



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**SISTEMA DE POSGRADO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL**

**Título:**

La expropiación: falta de legitimidad activa de la administración pública central y seccional

Trabajo de Titulación Examen Complexivo previo para la obtención del Grado Académico de **Magister en Derecho Procesal**

**Autor:** Abg. María Estefanía Pazmiño Segarra

Guayaquil, a los 12 días del mes de mayo del año 2021



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL**

**CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por la **Abg. María Estefanía Pazmiño Segarra**, como requerimiento parcial para la obtención del Grado Académico de **Magíster en Derecho Procesal**.

**DIRECTOR DEL EXAMEN COMPLEXIVO**

**Abg. Johnny De La Pared Darquea**

**REVISORA**

**Dra. Nuria Pérez Puig**

**DIRECTOR DEL PROGRAMA**

**Dr. Miguel Hernández Terán**

**Guayaquil, a los 12 días del mes de mayo del año 2021**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, Abg. María Estefanía Pazmiño Segarra

**DECLARO QUE:**

El examen complejo **La expropiación: falta de legitimidad activa de la administración pública central y seccional**, previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Derecho Procesal**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

**Guayaquil, a los 12 días del mes de mayo del año 2021**

**EL AUTOR**

MARIA  
ESTEFANIA  
PAZMINO  
SEGARRA

Firmado  
digitalmente por  
MARIA ESTEFANIA  
PAZMINO SEGARRA  
Fecha: 2021.05.07  
14:40:36 -0500

---

**Abg. María Estefanía Pazmiño Segarra**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL**

**AUTORIZACIÓN**

Yo, Abg. María Estefanía Pazmiño Segarra

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución del examen complejo, **La expropiación: falta de legitimidad activa de la administración pública central y seccional**, cuyo contenido, ideas, y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los 12 días del mes de mayo del año 2021**

**EL AUTOR**

MARIA  
ESTEFANIA  
PAZMINO  
SEGARRA

Firmado  
digitalmente por  
MARIA ESTEFANIA  
PAZMINO SEGARRA  
Fecha: 2021.05.01  
14:40:34 -0500

---

**Abg. María Estefanía Pazmiño Segarra**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

## SISTEMA DE POSGRADO MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL

### INFORME DE URKUND

**URKUND**

Documento: Trabajo de examen complejo - Abg. Ma. Estefanía Pazmiño 11-11-2021.docx (D110660657)

Presentado: 2021-11-15 09:37 (-05:00)

Presentado por: Andrés Isaac Obando Ochoa (ing.obandoo@hotmail.com)

Recibido: miguel.hernandez.uccsg@analysis.urkund.com

Mensaje: RV: TRABAJO DE EXAMEN COMPLEJO [Mostrar el mensaje completo](#)

4% de estas 54 páginas, se componen de texto presente en 12 fuentes.

Categoría	Enlace/nombre de archivo
TESES numerada.docx	
	<a href="http://www.pgr.gob.ec/taller/Tema%206/REI_SENTENCIA_009-17-SCH-CC%20Consulta%206...">http://www.pgr.gob.ec/taller/Tema%206/REI_SENTENCIA_009-17-SCH-CC%20Consulta%206...</a>
	<a href="https://www.corteinternacional.gob.ec/coj/images/stories/comunicacion/Prensa/Civil/03...">https://www.corteinternacional.gob.ec/coj/images/stories/comunicacion/Prensa/Civil/03...</a>
	<a href="https://library.ca/article/v/c3/a0a-judicial-y/c3/a1/mite-administrativo-proceso-expropi...">https://library.ca/article/v/c3/a0a-judicial-y/c3/a1/mite-administrativo-proceso-expropi...</a>
	<a href="http://doxack.unl.edu.ec/opus/bitstream/123456789/20100/1/TESES%20ROSAL%20MARIA%20...">http://doxack.unl.edu.ec/opus/bitstream/123456789/20100/1/TESES%20ROSAL%20MARIA%20...</a>

95% #1 Activo Fuente externa: [http://www.pgr.gob.ec/taller/Tema%206/REI\\_SENTENCIA\\_009-17-SCH-CC%20Cons...](http://www.pgr.gob.ec/taller/Tema%206/REI_SENTENCIA_009-17-SCH-CC%20Cons...) 95%

reforma

a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el

mismo que además de otorgar la legitimación activa a la administración pública, regresaría dichas competencias a los Jueces de lo Civil con la finalidad de brindar mayor celeridad al proceso respetando todas las garantías constitucionales. Los métodos a utilizar en el presente trabajo serán el sistemático jurídico y el análisis de precedentes jurisprudenciales, a fin de obtener los elementos conceptuales y legislativos necesarios para otorgar nuevamente la legitimación activa para iniciar juicios de expropiación y poder ocupar y legalizar los inmuebles expropiados. ADJUNTO PDF:

SI NO CONTACTO CON AUTOR/ES: Teléfono: +593-99-12121788 +593-4-3885709 E-mail: stfoazmino@gmail.com  
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN: Nombre: Andrés Obando Ochoa

Teléfono: +593-99-2854967

E-mail: ing.obandoo@hotmail.com

AGRADECIMIENTO

## **AGRADECIMIENTO**

A la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, y sus autoridades, quienes han confiado en mi gestión, y de las cuales he aprendido que la función pública se encuentra enmarcada y dirigida al servicio de la ciudadanía, para el fortalecimiento institucional y por ende del Estado ecuatoriano.

## **DEDICATORIA**

Dedico esta tesis a mis padres, por su ejemplo de dedicación y esfuerzo, a mis hermanas por su apoyo incondicional y a mis amigos por sus valiosos consejos, a todos ustedes dedico este trabajo que lo culminé a satisfacción promocionando mis valores y la enseñanza recibida.

## ÍNDICE

1. Introducción .....	2
2. Desarrollo.....	6
2.1.- El derecho a la propiedad.....	6
2.1.1.- Fundamentos constitucionales del derecho a la propiedad.....	6
2.1.2.- El derecho a la propiedad en la normativa internacional.....	8
2.1.3.- La propiedad en la legislación ecuatoriana.....	10
2.1.3.1.- Definición de propiedad.....	10
2.1.3.2.- Elementos de la propiedad.....	11
2.1.3.2.- Modos de adquirir el dominio.....	13
2.1.3.3.- La Tradición.....	16
2.1.3.4.- Los títulos traslativos de dominio en el derecho civil. ....	17
2.1.3.5.- Naturaleza de la transferencia de dominio en la expropiación. ....	19
2.2. La Expropiación.....	22
2.2.1.- La expropiación en la jurisprudencia internacional.....	24
2.2.2.- Capacidad para expropiar .....	28
2.2.2.- Sujetos de la expropiación .....	30
2.3. La tramitación del juicio de expropiación.....	32
2.3.1. Antecedentes históricos de la expropiación en su etapa judicial desde el Código de Procedimiento Civil.....	32
2.3.2. Del proceso judicial de expropiación en el Código de Procedimiento Civil.....	34

2.3.3. El Código Orgánico General de Procesos y la tramitación del juicio de expropiación.....	36
2.3.4 Sustanciación del juicio de expropiación bajo el procedimiento sumario .....	44
2.3.4.1. De la competencia .....	45
2.3.4.2. La presentación de la demanda .....	48
2.3.4.3. Calificación de la demanda .....	50
2.3.4.4. La Citación con la demanda de expropiación .....	52
2.3.4.5. Contestación a la demanda de expropiación .....	53
2.3.4.6. La audiencia única en el juicio de expropiación .....	55
2.3.4.7. La sentencia del juicio de expropiación .....	64
2.3.4.8. De los recursos que existen sobre las sentencias de expropiación .....	66
2.4.- Normativa que regula las expropiaciones en su etapa judicial. ....	75
2.5. Problema jurídico: Imposibilidad de expropiar en vía judicial.....	77
2.6.- Dificultades prácticas al momento de proponer juicios de expropiación	82
Juicio No. 18803-2018-00113 propuesto por el GAD Municipal de Latacunga .....	82
Juicio No. 17811-2018-00125 propuesto por el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público - INMOBILIAR.- .....	83
Juicio No. 09802-2018-00887 propuesto por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.....	84
2.7.- Acciones realizadas por la administración pública frente al problema: ..	86
Corte Nacional de Justicia.....	86
Procuraduría General del Estado.....	87



Consulta realizada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rumiñahui.- .....	87
Consulta realizada por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME).- .....	89
Consulta realizada por el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR.- .....	90
3. Marco Metodológico.....	92
3.1. Métodos.....	93
3.2. Instrumentos:.....	96
3.3. Unidades de análisis:.....	97
3.4. Resultados: .....	97
3.5.- Presentación de la Propuesta: .....	98
4. Conclusiones .....	100
5. Recomendaciones.....	102
6.- Bibliografía .....	104

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación analiza si en la legislación ecuatoriana otorga a las instituciones públicas la legitimación activa para iniciar juicios de expropiación con la finalidad obtener la ocupación inmediata y la transferencia de dominio del inmueble expropiado. Los casos analizados reflejan una grave dificultad a la que la administración pública central y seccional se enfrenta limitando totalmente su capacidad de expropiar bienes inmuebles con la finalidad de satisfacer las necesidades públicas, por cuanto la legislación no otorga la legitimación activa para poder iniciar estos procesos judiciales. A fin de solucionar este inconveniente el presente trabajo presenta un proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el cual que además de otorgar la legitimación activa a la administración pública, regresaría dichas competencias a los Jueces de lo Civil con la finalidad de brindar mayor celeridad al proceso respetando todas las garantías constitucionales. Los métodos a utilizar en el presente trabajo serán el sistémico jurídicos y el análisis de precedentes jurisprudenciales, a fin de obtener los elementos conceptuales y legislativos necesarios para otorgar nuevamente la legitimación activa para iniciar juicios de expropiación y poder ocupar y legalizar los inmuebles expropiados.

**Palabras claves:** Expropiación, legitimación activa, ocupación, legalización.

## **ABSTRACT**

The purpose of this investigation is to analyze whether Ecuadorian legislation gives active legitimacy to public institutions to start expropriation lawsuits in order to obtain immediate control and ownership of the expropriated asset. The case studies that have been analyzed in this paper show a serious difficulty for the central public administration as well as the sectional one facing this expropriation cases limiting themselves to its capacity to expropriate public assets to its own benefit since the legislation does not grant the state to start judicial processes. The main objective of this paper is to solve this problem by presenting a reform project to the Organic Law of the National Procurement System, which, in addition to granting active legitimacy to the public administration, would also return said powers to Civil Judges in order to accelerate processes while respecting constitutional guarantees. The methodology to be used in this paper will be the legal system and the analysis of legal precedents, in order to once again grant the active legitimacy to start expropriation lawsuits and to be able to occupy and legalize the expropriated assets or properties.

**Key words:** expropriation, active legitimacy, occupation, legalization.

## 1. Introducción

Con la entrada en vigencia de la Constitución del Ecuador (2008), el paradigma constitucional transforma al Estado en un ente garantista que debe velar por los derechos de sus ciudadanos y garantizar su bienestar a través de los derechos que ahí se establecen. A fin de cumplir con este cometido, el Estado tanto en su Administración Central como en sus Gobiernos Autónomos Descentralizados deben ejecutar obras públicas que implican la adquisición de bienes inmuebles para la construcción de infraestructuras de todo tipo. Bajo este contexto, se establece como objeto de estudio a los *juicios de expropiación*, como mecanismo con el cual los organismos públicos pueden obtener el dominio de los bienes inmuebles de los particulares, cumpliendo con el pago previo de una indemnización, por el bien expropiado que ha sido declarado de utilidad pública.

