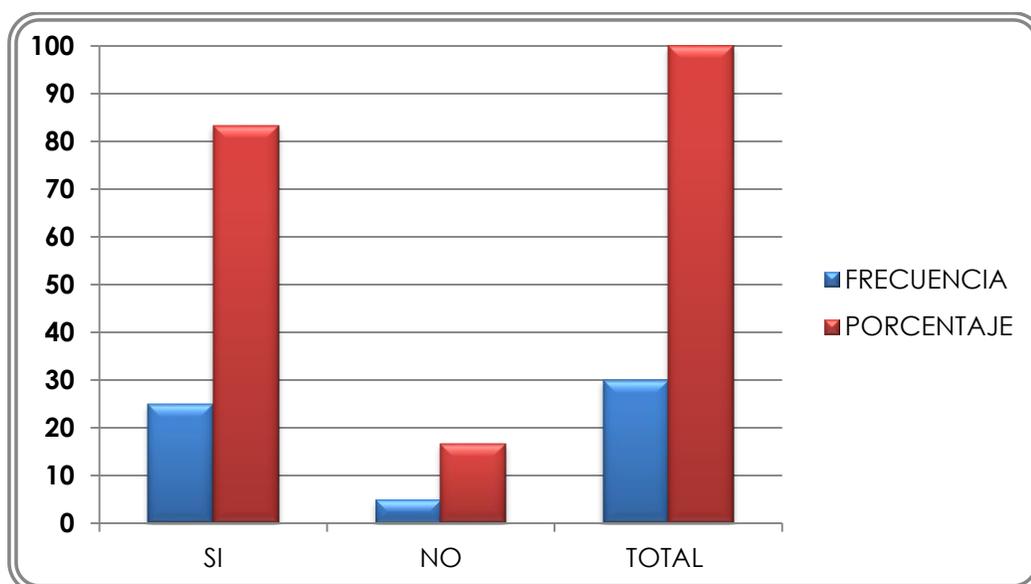
2. ¿Considera usted que en la sustanciación de expropiación se vulneran garantías básicas del debido proceso?

<u>CRITERIO</u>	<u>FRECUENCIA</u>	<u>PORCENTAJE</u>
SI	25	83%
NO	5	17%
TOTAL	30	100%

FUENTE: Encuesta aplicada a profesionales del derecho.

ELABORACIÓN: Gloria Alomoto.

REPRESENTACIÓN GRÁFICA



INTERPRETACIÓN

En la presente interrogante de un universo total de treinta personas encuestadas, 25 de sus miembros con una representatividad del 83%, manifiestan que en la sustanciación de expropiación se vulneran garantías básicas del debido proceso; en contraposición, 5 personas que representan el 17% manifiestan que el procedimiento en mención es totalmente garantista de derechos.

ANÁLISIS

En la presente interrogante, la gran mayoría de la población encuestada expresa que La expropiación es la institución jurídica en la que se establece el debido proceso que la Administración debe seguir, para establecer si un funcionario público ha incurrido en alguna falta que después de haber sido debidamente establecida, apegada al principio de legalidad, pueda ser sancionado, estableciendo equilibrio entre la falta y la sanción. Sin embargo, la legislación ecuatoriana revela que existen preceptos declarados en la Constitución vigente que el legislador no los ha desarrollado lo suficientemente en la legislación secundaria.

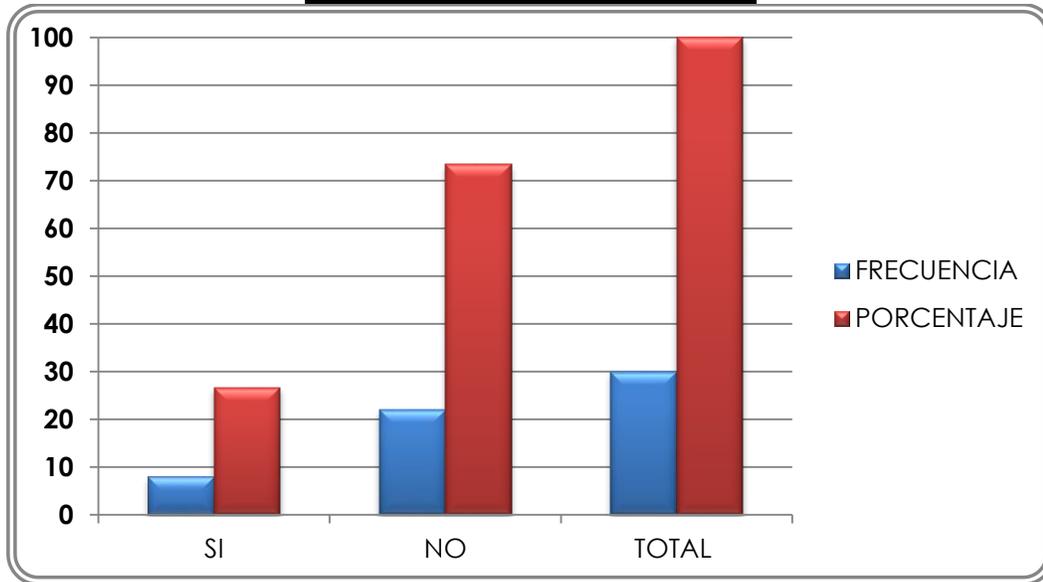
3. ¿Considera oportuno la expropiación en las invasiones?

<u>CRITERIO</u>	<u>FRECUENCIA</u>	<u>PORCENTAJE</u>
SI	8	27%
NO	22	73%
TOTAL	30	100%

FUENTE: Encuesta aplicada a profesionales del derecho.

ELABORACIÓN: Gloria Alomoto.

REPRESENTACIÓN GRÁFICA



INTERPRETACIÓN

En la presente interrogante de un universo total de treinta personas encuestadas, 8 de sus miembros con una representatividad del 27%, manifiestan que no, en contraposición 22 personas que representan el 73% expresan si.

ANÁLISIS

La gran mayoría de la población encuestada manifiesta que la expropiación en las invasiones no es la adecuada.

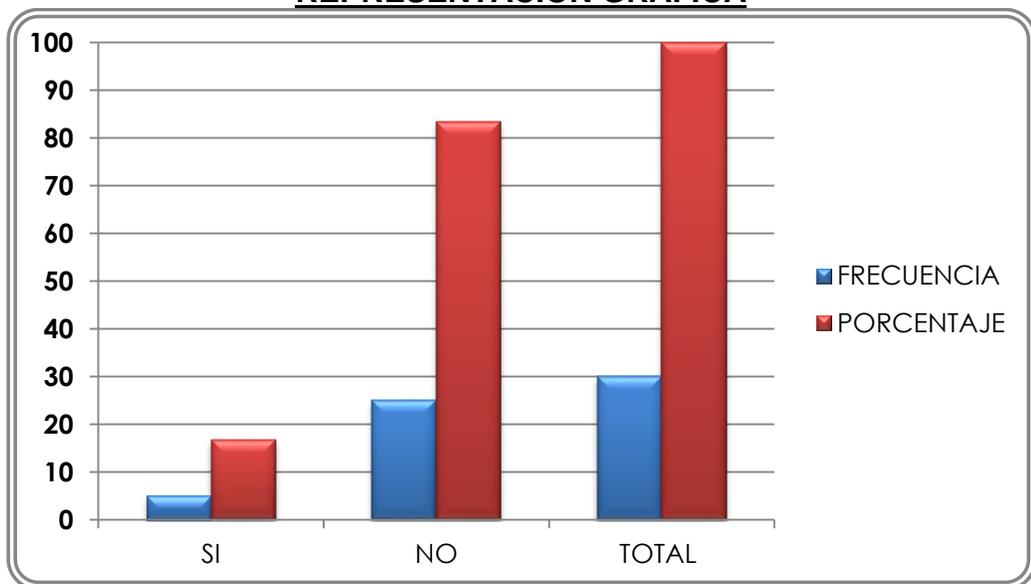
4. ¿Considera pertinente que en el régimen jurídico disciplinario se contemple la expropiación de bienes inmuebles destinados a un fin social?

CRITERIO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	27%
NO	25	73%
TOTAL	30	100%

FUENTE: Encuesta aplicada a profesionales del derecho.

ELABORACIÓN: Gloria Alomoto.

REPRESENTACIÓN GRÁFICA



INTERPRETACIÓN

En la presente interrogante de un universo total de treinta personas encuestadas, 5 de sus miembros con una representatividad del 27%, si; en cambio, 25 personas que porcentualmente representan el 73% expresan que no se debe expropiar un bien inmueble destinado a un fin social.