Dentro del sistema procesal ecuatoriano, como campo de estudio, mientras el Código de Procedimiento Civil (Congreso Nacional del Ecuador, 2005) se encontraba vigente, este cuerpo normativo establecía el procedimiento a seguir cuando no ha existido acuerdo en cuanto al justo precio de la expropiación, y sobre todo le brindaba a las Instituciones Públicas la facultad para iniciar este tipo de juicios. Al momento de entrar en vigencia del Código Orgánico General de Procesos (2015) el 22 de mayo de 2016, el Código de Procedimiento Civil fue derogado; sin embargo, en sus Disposiciones Transitorias, se dejaban vigentes las disposiciones que regulaban el procedimiento de expropiación.

Si aparentemente, la norma jurídica antes indicada deja “vigente” a las normas que regulan el juicio de expropiación, el 20 de marzo del año 2017, en el Registro Oficial Suplemento 966, se publica la Ley Orgánica para la eficiencia en la Contratación Pública, la misma que deroga lo señalado en la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico General de Procesos, en el siguiente sentido: “**ÚNICA.-** Derogar las normas del Código de Procedimiento Civil sobre procedimientos de expropiación, que se mantuvieron vigentes por mandato de la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico General de Procesos” (Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, 2017).

Con la norma antes citada se dejan sin efecto las normas jurídicas del Código de Procedimiento Civil que regulaban los juicios de expropiación; dejando como única normativa aplicable *el artículo 58.2 instaurado por la misma Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública*, el cual debería tramitarse en el procedimiento sumario que establece el artículo 332, numeral 9 del Código Orgánico General de Procesos (2015). En este sentido, el artículo 58.2, que entró en vigencia con la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, en lo que corresponde, establece que el propietario tendrá la posibilidad de impugnar el acto administrativo ante las y los jueces de lo contencioso administrativo, exclusivamente en lo que se referente al justo precio, de conformidad con el trámite para el juicio de expropiación que se establece en el Código Orgánico General de Procesos.

De la normativa citada, como se podrá evidenciar en la fundamentación teórica que se tratará en las siguientes páginas de este trabajo, *se elimina la posibilidad de que las instituciones públicas de la administración central y seccional puedan iniciar el*

*proceso judicial de expropiación* generando un vacío legal que trae consigo graves consecuencias al momento de ejecutar proyectos de interés social de carácter Estatal.

En el presente trabajo es necesario determinar lo siguiente: *¿cuál es el mecanismo jurídico que permite al Estado la posibilidad de iniciar juicios de expropiación?*; en función de todas las dificultades que fueron expuestas en los párrafos anteriores. Al respecto, nos guiaremos en la *premisa* fundamental de que la legislación ecuatoriana no otorga al Estado la legitimación activa para sustanciar los procesos judiciales de expropiación.

Para el efecto el *objetivo general* del presente trabajo se constituye en analizar si la legislación ecuatoriana otorga a las instituciones públicas la legitimación activa para iniciar juicios de expropiación con la finalidad obtener la ocupación inmediata y la transferencia de dominio del inmueble expropiado. Para poder realizar esta investigación se han ejecutado los siguientes *objetos específicos*: Relacionar el derecho a la propiedad y la institución jurídica de la expropiación para luego definir la expropiación propiamente dicha con sus características y fundamentos normativos. Tratados estos temas, vamos a explicar la tramitación del juicio de expropiación según el trámite sumario establecido en el Código Orgánico General de Procesos. Igualmente, vamos a exponer la normativa actual que regula las expropiaciones para determinar la imposibilidad de expropiar en vía judicial. Finalmente se va a exponer las acciones realizadas por las entidades estatales para solucionar este problema jurídico al no contar con la posibilidad de iniciar juicios de expropiación.

Para efectos de la presente investigación teórica emplearemos el *método sistémico jurídico*, con la finalidad de realizar un análisis completamente objetivo de aquel problema jurídico, Igualmente se realizará un análisis de precedentes jurisprudenciales, los mismos que demostrará cual es el criterio de tribunales y jueces sobre el problema de la falta de legitimación activa para la sustanciación de juicios de expropiación, con la finalidad de obtener conclusiones aporten a la solución del problema. Este análisis se realizará sobre varios actos normativos como son leyes, criterios vinculantes, criterios vinculantes y sobre decisiones judiciales de varios órganos jurisdiccionales.

El presente trabajo está investido de notable importancia y *novedad científica* que busca reformar el artículo 58.2 de la Ley Orgánica de Contratación Pública permitiendo al estado ecuatoriano actuar como legitimado activo dentro de los juicios de expropiación, por cuanto pretende aportar con soluciones jurídicamente aplicables a un problema grave que detiene la realización de obra pública de importancia nacional; así mismo se trata de un tema que por su novedad no ha sido analizado en trabajos académicos anteriores y que requiere urgentemente un aporte académico que contribuya a su efectiva solución en beneficio del Estado Ecuatoriano y la ciudadanía.

## **2. Desarrollo**

Para el estudio de la expropiación como institución jurídica para cuya aplicación se encuentran facultadas las entidades que forman parte de la administración pública central y los gobiernos autónomos descentralizados, es indispensable observar los principios básicos de la propiedad establecidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano a fin de comprender el funcionamiento de la misma.

Igualmente, los conceptos desarrollados dentro del presente capítulo se limitarán a tratar la expropiación en su fase judicial, por cuanto es en este momento en donde existe el problema jurídico a estudiar en el presente trabajo.

### **2.1.- El derecho a la propiedad**

Para entender al derecho a la propiedad en una dimensión amplia, se analizará en varios niveles al mismo, desde su origen constitucional, internacional y legal, con un análisis profundo como de éste como institución en el derecho civil.

#### **2.1.1.- Fundamentos constitucionales del derecho a la propiedad.**

El derecho a la propiedad es un derecho humano reconocido por la Norma Fundamental, la cual, en su artículo 66 de la siguiente manera: “Art.66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).



Igualmente, la misma Carta Magna establece sobre el derecho a la propiedad lo siguiente: “Art. 321.- El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

De las normas constitucionales citadas, si bien se garantiza al ciudadano el respeto a la propiedad, este respeto emana desde el Estado y desde los demás ciudadanos; sin embargo, esta propiedad no es absoluta, porque como se puede verificar de la lectura de las normas anteriormente citadas, la propiedad necesariamente debe cumplir con un fin social y ambiental, es decir, la propiedad debe sujetarse a varios lineamientos establecidos por las autoridades competentes quienes regulan el fin que se le dará a fin de procurar una correcta convivencia y el bien común.

De la misma manera, la Corte Constitucional del Ecuador (2014) la misma que señala lo siguiente sobre el derecho a la propiedad:

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el derecho a la propiedad abarca una doble dimensión: la primera, referida a su reconocimiento como derecho constitucional, que implica una obligación por parte del Estado para promover su acceso y una limitación para que el mismo, no lo menoscabe ni vulnere, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención; mientras que la segunda se refiere a la declaración de un derecho, en cuanto el derecho de propiedad se encuentra encaminado al reconocimiento de la titularidad de propietario de un bien o al goce de los derechos reales bajo las modalidades y formas determinadas en el Código Civil y Código de Procedimiento Civil. (p. 38)

Del texto citado anteriormente se puede verificar que la Constitución, en la primera dimensión del derecho a la propiedad, es clara en determinar que en la misma medida en la que promueve el acceso a dicho derecho, también lo limita en cuanto a la “prestación y abstención”. Igualmente remite a la declaración del derecho a la titularidad de dominio a lo que determina el Código Civil y su norma adjetiva, de ahí la importancia de analizar más a profundidad las dimensiones legales de la propiedad, según lo establece el Código Civil.

### **2.1.2.- El derecho a la propiedad en la normativa internacional**

El derecho a la propiedad se está plasmado de forma expresa en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) en el que se establece:

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley. (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969).

Este concepto fue desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia que resolvió el caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador (2008), dentro del cual se estableció lo siguiente:

El derecho a la propiedad privada debe ser entendido dentro del contexto de una sociedad democrática donde para la prevalencia del bien común y los derechos colectivos deben

existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales. La función social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma, y es por ello que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada, respetando siempre los supuestos contenidos en la norma del artículo 21 de la Convención y los principios generales del derecho internacional. (Salvador Chiriboga vs. Ecuador, 2008).

Como se puede observar, el derecho a la propiedad es reconocido por la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), sin embargo, este instrumento internacional de derechos humanos también considera que el uso y goce de los bienes, ejercicio del derecho a la propiedad, deben limitarse a las disposiciones legales en función del interés social. En este sentido, también la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia, ratifica tal circunstancia y pone al bien común y a los derechos colectivos sobre la propiedad individual de las personas, al mejorar el funcionamiento del Estado en lo que se refiere a los derechos de las personas.

Lo dicho anteriormente quiere decir que si bien está reconocido el derecho individual a la propiedad, el ciudadano no puede usar y gozar de él a su antojo; sino que la ley permite establecer limitaciones para que dicho derecho sea ejercicio por su titular en armonía con los derechos de los demás ciudadanos; en este sentido, podemos ejemplificar como limitaciones al dominio las restricciones de uso de suelo que los Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden imponer en aplicación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización , o la misma

declaración de utilidad pública que al momento se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de Sistema Nacional de Contratación Pública.

Es necesario aclarar que cualquier limitación al dominio o al derecho de propiedad, debe encontrarse previamente establecida en la ley y amparada en criterios técnicos que disminuyan en todo lo posible la discrecionalidad con la que pudiera actuar el encargado de la administración pública.

### **2.1.3.- La propiedad en la legislación ecuatoriana**

#### **2.1.3.1.- Definición de propiedad.**

En la jerarquía legal, el derecho a la propiedad o el dominio se ve materializado en el Código Civil, el cual lo determina de la siguiente manera:

Art. 599.- El dominio, que se llama también propiedad, es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, ya sea individual o social. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad. (Código Civil , 2005).

Como se puede evidenciar, la propiedad o dominio según el Código Civil, también debe sujetarse al derecho ajeno individual o social, circunstancia que armoniza dicha norma con la Constitución del Ecuador y los Tratados Internacionales de derechos humanos.

Doctrinariamente el dominio o propiedad se define de la siguiente manera:

Etimológicamente el término dominio, se identifica con el concepto de señorío o poder. El derecho de dominio faculta a su titular: usar, gozar y disponer de un bien sujetándose al ordenamiento jurídico y respetando del derecho de los demás. Esta última parte es importante porque considera del dominio como un derecho omnipotente, que no acepta ciertas restricciones, es historia” (Alessandri & Samarriva , 1971, p. 74).

En esta definición se puede verificar que los autores establecen tres facultades al titular de dominio que son: usar, gozar y disponer. El uso se refiere a la capacidad de emplear el bien para su fin principal; por ejemplo, habitar en una casa o desplazarse en un vehículo; el goce se refiere a beneficiarse el beneficio que los réditos que dicho bien produzca, como puede ser el beneficio de la renta de una casa o la producción agrícola de un terreno; y finalmente la disposición, se refiere a la capacidad de enajenar o gravar dicho inmueble a fin de limitar y transferir dicho dominio o propiedad. Igualmente, el texto anteriormente citado, es enfático en establecer que el derecho de dominio no es absoluto como en épocas históricas anteriores.

De las citas anteriores podemos concluir que el derecho a la propiedad o dominio es la capacidad que tiene una o varias personas para usar, gozar o disponer que un determinado bien, ya sea este material o inmaterial; igualmente, esta capacidad sobre los bienes no es absoluta, sino que debe ajustarse a las limitaciones establecidas en la ley en función del bien común.