ANÁLISIS

Por lo expuesto, la gran mayoría de la población encuestada manifiesta un rechazo a la expropiación de bienes inmuebles destinados a un fin social.

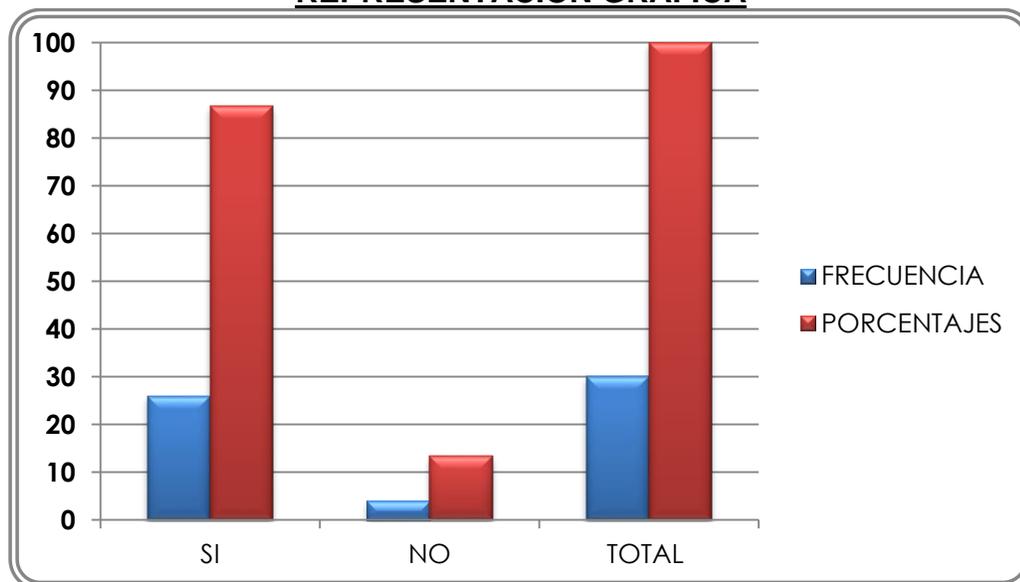
5. ¿Considera que el término de contestación a los hechos planteados en La expropiación, impide ejercer un efectivo y expedito derecho a la defensa?

<u>CRITERIO</u>	<u>FRECUENCIA</u>	<u>PORCENTAJE</u>
SI	26	87%
NO	4	13%
TOTAL	30	100%

FUENTE: Encuesta aplicada a profesionales del derecho.

ELABORACIÓN: Gloria Alomoto.

REPRESENTACIÓN GRÁFICA



INTERPRETACIÓN

En la presente interrogante de un universo total de treinta personas encuestadas, 26 de sus miembros con una representatividad del 87%, manifiestan que el término de

3 días para es inadecuado, 4 personas que porcentualmente representan el 13%, manifiestan que es suficiente.

ANÁLISIS

La expropiación se debe ejecutar en aplicación a las garantías del debido proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable al ciudadano.

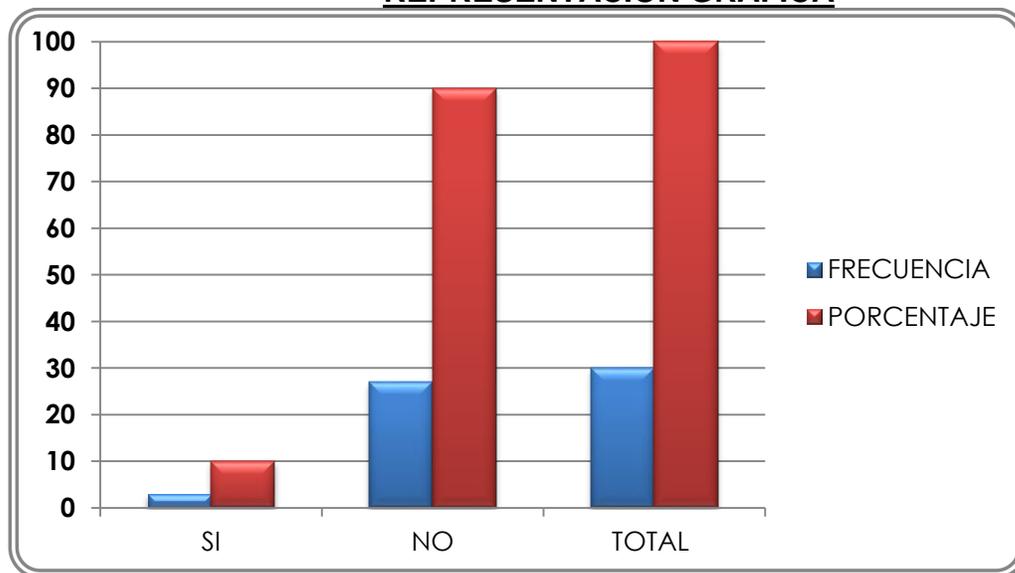
6. ¿Considera pertinente que se incorpore una reforma legal al régimen jurídico en relación a la expropiación?

<u>CRITERIO</u>	<u>FRECUENCIA</u>	<u>PORCENTAJE</u>
SI	27	90%
NO	3	10%
TOTAL	30	100%

FUENTE: Encuesta aplicada a profesionales del derecho.

ELABORACIÓN: Gloria Alomoto.

REPRESENTACIÓN GRÁFICA



INTERPRETACIÓN

En la presente interrogante de un universo total de treinta personas encuestadas, 27 de sus miembros con una representatividad del 90%, manifiestan que actualmente es necesario incorporar reformas legales al régimen jurídico en relación a la expropiación, para garantizar y hacer efectivo las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador; en cambio, 3 personas que porcentualmente representan el 10%, manifiestan que desde el inicio y en la sustanciación de expropiación se observa la aplicación de las reglas del debido proceso, por lo tanto, no es necesario incorporar reforma legal alguna.

ANÁLISIS

Tenemos pues al debido proceso como un principio jurídico procesal o sustantivo, según el cual cualquier persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, las cuales tienden a asegurar el resultado justo y equitativo dentro de cada proceso efectuado, y a permitir a las personas tener la oportunidad de ser oídas, y así hacer valer sus pretensiones frente a cualquier juez o autoridad administrativa.

El debido proceso es la máxima expresión de las garantías fundamentales, y cualquier vulneración a las mismas pueden ser alegadas por vía de violación al debido proceso en un sentido amplio, formando usualmente parte de este: la preexistencia de la ley, órgano jurisdiccional, el acceso a la administración de justicia en condiciones de libertad e igualdad, la observancia y cumplimiento de las formas propias del proceso; entendido éste último como todo el desarrollo del

proceso, la aplicación de la ley favorable, la presunción de inocencia y sus consecuencias, la defensa técnica y material, el proceso público sin dilaciones injustificadas, el principio de contradicción, la imparcialidad del juez, la doble instancia, entre otros.

La gran mayoría de la población encuesta expresa que es necesario incorporar reformas legales al régimen jurídico en relación a la expropiación, para garantizar y hacer efectivo las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador.

6.2. RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE LAS ENTREVISTAS

De acuerdo a la planificación realizada en los aspectos metodológicos del proyecto de investigación respectivo, procedí a la aplicación de 2 entrevistas a profesionales del derecho que se desempeñan como funcionarios públicos.

PREGUNTA No. 1

1. ¿CONSIDERA USTED QUE EN LA SUSTANCIACIÓN DE EXPROPIACIÓN SE VULNERAN LAS GARANTÍAS BÁSICAS DEL DEBIDO PROCESO?

COMENTARIO

Es fundamental comprender que en cualquier etapa del procedimiento se deberán respetar los derechos subjetivos e intereses legítimos de la persona, de forma tal que estos no resulten lesionados por actuaciones arbitrarias de la Administración. Por ello, se debe velar porque todo procedimiento administrativo que pueda culminar con la imposición de algún tipo de sanción, se efectúe de forma objetiva, teniendo como finalidad determinar la verdad real de los hechos investigados.

PREGUNTA No. 2

2.- ¿CONSIDERA USTED QUE SE DEBERÍA INCORPORAR REFORMAS LEGALES AL RÉGIMEN JURÍDICO DE EXPROPIACIÓN, PARA GARANTIZAR Y HACER EFECTIVO LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO?