### **2.1.3.2.- Elementos de la propiedad**

El dominio sobre los bienes se compone de dos elementos, estos elementos son la nuda propiedad y la posesión. La nuda propiedad es definida por Manuel Ossorio (1986) de la siguiente manera:

Llámase así el derecho de dominio que corresponde al propietario de un bien sobre el cual una persona tiene la posesión a título de usufructo, de uso o de habitación, y en tanto éstos duren; pues, al terminar esos derechos, el nudo propietario recobra la plenitud del dominio. (p. 628)

De esta forma se puede determinar que la nuda propiedad se refiere a la pertenencia de una o varias personas sobre un bien; sin embargo, esta titularidad no necesariamente debe estar acompañada del dominio del bien, sino que puede subsistir de forma independiente. Lo anteriormente dicho se puede ejemplificar de la siguiente manera: Si la persona (A) es propietaria de un bien inmueble, pero éste se encuentra siendo habitado y cultivado por otra persona (B) con ánimo de señora y dueña (en posesión), la persona (A) sigue siendo propietaria, aunque no posea para sí misma el inmueble de su propiedad.

Por otro lado, el segundo elemento que constituye el dominio o propiedad es la posesión, la misma que es definida por el Código Civil en su artículo 715 de la siguiente manera:

Art. 715.- Posesión es la tenencia de una cosa determinada ánimo de señor y dueño; sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo, o bien por otra persona en su lugar y a su nombre. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifica serlo (Código Civil , 2005).

De igual manera, Guillermo Cabanellas (1989), define a la posesión de la siguiente manera:

POSESIÓN. Estrictamente, el poder de hecho y de derecho sobre una cosa material, constituido por un elemento intencional o *animus* (la creencia y el propósito de tener la cosa como propia) y un elemento físico o *corpus* (la tenencia o disposición efectiva de un bien material) (Cabanellas, 1989, p. 322).

De lo expuesto se puede verificar que la posesión como segundo elemento del derecho a la propiedad al mismo tiempo se constituye por dos elementos a los cuales Cabanellas llama *corpus* y *ánimus*. El *corpus* se refiere a la tenencia material de la cosa mientras al *ánimus* consiste en el ánimo de señor y dueño, la afirmación o el hecho de considerarse dueño de la cosa. Vale aclarar que en el que tiene materialmente la cosa (*corpus*) y reconocer la posesión ajena se constituye en un mero tenedor, como es en el caso del arrendamiento, derecho de uso y habitación, etc.

Finalmente, es necesario concluir que, si bien el dominio se compone de estos dos elementos, éstos pueden subsistir de forma independiente, y el que ostente uno de ellos podrá consolidar su derecho a la propiedad a través de los modos y las acciones establecidas en la ley.

### **2.1.3.2.- Modos de adquirir el dominio**

El Código Civil ecuatoriano establece en su artículo 603, cada uno de los modos por los cuales una persona puede adquirir el dominio de los bienes, dentro de los cuales

establece de forma textual: “Art. 603.- Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción” (Código Civil , 2005). Nos referiremos brevemente a cada uno de los modos de adquirir el dominio; sin embargo, debido a su trascendencia, se profundizará en tratar a la tradición como modo de adquirir el dominio.

La ocupación, según el Código Civil, se refiere a un modo de adquirir el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, siempre y cuando dicha adquisición no se encuentre prohibida por la ley. Sobre la ocupación el Código Civil regula varias actividades como la caza y pesca, uso de playas, propiedad sobre bienes perdidos, e inclusive derechos sobre las palomas y abejas. Al respecto es necesario indicar que la aplicación de estas normas se encuentra limitada por cuanto los bienes inmuebles tienen propietario o son de propiedad estatal, y la mayoría de regulaciones se encuentran contempladas en leyes especiales y muchos de estos artículos son muy difíciles de aplicar debido a las circunstancias actuales.

Sobre la accesión, la legislación civil ecuatoriana establece en su artículo 659 lo siguiente: “La accesión es un modo de adquirir por el cual el dueño de la cosa pasa a serlo de lo que ella produce, o de lo que se junta a ella. Los productos de las cosas son frutos naturales o civiles” (Código Civil , 2005).

Se refiere de forma general a la forma de adquirir el dominio en el caso de que los bienes produzcan frutos o en su defecto se junten con otros y su separación no fuera posible. En el caso de inmuebles, la ley reconoce las accesiones por aluvi3n, avuls3n y la adjunci3n en caso de muebles; igualmente hay que indicar que como regla general



tanto los frutos naturales como civiles pertenecen al dueño de la cosa de la que provienen.

La sucesión por causa de muerte se trata en el libro tercero del Código Civil (2005) y se refiere al dominio de los bienes cuando su titular ha fallecido. En esta circunstancia el dominio de los mismos se transfiere a sus herederos o legatarios según lo establece el artículo 1029 a 1033 en caso de no existir testamento y en 1194 y 1204 en el caso de que el causante haya dejado un testamento válido.

La prescripción en su caso, se encuentra contemplada en la parte final del cuarto libro del Código Civil (2005), en el artículo 2392, el mismo que la define de la siguiente manera:

Art. 2392.- Prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas, o no haberse ejercido dichas acciones y derechos, durante cierto tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.

Una acción o derecho se dice que prescribe cuando se extingue por la prescripción.”  
(Código Civil , 2005)

De lo expuesto se puede evidenciar que los derechos sobre las cosas no son perpetuos, sino que pueden perderse por no ejercerlos durante un tiempo determinado, es así que al operar la prescripción extingue el derecho del propietario anterior y crea uno nuevo a favor de la persona quien lo solicitó judicialmente, motivo por el cual es considerada como un modo de adquirir el dominio.

### **2.1.3.3.- La Tradición.**

Para lo fines del presente trabajo, la tradición se constituye en un elemento fundamental a la hora de estudiar la expropiación, en este sentido luego de definir a la expropiación, se analizarán a los títulos traslaticios de dominio y se realizarán importantes puntualizaciones a fin de entender el funcionamiento de la institución jurídica de la expropiación en el Ecuador. La tradición está definida por el Código Civil de la siguiente manera:

Art. 686.- La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otros, habiendo, por una parte, la facultad e intención de transferir el dominio y por otra, la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales (Código Civil , 2005).

Como se indica, una de las formas de adquirir el dominio de las cosas es tradición, la cual se lleva a cabo por la entrega de la cosa a otra u otras personas; en este modo de transferir el dominio uno de los elementos principales (pero no indispensables) es la voluntad y la capacidad del dueño para entregarla, y por otro lado la voluntad y capacidad de la otra persona para recibirla.

Sin embargo, de lo dicho, y aunque el Código Civil no lo mencione de forma expresa, existen ciertas circunstancias en las cuales se da la tradición de una cosa sin el consentimiento del tradente, como se menciona en el artículo 687 del mismo cuerpo legal:

Art. 687.- Se llama tradente la persona que por la tradición transfiere el dominio de la cosa entregada por él *o a su nombre*, y adquirente la persona que por tradición adquiere el dominio de la cosa recibida por él o a su nombre.

Pueden entregar y recibir a nombre del dueño sus mandatarios, o sus representantes legales. *En las ventas forzadas que se hacen por decreto judicial*, a petición de un acreedor, en pública subasta, la persona cuyo dominio se transfiere es el tradente, y *el juez su representante legal*.

La tradición hecha por o a un mandatario debidamente autorizado, se entiende hecha por o al respectivo mandante [Énfasis añadido]. (Código Civil , 2005).

Como se puede verificar de la norma transcrita, no es un elemento indispensable la voluntad del tradente para que se lleve a cabo la tradición de una cosa; sino que dicho consentimiento puede ser suplido por una resolución judicial en donde el juez funge como representante legal del titular de dominio del bien. Sin embargo, de lo dicho se puede deducir que dicha representación del tradente por parte del juez debe darse dentro de un proceso judicial que garantice el respeto a la defensa, debido proceso y a todas las garantías constitucionales que amparan al titular de dominio. Como se verá en capítulos siguientes, el procedimiento para que se lleve a cabo esta venta forzosa es el juicio de expropiación.

#### **2.1.3.4.- Los títulos traslativos de dominio en el derecho civil.**

La tradición, para que surta los efectos legales requeridos tiene que valerse de diversos títulos, de los cuales cada uno de ellos tiene características específicas; según

lo determinado en el artículo 691 y 718 del Código Civil, los títulos traslativos de dominio aquellos que por su propia naturaleza no crean o hacen “nacer” un nuevo derecho de dominio, sino que hacen que un derecho existente se traslade de una persona a otra, estos títulos pueden ser: la venta, permuta, donación, etc. (Código Civil , 2005).

Nuevamente, pesar de que el Código Civil no se refiere expresamente a los juicios de expropiación, señala lo siguiente sobre las sentencias como justo título de transferencia de dominio en el inciso cuarto del artículo 718: “Pertenece a esta clase las sentencias de adjudicación en juicios divisorios, y los actos legales de partición” (Código Civil , 2005). De lo expuesto, la norma sustantiva civil da a las sentencias la calidad de justo título para la transferencia de dominio.

Así mismo, refiriéndonos al caso concreto de la expropiación, es necesario recurrir al artículo 96 del Código Orgánico General de Procesos, el mismo que dispone que aquella deberá tener la fijación de los linderos del bien expropiado, la determinación de la cantidad del justo precio que deberá entregarse a los acreedores, dejando salvo el derecho del expropiado para cobrar el saldo pendiente, la indemnización al arrendatario, de existir tal circunstancia, la cancelación del embargo y medidas cautelares de haberlas, de forma que el inmueble se transfiera completamente saneado, y la orden de expropiación total en el caso de que quede para el dueño una parte inferior al 15 por ciento de la propiedad ya sea en expropiación o precio. (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

Como se puede apreciar en el artículo citado, es el mismo Código General de Procesos el que establece que la sentencia del juicio de expropiación servirá como justo título para perfeccionar la tradición de un inmueble por parte de la entidad expropiante; de esta forma se puede concluir que al ser la sentencia el justo título traslativo de dominio, es la tradición el modo con el cual se lo adquiere.

Así mismo, es necesario aclarar que además de las sentencias como título traslativo de dominio, la tradición también se podrá perfeccionar por la inscripción de la escritura de transferencia de dominio cuando existe un acuerdo con el expropiado.

#### **2.1.3.5.- Naturaleza de la transferencia de dominio en la expropiación.**

En la forma en la que se encuentra redactada la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública conjuntamente con el Código Orgánico General de Procesos, es común que se confunda el funcionamiento de la institución de la expropiación, por cuanto en su etapa administrativa existen actos administrativos pueden generar confusión al momento de perfeccionar la transferencia de dominio de los inmuebles.

El artículo 58 y 58.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008) establecen el procedimiento a seguir dentro de la fase administrativa del proceso de expropiación, el mismo que se tratará brevemente al no ser el objeto principal de estudio de este trabajo. Este procedimiento, al haberse inscrito y notificado la declaratoria de utilidad pública y el anuncio de proyecto abre la posibilidad de que tanto la entidad expropiante como el expropiado puedan negociar el justo precio del inmueble con un incremento máximo de hasta el 10%.

En esta circunstancia, si en dichas negociaciones las partes llegan a un acuerdo dentro de los parámetros establecidos por la ley, el expropiado y la entidad expropiante formalizarán dicho acuerdo en la correspondiente escritura pública de transferencia de dominio, la misma que será inscrita en el Registro de la Propiedad que corresponda, según se dispone en el artículo 58.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Dicha transferencia de dominio, cumple con los presupuestos establecidos en el artículo 686 del Código Civil, por cuanto el titular de dominio (expropiado) tiene la facultad, la voluntad y la intención de entregar un bien inmueble de su propiedad a una persona jurídica de derecho público (entidad expropiante), la misma que tiene la capacidad y la intención de adquirirlo; circunstancia que, como se indicó anteriormente, cumple con los elementos de la tradición. En este caso, el título traslativo de dominio es la escritura pública por medio de la cual se formalizó dicha negociación; tal situación inclusive puede asemejarse con una compra-venta al haber existido una contraprestación dineraria hacia el expropiado la cual reconoce voluntariamente como el justo precio.