Los entrevistados al respecto manifestaron lo siguiente.

Los entrevistados al respecto manifestaron lo siguiente.

COMENTARIO

La concepción dogmática del acto de expropiación, considera esta figura jurídica como una garantía de los derechos de los ciudadanos. Para plasmarse como tal, se exige en la formación, contenido y finalidad del acto administrativo: debido proceso, incluyendo motivación; garantía de los derechos humanos y correspondencia con las finalidades públicas; sin perjuicio del cumplimiento de su juridicidad, es decir, su concordancia con todo el ordenamiento jurídico y no solamente con la aplicación de los simples requisitos legales.

Los entrevistados coinciden en que el debido proceso administrativo consiste en que los actos y actuaciones de las autoridades administrativas, deben ajustarse no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los preceptos constitucionales vigentes. Se debe garantizar el correcto ejercicio de la administración pública, a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios y contrarios a los principios del Estado de derecho.

7. DISCUSIÓN

7.1 VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

Dentro de la presente investigación se ha propuesto un objetivo general y tres objetivos específicos, los cuales se verifican totalmente en los siguientes términos:

7.1.1 OBJETIVO GENERAL.

- ***Analizar el ordenamiento jurídico en relación a la expropiación.***

El objetivo general en mención se cumplió en su totalidad, puesto que en el transcurso del desarrollo de los contenidos he realizado un estudio crítico, jurídico y doctrinario sobre el procedimiento de expropiación.

7.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1. Establecer legalmente de oficio la nulidad de expropiación que adolezca de vicios, sin que se exija como requisito probar un interés directo.***

El primer objetivo específico se cumplió en su integridad, puesto que en el transcurso del desarrollo de los contenidos del informe final, he manifestado que la expropiación debe ejecutarse en aplicación de las garantías al debido proceso, respecto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable al ciudadano.

2. Investigar las causas por las cuales se rechazan las acciones de protección en contra de las resoluciones recaídas en un proceso de expropiación.

El presente objetivo específico se ha cumplido en su totalidad, analizado el procedimiento de expropiación en la legislación ecuatoriana, claramente manifiesto que las resoluciones de expropiación comúnmente no son susceptibles en acción de protección, actualmente los ciudadanos han concurrido ante los Jueces Ordinarios a solicitar esta garantía jurisdiccional, los cuales les han negado este derecho aduciendo que son asuntos de mera legalidad, sin analizar que la pretensión a ellos no es la nulidad o la ilegalidad del acto sino la inconstitucionalidad del mismo, lo cual hace muy distinta la razón de la existencia de la Acción de Protección.

3. Proponer reformas legales en relación a la expropiación.

El presente objetivo específico se ha cumplido en su totalidad en el desarrollo del acopio teórico del informe final, y de forma específica mediante el desarrollo de las encuestas en la interrogante, la gran mayoría de la población encuestada manifiesta que actualmente es necesario incorporar reformas legales al régimen de expropiación, para garantizar y hacer efectivo las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador

7.2 CONTRASTACION DE HIPÓTESIS

¿El inconsistente procedimiento en relación a la expropiación afecta a los propietarios de un inmueble expropiado?

La hipótesis planteada se contrasta positivamente, de conformidad a lo establecido en el desarrollo de la investigación propuesta.

Desde la identificación del problema objeto de estudio de la presente investigación, apoyándome en el desarrollo de todo un proceso metodológico en el que efectué el respectivo análisis jurídico, crítico y doctrinario de la temática propuesta, y mediante la aplicación de la metodología y los instrumentos definidos en el proyecto inicial, he podido inferir que el procedimiento expropiación administrativo, no cumple con las garantías del debido proceso y los principios pro-omine y pro-trabajador establecidos en nuestro ordenamiento jurídico constitucional.

Específicamente, en el desarrollo del marco doctrinario y jurídico de la investigación, teorice respecto al procedimiento de expropiación en la legislación ecuatoriana y las garantías del debido proceso, las cuales deben observarse en su sustanciación.

7.3 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA QUE SUSTENTA LA PROPUESTA DE REFORMA.

La fundamentación jurídica que sustenta la propuesta de reforma, parte en primera instancia de la avocación del texto constitucional del artículo 76 numeral 7 literal b), donde se reconoce y garantiza a las personas el derecho de: “contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

Por su parte, el artículo 76 del texto legal *ibídem*, declara que: “en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso incluyendo las garantías básicas de presunción de inocencia, imparcialidad e independencia del órgano jurisdiccional.”

En torno al carácter garantista de derechos, la legislación ecuatoriana concibe al sistema procesal como un medio para la realización de la justicia: “Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.”¹

En cuanto al marco normativo secundario, la Ley Orgánica de Servicio Público, concibe al sumario administrativo como aquel: “Proceso administrativo, oral y

¹ Corporación de Estudios y Publicaciones. **CÓNSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR** Quito – Ecuador, pág. 95

motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento, de las faltas administrativas por parte de una servidora o servidor público.

Siguiendo con el mismo enfoque, La expropiación “se ejecutará en aplicación de las garantías al debido proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor.”²

Del tenor literal de los artículos en mención, podemos argüir, que el texto constitucional vigente es ampliamente benefactor de un sistema procesal observador de las garantías del debido proceso y de la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las personas, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad, en el que está expresamente impedida la indefensión de las partes procesales, no obstante en la actualidad los ciudadanos sumariados se enfrentan a un procedimiento carente de imparcialidad, donde no se efectivicen las garantías procesales, implicando que el servidor público que ha sido notificado con el inicio de expropiación carezca de la posibilidad de rebatir el hecho a él atribuido.

En la instauración y sustanciación del procedimiento expropiación a los ciudadanos, he dilucidado claramente que existen incongruencias jurídicas contradictorias a los principios y derechos declarativos del texto constitucional vigente, en cuanto al sometimiento irrestricto a las garantías básicas del debido proceso por parte de los operadores de justicia.

² Corporación de Estudios y Publicaciones. **LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO**, Quito – Ecuador, pág. 32

La expropiación contiene varias disposiciones inconstitucionales atentatorias a los derechos de los ciudadanos

Es necesario incorporar reformas legales al régimen jurídico disciplinario de los ciudadanos, en cuanto a la sustanciación de expropiación, para garantizar y hacer efectivo las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador.

8. CONCLUSIONES

Una vez desarrollado metodológicamente el proceso de la presente investigación, concluyo en los siguientes términos:

PRIMERA: El debido proceso es un principio jurídico procesal, según el cual una persona posee derecho a garantías mínimas, las cuales tienden a asegurar el resultado justo y equitativo dentro de cada proceso.

SEGUNDA: Por medio de los resultados del estudio de campo, he podido inferir que es necesario incorporar reformas legales al régimen jurídico en relación a la expropiación, para garantizar y hacer efectivo las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador.

TERCERA: El actual procedimiento para expropiar un bien inmueble vulnera los derechos de los ciudadanos que se encuentran inmersos en un procedimiento de expropiación.

CUARTA: La expropiación es un proceso por el cual la administración pública determina o no la expropiación.

QUINTA: La expropiación debe ejecutarse en aplicación de las garantías del debido proceso, respecto al derecho a la defensa y en aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable para el ciudadano.

SEXTA: El objeto de expropiación es investigar y esclarecer de manera imparcial los hechos suscitados, concluyendo con el pronunciamiento motivado por parte de la Administración expresado en la una resolución.

SÉPTIMA: Actualmente en la sustanciación de expropiación se vulneran garantías básicas del debido proceso, quedando el ciudadano en la indefensión ante los hechos arbitrariamente atribuidos a él.

OCTAVA: En la sustanciación del procedimiento de expropiación, se pueden observar que existen varias disposiciones inconstitucionales y atentatorias a los derechos de los ciudadanos.

9. RECOMENDACIONES

Tomando en consideración las conclusiones antes anotadas, me permito elaborar las siguientes recomendaciones:

PRIMERO: Sugiero a la Federación Nacional de Abogados y específicamente al Colegio de Abogados de Quito, la realización de un amplio foro, para tratar aspectos relacionados al debido proceso relacionado a la expropiación.

SEGUNDA: Sugiero a la Administración Pública, a sus organismos y entidades, crear las condiciones institucionales, administrativas y económicas necesarias, para que las normas declaradas en la Constitución de la Republica se concreten en la realidad objetiva, en compendio, la norma suprema contiene un conjunto de garantías y derechos destinadas a reducir la distancia que existe entre lo declarado (deber ser) y la realidad (el ser).