Funciona de modo diferente la expropiación en el caso de que no exista un acuerdo entre la entidad expropiante y el expropiado. En este caso el artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública dispone:

Expirado el plazo sin que sea posible un acuerdo directo la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación tomando como precio el establecido en el artículo anterior sin tomar en cuenta el diez por ciento (10%). El propietario podrá impugnar dicho

acto ante las y los jueces de lo contencioso administrativo, exclusivamente en cuanto al justo precio, de conformidad con el trámite para el juicio de expropiación establecido en el Código Orgánico General de Procesos (Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, 2017).<sup>1</sup>

Al no existir acuerdo por parte del expropiado y la entidad expropiante, se iniciaría un proceso judicial de expropiación bajo las reglas del procedimiento sumario establecido en el Código Orgánico General de Procesos según lo determina su artículo 332, numeral nueve que dispone en lo pertinente: “Art. 332. Procedencia.- Se tramitarán por procedimiento sumario: (...) 9. Las controversias generadas por falta de acuerdo en el precio a pagar por expropiación”. (Código Orgánico General de Procesos, 2015). Cumplido este procedimiento, los jueces competentes emitirán una sentencia que se ajuste a los parámetros determinados en el artículo 96 del mismo cuerpo legal citado anteriormente, y dicho instrumento servirá como justo título, el mismo que se inscribirá en el Registro de la Propiedad correspondiente para perfeccionar la transferencia de dominio.

Hay que aclarar así mismo que a pesar de que dentro del proceso de expropiación se inscriben actos administrativos como pueden ser la declaratoria de utilidad pública y el acto administrativo de expropiación, los mismos no se constituyen en el justo título de transferencia de dominio, sino que fungen únicamente como limitaciones al dominio que salvaguardan el inmueble a fin que no se pueda disponer del mismo

---

<sup>1</sup> De la norma jurídica ya citada se verifica que la ley manda a emitir un nuevo acto administrativo de expropiación el mismo que podrá ser impugnado por el propietario del inmueble ante los jueces de lo contencioso administrativo; sin embargo, no faculta al Estado a iniciar un juicio de expropiación para obtener la ocupación inmediata ni la sentencia que sirva como justo título de transferencia de dominio. Este punto es el tema central del presente trabajo el mismo que con más detalle se analizará en capítulos posteriores, sin embargo, se obviará esta circunstancia a fin de continuar con el análisis actual.

atentando contra el interés público del cual están revestidos (Absolución de Consulta, 2018).

Finalmente, se puede concluir que en la expropiación la transferencia de dominio del bien inmueble del expropiado a la entidad expropiantes se hace bajo el modo de la tradición, y el justo título pueden ser la escritura pública de transferencia de dominio en el caso de que haya existido un acuerdo entre las partes, o en su defecto la sentencia de expropiación en el caso de que no haya existido un acuerdo y el justo precio sea fijado judicialmente. Con ambos instrumentos, la transferencia de dominio se perfeccionará con su inscripción en el Registro de la Propiedad correspondiente.

## **2.2. La Expropiación**

La expropiación se encuentra definida doctrinariamente de varias formas; en este sentido, para Couture, citado por (López, 2016), la expropiación “consiste en la acción y efecto de privar a sus propietarios, por causa de necesidad o utilidad pública, de bienes habitualmente inmuebles mediante justa y previa compensación” (p. 1). De esta definición se puede destacar la necesidad o utilidad pública y la justa y previa compensación, como se analizará más adelante, estos parámetros son el pilar fundamental que diferencian a la expropiación de la confiscación.

Juan Larrea Holguín (2010), dentro de la doctrina ecuatoriana, define a la expropiación de la siguiente manera: “venta forzosa de una cosa, impuesta por el Estado u otra entidad de derecho público para destinarla a una finalidad de necesidad o utilidad social o pública (...) Mediante el pago del precio convenido o fijado en juicio



de expropiación”. Esta definición, por su parte determina que se trata de una venta forzosa, en este sentido, dicha definición ratifica lo anteriormente mencionado en cuanto a la tradición como modo de adquirir el dominio en la expropiación; igualmente, además de la utilidad pública, el autor al referirse a que el pago por el justo precio puede ser por convenido o fijado en juicio de expropiación, añade el elemento de la voluntad a la materia de la expropiación. En tal efecto se justifica la existencia de un proceso administrativo de expropiación que tiene como elemento fundamental la voluntad del expropiado de continuar con la transferencia de dominio por estar de acuerdo con el justo precio que la ley faculta a negociad a la administración pública.

Para Rubén Elías Moran Sarmiento (2007) la expropiación es entendida de la siguiente manera:

Acción en favor de los entes públicos para consolidar la transferencia de dominio de un bien raíz de manos privadas al sector público de manera forzada (no voluntaria) Institución que tiene que ver con el avance del derecho social, pues el traslado de la propiedad a manos de la entidad pública responde necesariamente a la obligación de satisfacer un interés social, que supera obviamente el interés particular (Morán Sarmiento, 2007, p. 274).

El autor es más específico al momento de definir la expropiación; es así que puntualiza que la expropiación es una facultad exclusiva de los entes públicos de forma no voluntaria. Igualmente, se refiere a la misma como una acción destinada a consolidar la transferencia de dominio de un determinado al Estado con el fin de satisfacer una necesidad social.

De los criterios citados y analizados podemos sintetizar que la expropiación es la acción, administrativa y judicial, por medio de la cual una entidad estatal transfiere a su favor el dominio de un bien inmueble; esta transferencia de dominio puede ser voluntaria o forzada a través de una acción judicial. Esta acción, sin embargo, debe hacerse necesariamente bajo las condiciones de utilidad pública del bien expropiado y bajo una justa valoración y pago previos.

### **2.2.1.- La expropiación en la jurisprudencia internacional**

El Ecuador fue sentenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro de un emblemático caso que dejó sentada importante jurisprudencia sobre la expropiación, el Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador (2008) determinó importantes parámetros sobre el derecho a la propiedad y sobre la expropiación como tal. En este sentido, a pesar de que no se refiere directamente a la expropiación establece lo siguiente:

El derecho a la propiedad privada debe ser entendido dentro del contexto de una sociedad democrática donde para la prevalencia del bien común y los derechos colectivos deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales. La función social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma, y es por ello que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada, respetando siempre los supuestos contenidos en la norma del artículo 21 de la Convención, y los principios generales del derecho internacional (Salvador Chiriboga vs. Ecuador, 2008).

En este sentido, se puede inferir en que la expropiación, según lo analiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se convierte en una institución jurídica que sirve como mecanismo para limitar o restringir de forma legítima el derecho a la propiedad. Ahora, es la misma sentencia la que determina los requisitos principales para que se pueda limitar el derecho a la propiedad a través de la expropiación. Es así que determina dos criterios que son: la utilidad pública o interés social y el pago de una justa indemnización.

Sobre la utilidad pública la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008), señala lo siguiente:

73. Las razones de utilidad pública e interés social a que se refiere la Convención comprenden todos aquellos bienes que por el uso a que serán destinados, permitan el mejor desarrollo de una sociedad democrática. Para tal efecto, los Estados deberán emplear todos los medios a su alcance para afectar en menor medida otros derechos, y por tanto asumir las obligaciones que esto conlleva de acuerdo a la Convención.

74. De manera análoga al interés social, esta Corte ha interpretado el alcance de las razones de interés general comprendido en el artículo 30 de la Convención Americana (alcance de las restricciones), al señalar que “[e]l requisito según la cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del ‘bien común’ (artículo 32.2 de la Convención), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es ‘la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad’ (Salvador Chiriboga vs. Ecuador, 2008).

De lo indicado, se puede verificar que la utilidad pública e interés social comprende los bienes que permitan un mejor desarrollo social, es decir, a fin de promover el desarrollo de varios derechos, se afecta a uno en menor medida; como se indica, el Estado tiene la obligación de afectar lo menos posible a otros derechos, en este caso el de la propiedad. Así mismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos realiza una analogía entre el interés social y el bien común, y determina que se considerarán de bien común todas aquellas acciones destinadas a permitir el progreso espiritual y material del ser humano. Del texto analizado se puede verificar que el interés público e interés social es una categoría que se le da a un bien de que el uso que se le dará al mismo contribuirá para el desarrollo y ejercicio de los derechos de la ciudadanía en general, es decir, que contribuirá para el bien común.

Por otro lado, en lo que se refiere al pago de una justa indemnización, la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que en los casos de expropiación que se pague al expropiado la justa indemnización se constituye un principio general del derecho internacional derivado de la necesidad de encontrar un equilibrio entre el interés general y el particular del propietario, circunstancia que se ha determinado en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos al referirse al pago de una “justa indemnización”. Igualmente, para que cumpla con el criterio de “justa”, debe realizarse de forma adecuada, pronta y efectiva (Salvador Chiriboga vs. Ecuador, 2008).

Dentro del mismo fallo, se cita a la Corte Europea de Derechos Humanos en una interpretación al artículo 1° del Protocolo No. 1, en el cual se considera que el derecho a recibir una indemnización está íntimamente ligado al hecho de ser privado de la

propiedad. Además, en la esfera internacional, la Organización de las Naciones Unidas en la Resolución No. 1803 determinó que dentro de la soberanía de los Estados para expropiar, se encuentra el deber de compensar al dueño de forma apropiada, y consagrando la exigibilidad de este derecho en el derecho y jurisprudencia internacional (Salvador Chiriboga vs. Ecuador, 2008).

Así mismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considera que en caso de expropiación, para que la indemnización recibida sea considerada adecuada debe realizarse en función del valor comercial del bien inmueble expropiado a la fecha anterior a la declaración pública de éste, siempre buscando el correcto equilibrio entre el interés general y particular (Salvador Chiriboga vs. Ecuador, 2008).

La justa indemnización, parámetro establecido por la Convención Americana de Derechos Humanos y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se convierte en la principal garantía que tiene el ciudadano de no encontrarse frente a un proceso de confiscación. En este sentido, el expropiado recibe una justa indemnización por ser privado de la propiedad del inmueble expropiado; para el efecto, dicha indemnización debe tomar como referencia el valor comercial del bien objeto de la expropiación de forma anterior a la declaratoria de utilidad pública.

El establecer que el valor “justo” es el avalúo comercial del inmueble al momento de la declaratoria de utilidad pública busca que el expropiado ni se enriquezca ni se empobrezca con la indemnización recibida por la expropiación, sino dejarlo en igualdad de condiciones, como se establece en múltiples sentencias establecidas por las Cortes Provinciales de Justicia del Ecuador (INMOBILIAR vs. Iturralde Castello , 2019).

En la legislación ecuatoriana se toma como justo precio el avalúo catastral establecido por los GAD Municipales, el que en muchas de las ocasiones no representa el valor comercial del inmueble expropiado; ante dicha circunstancia la ley prevé el juicio de expropiación como mecanismo para que con la práctica de la prueba, que generalmente son informes periciales de avalúo, el expropiado pueda hacer valer sus derechos y el juez competente fije el justo precio, de forma que no resulte afectado por el proceso expropiatorio.

Para concluir, podemos indicar que los elementos indispensables que se deben encontrar en la expropiación, como son la utilidad pública y el interés social y la justa valoración, se encuentran reguladas por normas como son la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), a través de las cuales se establecen los criterios para la utilidad pública así como el procedimiento en caso de oposición por parte del expropiado.