TERCERA: Sugiero a la Asamblea Nacional y a la Comisión respectiva, efectuar un estudio jurídico, que tenga por objeto considerar la promulgación de un cuerpo normativo único que contenga en forma ordenada, sistemática y efectiva, disposiciones idóneas que guíen a sus procedimientos.

CUARTA: Sugiero a la Función Ejecutiva, un estudio integral previo a la expropiación de un inmueble.

QUINTA: Finalmente sugiero a los catedráticos, alumnos y egresados de la Carrera de Derecho de la Modalidad de Estudios a Distancia de la Universidad Nacional de Loja, que se inclinen por la realización de investigaciones relacionadas con la expropiación.

9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

PROYECTO DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO.

PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO.

LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación;

Que, el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, consagra el principio de que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución;

Que, el artículo 66 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce y garantiza a las personas el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios;

- Que,** el artículo 76 numeral 7 literal b), de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce y garantiza el derecho a las personas de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- Que,** el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, declara que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, incluyendo garantías básicas de presunción de inocencia, imparcialidad e independencia del órgano jurisdiccional;
- Que,** el artículo 76 numeral 7 literal i), de la Constitución de la República del Ecuador, no admite ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia.
- Que,** el artículo 69 de la Constitución de la República del Ecuador expresa que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.
- Que,** siendo La expropiación un proceso que se ejecuta en aplicación de las garantías al debido proceso, respetando el derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable al ciudadano.

Que, es necesario expedir la norma reglamentaria de forma clara y específica que permita una adecuada aplicación de los principios constitucionales y legales.

En uso de las facultades conferidas por el artículo 120, numeral 6, de la Constitución de la República del Ecuador, acuerda expedir la siguiente:

LEY REFORMATORIA AL CODIGO CIVIL

- **Art. 1.-** Artículo Único: El juez para considerar el valor a pagarse por el bien materia de la expropiación, debe guiarse por los criterios que rigen la sana crítica basados en el conocimiento, la lógica y la experiencia. A simple vista no habría problema en determinar en base al avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad y los informes periciales respectivos, el precio del bien a expropiarse. La dificultad se da cuando los avalúos se los realiza con excesivo retardo desde la fecha de notificación del auto de calificación de la demanda, y por tanto de su ocupación inmediata. Ya que es difícil apreciar el valor del predio, al momento de iniciarse el expediente de expropiación, sin tener en cuenta la plusvalía que resulte como consecuencia directa del proyecto que motive la expropiación y sus futuras ampliaciones, tal como lo establece el Art. 786 del CPC. Si no se tiene cuidado en este aspecto el predio avaluado por un perito actualmente puede llegar a superar varias veces el valor del predio al momento de iniciarse el expediente de expropiación.

DISPOSICIONES GENERAL

a) Quedan derogadas expresamente todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

b) Quedan derogada expresamente la figura de la reincidencia para tipificar una nueva infracción administrativa sobre el mismo sujeto y objeto.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA.- La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el registro oficial.

Dado en el Distrito Metropolitano de San Francisco de Quito, República del Ecuador, en la Sala de Sesiones del Plenario de las Comisiones Legislativas de la Asamblea Nacional, a los _____ días del mes de _____ del 2016.

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

10. BIBLIOGRAFÍA

1. ARAÚJO CINTRA, Antonio Carlos de; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel: **TEORIA GENERAL DEL PROCESO**, 14^a ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
2. AZULA CAMACHO. **MANUAL DE DERECHO PROCESAL**. Tomo I Teoría General Del Proceso. Editorial Temis. 2000.
3. BORJA y Borja, Ramiro. **TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**, Quito - Ecuador. 1995.
4. CABANELLAS DE LA TORRE, Guillermo, **DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL**, Editorial Heliasta, Buenos Aires-Argentina, 2001.
5. **COROMINAS.J. DICCIONARIO CRÍTICO ETIMOLÓGICO DE LA LENGUA CASTELLANA**, Edit. Luzmudi. Tomo. 1. Madrid-España. 1995.
6. Corporación de Estudios y Publicaciones. **CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR**, Quito-Ecuador, actualizada a diciembre del 2011.
7. Corporación de Estudios y Publicaciones. **LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO**, Quito-Ecuador, actualizado a Julio de 2011.
8. Corporación de Estudios y Publicaciones. **REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO**, Quito-Ecuador, actualizado a Julio de 2011.
9. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto (1986): **ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Limusa, México.