### **2.2.2.- Capacidad para expropiar**

La capacidad para expropiar es una potestad otorgada privativamente al Estado, es decir, serán las instituciones estatales a las que la ley les haya dado dicha facultad las únicas que podrán expropiar bienes; ahora, en el Ecuador, esa facultad se otorga por la Ley y por Decretos para las instituciones de la administración pública central, y para los gobiernos autónomos descentralizados la norma que les faculta es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Esta potestad

es prevista por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en los artículos 58, 58A y 58.1 al 58.10.

En las instituciones de la administración pública central por ejemplo tenemos al Ministerio del Ambiente, que, en su calidad de Autoridad Ambiental Nacional, tiene facultad expropiatoria otorgada por el Código Orgánico Ambiental (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017) en su artículo 49. Igualmente, en el caso de instituciones que cuentan con facultades expropiatorias otorgadas mediante Decreto Ejecutivo, tenemos a la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, cuya facultad expropiatoria de forma tácita se encuentra determinada por el artículo 6, numeral 9 del Decreto Ejecutivo No. 503 de 12 de septiembre de 2018, publicado en el Registro Oficial No. 335 de 26 de septiembre de 2018 (Presidencia de la República, 2018).

Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), establece lo siguiente:

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

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 (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Como se puede verificar del artículo citado, se recogen los parámetros establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la utilidad pública e interés social y la justa valoración. Igualmente, la norma antes citada, otorga la facultad expropiatoria de forma privativa a los gobiernos regionales (no creados hasta la presente fecha), gobiernos provinciales, municipales y distritos metropolitanos. Es necesario indicar que se excluye de esta potestad a los gobiernos parroquiales y demás organizaciones de menor ámbito territorial.

Hay que destacar que la potestad expropiatoria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se encontraba regulado por el mismo COOTAD, en sus artículos 446 al 459; sin embargo, dicho procedimiento fue suprimido por la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, y desde el 20 de marzo de 2017, dichos proceso se ven regulados por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

### **2.2.2.- Sujetos de la expropiación**

En la expropiación pueden intervenir las siguientes personas: expropiante, expropiado, administrador de justicia y beneficiario. La entidad expropiante, por su parte puede ser cualquier entidad pública que esté facultada para hacerlo que puede tratarse de entidades de la administración pública central como gobiernos autónomos descentralizados. La capacidad para expropiar de cada una de ellas se analizará en el capítulo siguiente.



El expropiado, por otro lado, es la persona natural o jurídica titular de dominio del bien inmueble que es objeto de la expropiación. Sobre quienes no fueren titulares de dominio y se encuentren en posesión u ocupación del inmueble, harán valer sus derechos de conformidad con lo determinado el artículo 58.6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

El administrador de justicia, se refiere al juez o tribunal competente para resolver el proceso de expropiación. De conformidad a lo que establece la actual normativa establecida en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, será el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a fin de conocer la impugnación del acto administrativo de expropiación exclusivamente en cuanto al justo precio. Esta circunstancia, al no tratarse propiamente de un juicio de expropiación es el principal problema a tratar en el presente trabajo.

Finalmente, el beneficiario es quien efectivamente va a recibir el inmueble expropiado. Es necesario aclarar que las entidades públicas pueden tener las dos calidades como expropiante y beneficiario, o en su defecto una entidad expropiante puede expropiar para otra en función de un mandato; en esta circunstancia, una entidad especializada y con la capacidad técnica puede expropiar un inmueble para que posteriormente sea transferido a la entidad beneficiaria. Por ejemplo, la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria, al contar con la capacidad técnica puede expropiar un inmueble para ser transferido a otra entidad que por su propia naturaleza no cuentan con la capacidad técnica o jurídica para hacerlo, como puede ser el Ministerio del Interior o Ministerio de Salud (Decreto Ejecutivo 503, 2018).

## **2.3. La tramitación del juicio de expropiación**

### **2.3.1. Antecedentes históricos de la expropiación en su etapa judicial desde el Código de Procedimiento Civil**

El proceso de expropiación en el Ecuador no representó un problema en su ejecución mientras se encontraba en vigencia el Código de Procedimiento Civil, puesto que dicho cuerpo normativo por sí mismo determinaba un procedimiento judicial específico para dicho asunto, y contemplaba todos los aspectos necesarios para que se lleve a cabo; sin embargo, se trataba de un procedimiento escrito que por su propia naturaleza traía consigo una importante demora en su tramitación.

En este sentido, los artículos 781, 782 y 783 del derogado Código de Procedimiento Civil (2005) señalaban:

Art. 781.- 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 (Código de Procedimiento Civil, 2005).

Art. 782.- La tramitación del juicio de expropiación sólo tiene por objeto determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de precio de la cosa expropiada, siempre que conste que se trata de expropiación por causa de utilidad pública (Código de Procedimiento Civil, 2005).

Art. 783.- La declaración de utilidad pública, para fines de expropiación tiene por objeto determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de precio de la cosa expropiada, siempre que conste que se trata de expropiación por causa de utilidad pública (Código de Procedimiento Civil, 2005).

Como se puede verificar de las normas anteriormente citadas, el Código de Procedimiento Civil es claro en reconocer el derecho a la propiedad, de terminando que la única manera por la cual un ciudadano puede ser expropiado es por las normas establecidas en dicha sección; sin embargo también reconoce que pueden existir otras normas jurídicas las que puedan regular aspectos especiales en los casos de expropiación, como fue en efecto el Código de Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el mismo que determinaba normas especiales para los gobiernos autónomos descentralizados.

Así mismo se determinó que el objeto del juicio de expropiación no tiene por objeto determinar si esta se realiza o no; sino que únicamente se limita a fijar el justo precio del inmueble que tendrá que pagar la entidad expropiante. Con eso se niega la posibilidad que los expropiados a fin de salvaguardar sus propiedades puedan detener la realización de infraestructura en beneficio de toda la ciudadanía precautelando el interés público declarado por el órgano estatal competente.

De igual manera, al hablar de utilidad pública, el Código de Procedimiento Civil reconocía al Estado como el único facultado para aplicar la figura jurídica de la expropiación; en este sentido se reconoce que son varias de las instituciones del sector público las que pueden realizarlo, como es la administración pública central,

principalmente ministerios y secretaría, así como los gobiernos autónomos descentralizados como los municipios y consejos provinciales. Igualmente se reconoce que dicha declaratoria de utilidad pública no puede ser materia de discusión judicial, en lo que corresponde al mismo hecho de declarar de utilidad pública el inmueble, y en tal efecto no puede ser ratificada o dejada sin efecto por un juez de lo civil; sin embargo, la misma, al tratarse de un acto administrativo, puede ser conocida por la jurisdicción contencioso administrativa sobre sus temas de forma o de fondo en dicha materia pero la interposición de este proceso judicial no suspendía el proceso de expropiación.

De lo analizado se puede evidenciar que el Código de Procedimiento Civil ahora derogado, establecía de forma correcta y precisa los parámetros generales que servían de base fundamental dentro del procedimiento de expropiación a fin de que el mismo permita al Estado adquirir los inmuebles que sean necesarios para llevar a cabo la obra pública y al mismo tiempo se precautelen los derechos de los expropiados.

### **2.3.2. Del proceso judicial de expropiación en el Código de Procedimiento Civil**

Como lo establecía el Código de Procedimiento Civil (Congreso Nacional del Ecuador, 2005), en el caso de que no haya existido acuerdo previo con el expropiado, el juicio de expropiación iniciaba con la presentación de la demanda ante los jueces de lo civil del lugar en el que se encuentre el inmueble expropiado. Esta demanda debe ser presentada por la máxima autoridad de la entidad expropiante (o su delegado), y por el Procurador General del Estado, cumpliendo con todos los requisitos establecidos

para el efecto como son la orden para iniciar el juicio de expropiación, certificado de gravámenes, el certificado de avalúo del inmueble y el plano correspondiente.

Con la presentación de la demanda el juez procedía con la calificación, y en el caso de que se haya consignado el valor del avalúo, ordenaba la ocupación inmediata del inmueble. Hay que aclarar que la ocupación inmediata del inmueble se ordenaba única y exclusivamente cuando se haya consignado el valore del justo precio; en este sentido podía presentarse y calificarse la demanda sin dicha consignación y el juicio se seguiría sustanciando sin ordenar la ocupación inmediata.

Continuando con la tramitación del proceso hay que citar al artículo 788 (Código de Procedimiento Civil, 2005), que determinaba lo siguiente:

Art. 788.- Presentada la demanda y siempre que se hayan llenado los requisitos determinados en los artículos anteriores, el juez nombrará perito o peritos, de conformidad con lo establecido en este Código, para el avalúo del fundo. Al mismo tiempo, mandará que se cite a todas las personas a que se refiere el artículo anterior, para que concurran a hacer uso de sus derechos dentro del término de quince días, que correrá simultáneamente para todos. En el mismo auto se fijará el término dentro del cual el perito o peritos deben presentar su informe, término que no excederá de quince días, contados desde el vencimiento del anterior (Código de Procedimiento Civil, 2005).

De lo expuesto se puede determinar que el Código de Procedimiento Civil manda al juez a nombrar un perito para que realice un avalúo del inmueble con el objeto de determinar un justo precio de valor comercial, tomando en cuenta que los avalúos

municipales no podrían corresponder al valor real del inmueble; con esta circunstancia se garantiza que el expropiado no se verá afectado por la expropiación de dicho inmueble al recibir una justa compensación con el mismo. De la misma manera con la citación, los expropiados se garantiza que los mismos podrán hacer sus observaciones al informe pericial, y en caso de que no se sientan conformes solicitar un nuevo avalúo.

Con todos estos insumos el juez dictaría sentencia, la cual podría ser apelada por las partes y dicha apelación se conocería por la Corte Provincial correspondiente, la misma que resolvería en mérito de autos. Dicha sentencia de segunda instancia no sería objeto de recurso de casación por cuanto la expropiación se trataría de un juicio de conocimiento y no declarativo de derechos.

A pesar de que el procedimiento anteriormente descrito no implicaba mayores formalidades en su tramitación y de la lectura de la norma se podría deducir que no tardaría una mayor cantidad de tiempo, las mismas formalidades generales propias del extinto Código de Procedimiento Civil retardaban su tramitación, como la dificultad de citación judicial a los expropiados y la existencia de nulidades que retrotraían el proceso a etapas anteriores, las mismas que pretendían ser resueltas con la expedición del Código Orgánico General de Procesos.

### **2.3.3. El Código Orgánico General de Procesos y la tramitación del juicio de expropiación**

El Código Orgánico General de Procesos, con su entrada en vigencia, cambió el paradigma del proceso civil en el Ecuador al pasar de un sistema escrito a un proceso

mixto (escrito y oral) que brindó mayor celeridad a los procesos en general, sin embargo, trajo consigo algunos problemas principalmente en materia de expropiaciones, por cuanto a pesar de establecer un procedimiento, en ninguna parte de su articulado otorga al Estado la facultad para iniciar juicios de expropiación, a pesar de que se refiere a dicho proceso judicial en cuatro artículos.

La primera referencia al juicio de expropiación, se da en el artículo 96 del Código Orgánico General de Procesos (2015), el mismo que en su artículo 96 establece de forma textual:

Art. 96.- Contenido de la sentencia de expropiación. Además de lo previsto en el artículo anterior, la sentencia de expropiación contendrá:

1. La fijación de los linderos de lo expropiado y el precio.
2. La determinación de la parte del precio que debe entregarse al acreedor si existe algún gravamen, mediante la relación del precio total y el volumen de la deuda.

Si se trata de la expropiación total del predio y el precio es inferior al monto de lo adeudado, se ordenará pagar todo el precio al acreedor, dejando a salvo su derecho para el cobro del saldo pendiente.