10. DÍAZ, Ruy. **DICCIONARIO JURÍDICO DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**. Edit. Temis. 1993.
11. **DICCIONARIO DE TÉRMINO JURÍDICOS DEL ESTADO DE GUERRERO, MÉXICO:**
12. **DICCIONARIO DE TÉRMINO JURÍDICOS DEL ESTADO DE GUERRERO, MÉXICO:**
13. DROMI, Roberto, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, 4ta. Edición, Ediciones Ciudad Argentina, Argentina.
14. **ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA**, Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires Argentina, 1998.
15. García Maynez, Eduardo. **INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO**. 47ª ed. Editorial Porrúa; México, 1995.
16. GUZMAN Lara Aníbal. **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA**, Quito -Ecuador. 1993.
17. JARAMILLO Ordóñez, Herman. **LA ACTIVIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, Editorial, Loja - Ecuador. 1996.
18. LÓPEZ JÁCOME, Nelson (2006): **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CIVIL Y PENAL DE LOS CIUDADANOS**, Editorial Universitaria, Ecuador.
19. Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove. **LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN GRAN BRETAÑA**. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1966.
20. MARIENHOFF, Miguel (2008): **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Tomo I, editorial Univertsitás, Madrid.

11. ANEXOS

ENCUESTA

1. **¿Considera usted que se encuentra correctamente legislado el procedimiento de expropiación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano?**

.....
.....
.....

2. **¿Considera usted que en la sustanciación de expropiación se vulneran garantías básicas del debido proceso?**

.....
.....
.....

3. **¿Considera oportuno la expropiación en las invasiones?**

.....
.....
.....

4. **¿Considera pertinente que en el régimen jurídico disciplinario se contemple la expropiación de bienes inmuebles destinados a un fin social?**

.....
.....
.....

5. **¿Considera que el término de contestación a los hechos planteados en La expropiación, impide ejercer un efectivo y expedito derecho a la defensa?**

.....
.....
.....

6. **¿Considera pertinente que se incorpore una reforma legal al régimen jurídico en relación a la expropiación?**

.....
.....
.....

ENTREVISTAS

1. ¿CONSIDERA USTED QUE EN LA SUSTANCIACIÓN DE EXPROPIACIÓN SE VULNERAN LAS GARANTÍAS BÁSICAS DEL DEBIDO PROCESO?

.....
.....
.....

2.- ¿CONSIDERA USTED QUE SE DEBERÍA INCORPORAR REFORMAS LEGALES AL RÉGIMEN JURÍDICO DE EXPROPIACIÓN, PARA GARANTIZAR Y HACER EFECTIVO LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO?

.....
.....
.....

INDICE

PORTADA	i
CERTIFICACIÓN:	ii
AUTORIA	iii
CARTA DE AUTORIZACIÓN	iv
DEDICATORIA	v
AGRADECIMIENTO	vi
TABLA DE CONTENIDOS	vii
1. TÍTULO	1
2. RESUMEN	2
ABSTRACT	3
3. INTRODUCCIÓN	4
4. REVISIÓN DE LITERATURA	7
4.1. Marco Conceptual	7
4.2. Marco Doctrinario	18
4.3 Marco Jurídico	25
5. MATERIALES Y MÉTODOS	46
5.1. El Método Científico	46
5.2. El Método Analítico	47
5.3. El Método Sintético	48
5.4 Método Inductivo- Deductivo	48
5.5 Técnicas	49
6. RESULTADOS	50
6.1 Resultado de la Aplicación de las Encuestas	50
6.2. Resultado de la Aplicación de las Entrevistas	60
7. DISCUSIÓN	62
7.1 Verificación de Objetivos	62
7.2 Contrastacion de Hipótesis	64
7.3 Fundamentación Jurídica que Sustenta la Propuesta de Reforma.	65
8. CONCLUSIONES	68
9. RECOMENDACIONES	70

9.1. Propuesta de Reforma Jurídica	72
10. BIBLIOGRAFÍA	76
11. ANEXOS	78
INDICE	80