También se descontarán, el plusvalor que tenga el inmueble en caso de expropiación parcial, los impuestos municipales y, en particular, el impuesto a las utilidades obtenidas por el expropiado al momento del pago de la compensación por parte de la entidad expropiante.

3. La determinación de la indemnización que se debe pagar al arrendatario por concepto de terminación del arrendamiento, conforme con las reglas del Código Civil.
4. La cancelación del embargo una vez que se ordene poner el precio a disposición de la o del juzgador que lo haya ordenado. Asimismo, se dispondrá la cancelación de las

medidas cautelares, prohibiciones de gravar y enajenar y se darán por terminados los contratos y gravámenes que se hayan constituido sobre el inmueble, de manera que se transfiera a la entidad expropiante libre de cargas.

5. La orden de expropiación total, en el caso de que quede para el dueño una parte inferior al 15% de la propiedad, por extensión o precio.

En todos los casos se ordenará la cancelación de gravámenes.

Depositado el precio la sentencia se protocolizará y se inscribirá para que sirva de título de propiedad. (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

El artículo 96 del Código Orgánico General de Procesos establece de forma taxativa los requisitos que deberá tener la sentencia de expropiación, a la cual dicha norma le da un carácter especial y la diferencia del resto de las sentencias reguladas por este cuerpo normativo. Aquí se establece que los requisitos serán la fijación de linderos, determinación de precio y el porcentaje que deberá entregarse en caso que el inmueble haya tenido algún gravamen, la determinación de la indemnización que se debe pagar al arrendatario en caso que exista, la cancelación de embargos o gravámenes, la orden de expropiación total en caso de que el sobrante del inmueble sea inferior al 15% de la propiedad. Igualmente determina la obligatoriedad de cancelación de gravámenes, así como el carácter de título de transferencia de dominio que tendrá la sentencia de expropiación.

Como se verifica, también se establece el procedimiento que se seguirá en el caso de que existan acreedores cuyas acciones de cobro hayan derivado en gravámenes sobre el inmueble expropiado, así como la situación de los tributos que se hallen pendientes de pago correspondientes al inmueble. Igualmente, la ley dispone la terminación inmediata de los contratos que existan sobre el inmueble, contemplando



una indemnización al arrendatario en el caso de que el inmueble se encuentre arrendado.

Este artículo, tiene como objeto, además de establecer los requisitos de la sentencia de expropiación, sentar el andamiaje jurídico necesario a fin de que, a través de este juicio, se precautele los derechos e intereses de posibles acreedores del expropiado así como de quienes tengan cualquier tipo de contrato sobre el inmueble; de igual manera busca que el inmueble expropiado se encuentre completamente saneado y libre de cualquier tipo de gravamen para que la obra pública a realizarse no tenga ningún tipo de conflicto legal al momento de ejecutarse.

La segunda mención que se hace a la expropiación en el Código Orgánico General de Procesos (2015), es en el artículo 143, el mismo que procedo a citar a continuación:

Art. 143.- Documentos que se deben acompañar a la demanda. A la demanda deben acompañarse, cuando corresponda, los siguientes documentos;

1. El poder para intervenir en el proceso, cuando se actúe por medio de apoderada o apoderado o de procuradora o procurador judicial.
2. Los habilitantes que acrediten la representación de la o del actor, si se trata de persona incapaz.
3. Copia legible de la cédula de identidad o ciudadanía, pasaporte o Registro Único de Contribuyentes de la o del actor.
4. La prueba de la calidad de heredera o heredero, cónyuge, curadora o curador de bienes, administradora o administrador de bienes comunes, albacea o de la condición con que actúe la parte actora, salvo que tal calidad sea materia de la controversia.

5. Los medios probatorios de que se disponga, destinados a sustentar la pretensión, precisando los datos y toda la información que sea necesaria para su actuación.

6. *En los casos de expropiación, la declaratoria de utilidad pública, el certificado de propiedad y gravámenes emitido por el Registro de la Propiedad, el certificado del catastro en el que conste el avalúo del predio.*

7. *Los demás documentos exigidos por la ley para cada caso.*

La o el juzgador no ordenará la práctica de ninguna prueba en contravención a esta norma y si de hecho se practica, carecerá de todo valor probatorio. (Código Orgánico General de Procesos, 2015)

En esta segunda mención hecha por el Código Orgánico General de Procesos, se establecen los requisitos adicionales que se deben adjuntar a la demanda en los casos de los juicios de expropiación, los mismos que son la declaratoria de utilidad pública, el certificado de gravámenes emitido por el Registro de la Propiedad correspondiente y el certificado de catastro en el que conste el avalúo del inmueble. Con estos requisitos adicionales el juzgador tendría los insumos necesarios para cumplir a cabalidad con lo preceptuado en el artículo 96 anteriormente citado. Es decir, con la declaratoria de utilidad pública se conocería la importancia y la finalidad social de la expropiación, con el certificado de gravámenes se demostraría la titularidad de dominio del expropiado, así como los gravámenes que recaigan sobre el inmueble al igual que los acreedores del expropiado, finalmente el certificado de catastro en el que exista el avalúo se justificaría el justo precio del inmueble, y que vale recalcar, es el valor sobre el cual se han determinado los tributos sobre el expropiado.

La tercera mención al juicio de expropiación se realiza en el artículo 146 (Código Orgánico General de Procesos, 2015), el mismo que establece importantes

características a tomar en cuenta en el juicio de expropiación y lo hace señalando que en caso de expropiación urgente, el juez o jueza competente ordenará la ocupación inmediata en el auto de calificación siempre que se haya acompañado el precio que se determina como avalúo comercial municipal, disponiendo la inscripción de la demanda en el Registro de la Propiedad respectivo de forma previa a la citación.

De igual manera se deja constancia que la inscripción de la demanda no impide que se enajenen los bienes; sin embargo los efectos de la sentencia recaerán en contra del adquirente. Finalmente, en el caso de obtener sentencia de expropiación favorable, en este acto se cancelaran los gravámenes y limitaciones de dominio inscritos después de la demanda.

En este sentido, el Código Orgánico General de Procesos, al referirse a la calificación de la demanda, se refiere de forma expresa a la expropiación, y hace mención a la ocupación inmediata, disponiendo que la misma se realice en el auto de calificación, siempre que a la demanda se acompañe el precio fijado en el avalúo comercial municipal. De la lectura del sexto inciso que se refiere al juicio de expropiación, se establece como requisito indispensable para que el juez ordene la ocupación inmediata la consignación del avalúo municipal del inmueble; sin embargo, de la lectura del mismo no se puede determinar que la falta de consignación se convierta en un impedimento para que el proceso pueda continuar avanzando, es decir, en el caso de que se presentare la demanda de expropiación y no se consigne el valor del justo precio, el juicio de expropiación podría continuar quedando pendiente la orden de ocupación inmediata mientras se realiza la consignación.

Igualmente, al tratarse el juicio de expropiación de un proceso judicial que versa sobre dominio o posesión de un inmueble y además por mandato legal expreso, es obligatorio que la misma se inscriba en el Registro de la Propiedad correspondiente, y al igual que en otro tipo de procesos, dicha inscripción deberá realizarse antes de citar demandado, con el fin de que el mismo no grave, enajene o disponga del inmueble con el objeto de evitar el proceso.

La cuarta referencia que hace el Código Orgánico General de Procesos (2015) al juicio de expropiación se hace en el artículo 332, que determina las acciones que serán tramitadas en procedimiento sumario son las que ordena la ley, las acciones posesorias, de obra nueva, servidumbres, linderos despojo violento y despojo judicial, alimentos y sus incidentes, divorcio contencioso, incapacidades, interdicción, guardas, controversias relativas a facturas por bienes y servicios y honorarios profesionales cuanto estas no sean exigibles por procedimiento monitorio, despido intempestivo de mujeres embarazadas, en lactancia y dirigentes sindicales, partición no voluntaria y en lo que nos compete las controversias que se generen por falta de acuerdo en el precio a pagar por expropiación.

Como se puede verificar de la norma citada, al juicio de expropiación le corresponde el procedimiento sumario para su sustanciación, porque se encuentra determinado de forma expresa en el numeral 9; es así que el juicio de expropiación efectivamente cuenta con una base normativa que regula su sustanciación la que se refiere a todas las normas que regulan el procedimiento sumario, así como las regulaciones generales de audiencias, prueba, notificaciones, recursos, etc.

La última referencia realizada a la expropiación por el Código Orgánico General de Procesos (2015), se da en la Disposición Transitoria Segunda, la misma que brinda un importante elemento a analizar en cuanto a la regulación de los juicios de expropiación desde la entrada en vigencia del Código Orgánico General de Procesos. Dicha norma establece que los procesos coactivos y de expropiación continuarán su sustanciación de conformidad a lo determinado en el Código de Procedimiento Civil y el Código Orgánico Tributario según corresponda, las cuales se aplicarán hasta que entre en vigencia la ley que regule la materia administrativa, es decir el Código Orgánico Administrativo.

Como se puede verificar, es el mismo Código Orgánico General de Procesos el que mantiene vigentes las normas del Código de Procedimiento Civil en cuanto a la regulación de los juicios de expropiación y procesos coactivos, sin embargo, limita dicha vigencia a la expedición de la norma que regule la materia administrativa. En tal efecto, se puede deducir que el legislador preveía que la norma que regule la materia administrativa también regulara los juicios de expropiación.

Antes de que se expida la norma que regula la materia administrativa se expidió la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública (2017), publicada en el Registro Oficial Suplemento 966 de 20 de marzo de 2017, la misma que en su disposición derogatoria única establece lo siguiente: “ÚNICA.- Derogar las normas del Código de Procedimiento Civil sobre procedimientos de expropiación, que se mantuvieron vigentes por mandato de la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico General de Procesos”. Como se puede verificar, de forma previa a la expedición de la norma que regula la materia administrativa, se dejan sin efecto las

normas del Código de Procedimiento Civil que regulan la expropiación y de esta forma se deja a dichos procesos bajo lo previsto exclusivamente en el Código General de Procesos, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (reformada) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

A pesar de que dicha transitoria ya fue derogada hay que indicar que de forma posterior fue publicado el Código Orgánico Administrativo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017), en el Registro Oficial Suplemento No. 31 de 07 de julio de 2017, como norma jurídica que regula la materia administrativa; sin embargo, a pesar de que se regula la materia coactiva, nada se dice en este cuerpo legal sobre los juicios de expropiación.

Sintetizando lo analizado, se puede concluir de forma inequívoca la existencia del juicio de expropiación y que el mismo cuenta con todo el andamiaje jurídico para su sustanciación mediante procedimiento sumario y con todas las regulaciones que el Código Orgánico General de Procesos establece en el mismo. Sin embargo, como se pudo verificar, la expropiación cuenta con artículos dispersos que trata a la expropiación de forma general. Igualmente, de la revisión detallada de las normas que regulan la expropiación en el Código Orgánico General de Procesos, no existe ningún artículo que otorgue a las entidades expropiantes la capacidad de iniciar el juicio de expropiación, por lo cual se deberá estar a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

#### **2.3.4 Sustanciación del juicio de expropiación bajo el procedimiento sumario**

Sobre el desarrollo de este tema hay que aclarar que se trata de un análisis hipotético que se realiza en base a las disposiciones del Código Orgánico General de Procesos, en el caso de que las entidades estatales tuvieran la facultad legal de iniciar un juicio de expropiación; circunstancia que hasta la presente fecha no es posible. Igualmente, hay que señalar de forma clara que de investigación realizada a nivel nacional a la presente fecha no se han podido encontrar juicios de expropiación que ya se hayan tramitado y mucho menos que se hayan concluido, justamente porque conforme se encuentra redactada la norma actual, los juicios de expropiación que se han planteado han sido objeto de inhibiciones por parte de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo por la falta de legitimación activa analizada en el presente trabajo.

En este sentido se analizará la razón de la competencia para conocer los juicios de expropiación, la presentación de la demanda con los requisitos necesarios para su validez, la calificación de la misma junto con sus disposiciones judiciales propias del juicio de expropiación, la citación, la contestación a la demanda, la audiencia preliminar, la sentencia y los recursos sobre la misma para finalizar con la protocolización e inscripción de la sentencia ejecutoriada como justo título de transferencia de dominio.

#### ***2.3.4.1. De la competencia***

En cuanto a la competencia de los juicios de expropiación, la misma radicaría en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en razón del territorio, por cuanto se encuentra determinado en el artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de

Contratación Pública, en concordancia con lo establecido en el literal e) del numeral 4 del artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos, el mismo que establece lo siguiente: “Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo,- Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones: (...) 4. Las especiales de: (...) e) Las demás señale la ley” (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

Sobre cuál de los Tribunales Contenciosos Administrativo debe recaer la competencia para conocer el juicio de expropiación por principio procesal general, se indica que la misma recae sobre el juzgador del lugar en donde se encuentre el inmueble materia de litigio de forma excluyente, es decir sin importar el lugar donde sea el domicilio del expropiado; sin embargo el artículo 11 del Código Orgánico General de Procesos (2015) establece en su numeral 2 lo siguiente:

Art. 11.-Competencia excluyente.- Únicamente serán competentes para conocer las siguientes acciones: (...) 2. La o el juzgador del lugar donde está la cosa q la que se refiere la demanda en los asuntos para cuya resolución sean necesarios conocimientos locales o inspección judicial, como sobre linderos, curso de aguas, reivindicación de inmuebles, acciones posesorias y otros asuntos análogos (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

Por otro lado, el Código Orgánico de la Función Judicial (2009), sobre la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, establece lo siguiente:



Art. 216.- COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DISTRITALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Existirán tribunales de lo contencioso administrativo en los distritos que determine el Consejo de la Judicatura, el cual establecerá el número de salas, la sede y espacio territorial en que ejerzan su competencia (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009).

Como se puede verificar de la norma citada, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo son efectivamente distritales, eso quiere de decir que su competencia se da para diferentes provincias. Esta circunstancia contrasta con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Código Orgánico General de Procesos, el mismo que exige que los jueces tengan conocimientos específicos del lugar donde se encuentra el objeto del litigio, puesto que al ser provinciales poco conocerían sobre la realidad local del inmueble expropiado.

En este sentido es necesario resaltar la importancia del conocimiento del inmueble por parte del o los jueces que tramitan el juicio de expropiación, puesto que su conocimiento del lugar significaría un importante criterio que ayude al administrador de justicia a valorar de manera justa el precio del inmueble. Adicionalmente hay que señalar que la actividad probatoria se vería dificultada cuando los jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo deban trasladarse a diferentes provincias con el fin de inspeccionar el inmueble expropiado. Sin embargo, de lo indicado la competencia por mandato legal le fue otorgada a la justicia contenciosa administrativa y tal circunstancia debe ser acatada mientras el artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública siga vigente y por lo tanto sean los competentes para conocer el juicio de expropiación.

#### ***2.3.4.2. La presentación de la demanda***

El inicio de todo proceso judicial se inicia con la presentación de la demanda y como se había analizado de forma breve en párrafos anteriores, la presentación de la demanda debe cumplir con los requisitos que determina el artículo 142 del Código Orgánico General de Procesos. Al respecto, sobre el contenido y la forma de la demanda, Palacios (2017) indica lo siguiente:

Para que la demanda pueda producir los efectos jurídicos es necesario que cumpla con los requisitos formales y esté revestida de todas las formalidades previstas en la ley, si fuese lo contrario, el juez está facultado para inadmitirla. (...) También es de considerar que los requisitos de la demanda son establecidos para que sea exigido su cumplimiento y no solo porque se dice que es la base del proceso, sino además porque se facilita la actividad judicial, por ello la exigencia como condición de admisibilidad. (Palacios Soria, 2017, p. 344).

De lo establecido, en aplicación al juicio de expropiación, la demanda debe contener todos los requisitos formales para que el juez la admita a trámite, adicionalmente brindarán al juzgador todos los elementos requeridos para poder resolver la controversia para fijar el justo precio de la expropiación.

Por otro lado, para el trámite de expropiación, la ley prevé que a la demanda de expropiación se acompañen otros elementos además de los que de forma general se adjuntan en otro tipo de juicios; es así que el numeral 6 del artículo 143 del Código Orgánico General de Procesos establece lo siguiente: “6. En los casos de expropiación, la declaratoria de utilidad pública, el certificado de propiedad y gravámenes emitido

por el Registro de la Propiedad, el certificado del catastro en el que conste el avalúo del predio” (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

En este sentido, como se analizó de forma breve en párrafos anteriores, estos requisitos le servirán al juzgador para cerciorarse de varias circunstancias:

1. La declaratoria de utilidad pública: Para obtener la declaratoria de utilidad pública, las instituciones expropiantes deben cumplir con todos los trámites administrativos establecidos en la legislación que regula la contratación pública establezca para el efecto; consecuentemente, este acto administrativo servirá al juzgador para justificar la importancia del inmueble objeto de la expropiación, su utilidad pública y el interés social que reviste el mismo para el desarrollo de una obra pública.
2. El certificado de gravámenes emitido por el Registro de la Propiedad: Este requisito es de vital importancia por cuanto a través del mismo se puede verificar la legitimidad del demandado; es decir, que sea el dueño del inmueble a quien se le pagará el justo precio por el concepto del mismo. De la misma manera, este documento contiene la información de los juicios que se puedan estar ventilando sobre el dominio del inmueble a fin de que las partes puedan hacer valer los derechos que le correspondan dentro del juicio de expropiación; permite al juzgador conocer los gravámenes que pesan sobre el inmueble con la finalidad de que en el proceso se pueda contar con los acreedores dentro del proceso a fin de que las obligaciones sean cubiertas con la indemnización pagada por la expropiación. Finalmente, en el caso de que se halle inscrito, se conocerá la existencia de

un contrato de arrendamiento a fin de que el arrendatario sea indemnizado conforme corresponde según las reglas del Código Civil, como se determina en el artículo 96 del Código Orgánico General de Procesos.

3. El certificado de catastro del bien inmueble objeto de expropiación: Este documento servirá para que el juzgador pueda conocer el avalúo del inmueble, sobre el cual se realizaría la consignación por parte de la entidad expropiante previo a disponer la ocupación inmediata del inmueble.

Cumplidos con estos requisitos indispensables para la validez del juicio de expropiación, cabe indicar que se podrían acompañar a la demanda requisitos adicionales que si bien no son indispensables para la tramitación del proceso sí podrían brindar más celeridad al trámite o cumplir con otros requisitos según el caso específico; por ejemplo, es posible acompañar la consignación del valor del justo precio con la finalidad de que se ordene la ocupación inmediata del mismo, así como partidas de nacimiento y defunción en el caso de que se expropie un bien sucesorio, el expediente administrativo del proceso de expropiación, certificado de impuestos, entre otros.

#### ***2.3.4.3. Calificación de la demanda***

La calificación de la demanda es el acto procesal por medio del cual el juzgador determina la figura jurídica solicitada en juicio, declara su validez ordena las diligencias solicitadas para la sustanciación de la causa (Palacios Soria, 2017, p. 370). Sobre este acto procesal el Código Orgánico General de Procesos determina en el artículo 146 que en lo pertinente establece que cinco días hábiles luego de presentada

la demanda el juez competente verificará si cumple con los requisitos legales que sean aplicables, la calificará y admitirá a trámite disponiendo que sean practicadas las diligencias necesarias; además, en caso de no cumplir con los requisitos dispuestos en el Código Orgánico General de Procesos el juez que conoce la causa mandará a completar la demanda en el término de 5 días, en caso de no hacerlo se archivará la misma sin necesidad de dejar copias.

Como se dispone en el artículo anteriormente referido, al cumplir con los requisitos legales generales además de los requisitos especiales establecidos para el juicio de expropiación, el juzgador en su auto de calificación solicitará las diligencias necesarias en este proceso, estas pueden ser:

- Notificar al acreedor en caso de que el inmueble se encuentre gravado para respaldar alguna obligación;
- Notificar al arrendatario con la demanda de expropiación;
- Oficiar al GAD Municipal correspondiente a fin de que se remita la liquidación de impuestos a la fecha de la declaratoria de propiedad horizontal;
- Disponer la ocupación inmediata del inmueble, o en su defecto señalar una cuenta bancaria a fin de que se consignen los valores por concepto del avalúo del inmueble, la cual podría hacerse inclusive con ayuda de la Fuerza Pública;
- Disponer la inscripción de la demanda en el Registro de la Propiedad correspondiente;

- Disponer la citación al o los expropiados, ya sea de forma directa o a través de deprecatorio o los mecanismos de citación establecidos en el Código Orgánico General de Procesos.
- Determinar el procedimiento que se le dará a la causa (sumario).

A través de la calificación el juzgador ordena que se lleven a cabo varias diligencias que proveerán al proceso de insumos necesarios para resolver el juicio de expropiación de forma rápida con la finalidad de que el mismo tenga como resultado una sentencia que entregue el inmueble completamente saneado y libre de todo gravamen a la entidad expropiante.

#### ***2.3.4.4. La Citación con la demanda de expropiación***

La citación se constituye en el auto interlocutorio por medio del cual se dispone que el demandado comparezca con la finalidad de contestar a la demanda, bajo apercibimiento de ley, es decir, que en el caso de no contestar o no comparecer se podrá sustanciar el procedimiento e inclusive dictar sentencia sin contar con su presencia para ejercer su derecho a la defensa (Palacios Soria, 2017, p. 160).

Dentro del juicio de expropiación el principal efecto que tiene la citación es el de requerir a la o el citado a comparecer ante el juzgador para que deduzca las excepciones de las que se crea asistido (Código Orgánico General de Procesos, 2015), puesto que no serían aplicables los demás efectos que se establecen en el artículo 64 de la misma norma, como es la de constituir al demandado en mora, determinar la posesión de mala fe o la de interrumpir la prescripción. Para llevar a cabo la citación la misma se podrá

hacer en persona, a través de un medio de comunicación o a través de medios electrónicos como son el correo electrónico o el sistema SINE, de conformidad con las nuevas disposiciones agregadas por la Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico de la Función Judicial (2020). El demandado tendrá el término de 15 días para contestar la demanda y 30 días en el caso de que el demandado sea una institución del Estado de conformidad a lo que determina en el numeral 333 del Código Orgánico General de Procesos.

En el caso del juicio de expropiación, hasta la presente fecha no se encuentra definida la legitimación activa ni pasiva del mismo; en tal efecto la demanda no podría iniciarse necesariamente por el Estado hacia el expropiado, sino que se dejaría abierta la posibilidad de que inclusive pueda ser el expropiado quien inicie la demanda en contra del Estado. Hay que aclarar que esta característica no se podrá determinar con claridad mientras no se resuelva el problema jurídico de falta de determinación de la legitimación activa en los juicios de expropiación, circunstancia que es el principal motivo de estudio del presente trabajo.

#### ***2.3.4.5. Contestación a la demanda de expropiación***

Como se expresó anteriormente, al no encontrarse definida la legitimación activa o pasiva para el juicio de expropiación, no existe una determinación exacta en cuanto a quienes podrán proponer el juicio de expropiación; sin embargo, para el presente análisis se tomará en cuenta al Estado como el legitimado activo para proponer dicha acción.

La contestación a la demanda es definida por Hugo Alsina (1961) de la siguiente forma:

La contestación tiene para el demandado la misma importancia que la demanda para el actor porque fija el alcance de sus pretensiones; por eso, bajo este aspecto, hechos dicho que ella también importa el ejercicio de una acción, ya que busca, como la demanda, la tutela del órgano jurisdiccional. Con la contestación queda integrada la relación procesal y fijados los hechos sobre los cuales debe versar la prueba y recaer la sentencia de cuyos términos no podrá apartarse (p. 173-174)

Como se puede verificar, esta definición es clara en determinar que es a través de este acto procesal que se determina el alcance de la pretensión del actor; sin embargo, debido a la naturaleza doctrinaria y jurisprudencial del juicio de expropiación (López, 2016), tal contestación no puede referirse a otra situación que no sea determinar el justo precio del inmueble objeto de la expropiación en función de su avalúo comercial. Para el efecto el expropiado en su contestación puede practicar toda la prueba de la que se crea asistido con la finalidad de determinar un avalúo comercial del predio.

Dentro de la contestación a criterio de la autora, la prueba fundamental a solicitar por parte del expropiado es la prueba pericial, la misma que mediante parámetros técnicos fijaría un valor comercial del inmueble, en este caso el expropiado debería adjuntar el informe pericial junto con la contestación a la demanda, o en su defecto justificar que no se tuvo acceso a la misma con el fin de que sea calificada y se conceda en auto interlocutorio dictado en la audiencia única.



#### ***2.3.4.6. La audiencia única en el juicio de expropiación***

Al corresponder al proceso judicial de expropiación el procedimiento sumario, transcurrido hasta 30 días término luego de la contestación a la demanda le corresponde al juzgador convocar a la audiencia única la misma que constará de dos fases, de saneamiento y de juicio, y al finalizar la misma se dictará la correspondiente sentencia de forma oral, según lo establecido en el artículo 333 que regula el procedimiento sumario (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

Sobre la audiencia única, el Código Orgánico General de Procesos (2015) detalla sus etapas en el numeral 4 del artículo 333, primer inciso, el mismo que establece que se desarrollará en dos fases, siendo la primera la de saneamiento, continúa con la fijación de los puntos de debate y la etapa de conciliación, la segunda fase de la audiencia única contiene las etapas de debate probatorio, alegato inicial, práctica de las pruebas admitidas y el alegato final. La mencionada audiencia debería desarrollarse en el término máximo de treinta días a partir de que el demandado haya contestado la demanda.

Como se puede evidenciar, la audiencia única unifica en una sola audiencia las dos que se realizan en el procedimiento ordinario; es decir, en el procedimiento ordinario se realiza la audiencia preliminar en la que se realiza el saneamiento y se conocen las excepciones previas si las hay, se fijan los puntos de debate, la conciliación y se anuncian los medios de prueba; y es en la audiencia de juicio donde se realiza el alegato inicial, práctica de la prueba y alegato final; sin embargo, en la audiencia única se evacuarán todas estas etapas en una misma audiencia. A efectos de comprender a la

audiencia única que debe realizarse en el juicio de expropiación se analizará brevemente y de forma general cada una de las fases de dicha diligencia.

En lo que se refiere a la primera fase, esta inicia con la etapa de saneamiento, en la que se tratan excepciones previas, nulidades y al fin de calificar la validez procesal. En este sentido Palacios Soria (2017) indica lo siguiente:

Las posibilidades defensivas que se le reconocen al demandado ante una demanda son numerosas, pero deben distinguirse las que serán tratadas en esta etapa del proceso ya que nuestro actual Código procesal le da ya el tratamiento que se merecen a las excepciones, estimando que entre los medios defensivos, es conveniente que resuelvan con el carácter de previo a fin de evitar un innecesario dispendio judicial (p. 193).

Como se verifica, las excepciones previas tienen como finalidad que evitar un litigio innecesario en el caso de que existan circunstancias que puedan interferir con la validez del proceso. Estas excepciones se encuentran determinadas de forma expresa en el artículo 153 del Código Orgánico General de Procesos y corresponden a incompetencia del juzgador, falta de personería o incapacidad de la parte actora, falta de legitimación en la causa o incompleta conformación del litisconsorcio, error en la forma de proponer la demanda, inadecuación del procedimiento o indebida acumulación de pretensiones, litispendencia, prescripción, caducidad, cosa juzgada, transacción o existencia de convenio, compromiso o laudo arbitral. En el caso de que el juzgador verifique la existencia de cualquiera de las excepciones mencionadas

deberá proceder de conformidad a lo que determina el artículo 295 del Código Orgánico General de Procesos.

En el caso de las expropiaciones cualquiera de estas excepciones previas se podría encontrar presente de acuerdo a cada caso concreto. Como se ha podido verificar en un proceso judicial de expropiación, la confusión legal existente sobre el juicio de expropiación ha hecho que varias de mandas de expropiación se presenten ante los jueces de lo civil o en otros casos en Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo que no son los competentes en razón de territorio, en este caso operaría la excepción precisa de incompetencia del juzgador, pero como se ha indicado, en el juicio de expropiación cualquiera de las excepciones previas podrían presentarse según cada caso concreto.

En el caso de las nulidades, se refiere a la vulneración de las solemnidades sustanciales establecidas en el artículo 107 del Código Orgánico General de Procesos, las que corresponden a las siguientes: jurisdicción, competencia, legitimidad de personería, citación con la demanda al demandado, notificación a las partes con la convocatoria a audiencia, notificación de la sentencia y conformación de los tribunales con el número de jueces que la ley determina. Al igual que se señaló en el párrafo anterior, el juicio de expropiación no es susceptible de una de las nulidades en especial, sino que cada caso particular podrá presentar cualquiera de las circunstancias anteriormente señaladas.

El conocimiento y resolución de las excepciones previas y vulneración de las solemnidades sustanciales buscan que el proceso judicial llegue a las siguientes etapas

completamente saneado y no existan circunstancias que lo puedan afectar en lo posterior. Cumplido que ha sido este saneamiento y cuando tanto el juzgador como las partes no tengan vicios que alegar, el juzgador declarará la validez del proceso con la cual se procederá con las siguientes etapas de la audiencia.

La etapa de fijación de puntos de debate es aquella en la que en la que el juez, junto con las partes fijan cuáles son los hechos respecto de los cuales van a litigar y tiene como finalidad que el proceso se lleve a cabo respecto de la prueba de hechos que las partes no discuten, consecuentemente, permite que el juez identifique la precisión los hechos sobre los cuales deberá fijar su apreciación para resolver la controversia (Palacios Soria, 2017, p. 198). En lo que se refiere al juicio de expropiación, por su propia naturaleza, el único punto de debate será fijar el justo precio del inmueble, puesto que este proceso no tiene otra finalidad que ella.

La siguiente y última etapa de la primera fase de la audiencia única se refiere a la conciliación es decir a que las partes encuentren un acuerdo amistoso que ponga fin al litigio. Al respecto dentro del juicio de expropiación una de las partes necesariamente será el Estado, en este sentido es necesario invocar el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (2004), el mismo que establece lo siguiente:

Art. 12.- De la transacción y el desistimiento.- Los organismos y entidades del sector público, con personería jurídica, podrán transigir o desistir del pleito, en las causas en las que intervienen como actor o demandado, para lo cual deberán previamente obtener la autorización del Procurador General del Estado, cuando la cuantía de la controversia sea indeterminada o superior a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América.

Los organismos del régimen seccional autónomo no requerirán dicha autorización, pero se someterán a las formalidades establecidas en las respectivas leyes.

En los organismos y entidades del sector público que carezcan de personería jurídica, el Procurador General del Estado está facultado para transigir o desistir del pleito, en las causas en las que interviniere como actor o demandado, en representación de dichos organismos y entidades, siempre y cuando dichas actuaciones se produzcan en defensa del patrimonio nacional y del interés público. (Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, 2004).

Como se verifica de la norma anteriormente citada, para realizar cualquier tipo de transacción o desistimiento las entidades del Estado necesariamente deben contar con la autorización otorgada por la Procuraduría General del Estado, organismo que luego de presentar una solicitud fundamentada verificará la procedencia o no de tal transacción o allanamiento.

En este sentido, el juicio de expropiación no se trata de un proceso en el que fácilmente se pueda llegar a una transacción, puesto que para llegar al proceso de expropiación se debe contar con la respectiva autorización de la Procuraduría General del Estado el cual no la otorgará de considerar términos favorables para el Estado; por el otro lado, el expropiado comparece al proceso por cuanto no considera que la indemnización a pagar por el inmueble expropiado sea la justa. En este sentido al existir grandes diferencias en cuanto al justo precio del inmueble además del impedimento para el Estado de poder pagar más de los valores establecidos, se convierte en un escenario sumamente complicado llegar a un acuerdo conciliatorio dentro del juicio de expropiación.

La segunda fase de la audiencia única dentro del juicio de expropiación, se iniciaría con el debate probatorio que es en el cual se discutirá y decidirá sobre la admisión de la prueba aportada por las partes dentro del proceso, en esta discusión se tratará a cerca de la pertinencia, valides y posterior admisibilidad de la prueba aportada al proceso (Mazón, 2018). Dentro del proceso judicial de expropiación, la prueba aportada por parte de la entidad expropiante será documental, la misma que también obra como requisito de la demanda de expropiación, como es principalmente el certificado de avalúo municipal, el certificado de gravámenes y la declaratoria de utilidad pública con todos los demás medios probatorios que el expropiante considere necesarios. Al respecto el certificado de consignación de los valores no se constituye un medio probatorio sino un requisito indispensable para que el juez pueda ordenar la ocupación inmediata del inmueble. Además, de la prueba documental, según cada caso en particular, la entidad expropiante podría valerse de la prueba pericial con la finalidad de que se ratifiquen los avalúos municipales con el fin de pagar dicho valor como justo precio por el objeto expropiado, o en su defecto se soliciten con la finalidad de contrastar otra prueba pericial aportada por la contraparte.

Por parte del expropiado, la prueba fundamental al momento de determinar el justo precio del inmueble es la pericial, por medio de la cual un perito debidamente acreditado por el Consejo de la Judicatura procederá a determinar de forma técnica el valor comercial del inmueble que servirá al juzgador como un insumo al momento de resolver. Además, otra de las pruebas fundamentales para resolver la inspección judicial por medio de la cual el juzgador podrá apreciar de forma directa el Estado el inmueble a fin de que pueda construir un criterio sobre la valoración del mismo y

determinar el justo precio. Lo dicho sin perjuicio de que se utilice la prueba documental de la cual el expropiado se crea asistido con la finalidad de justificar su pretensión.

Las pruebas anteriormente mencionadas entre otras que puedan ser aportadas por las partes procesales, deben ser justificadas en cuanto a su pertinencia, utilidad y conducencia por cada una de las partes procesales; dicha fundamentación es valorada por el juzgador y en auto interlocutorio serán admitidas o rechazadas a fin de que sean practicadas en la siguiente fase de la segunda etapa de la audiencia única del juicio de expropiación (Figueira, 2017).

Admitida la prueba, se continúa con el alegato inicial o alegato de apertura. El alegato inicial se constituye en una de las herramientas de las partes procesales con la que se da inicio al convencimiento de su verdad formal expuesta en los actos de proposición, busca ofrecer al juzgador una óptica coherente, creíble y coherente de los hechos (Blanco Suárez, Decap Fernández , Moreno Holman , & Rojas Corral , 2008). En este sentido hay que indicar que a través del alegato de apertura se brinda al juez un ofrecimiento probatorio de los hechos anunciados en los fundamentos de hecho. En el juicio de expropiación, las partes procesales en su alegato de apertura deberán sintetizar sus hechos y realizar la oferta probatoria con la finalidad de obtener el justo precio que busquen conseguir, ya sea reducirlo por parte de la entidad expropiante o aumentarlo por parte de la defensa técnica del expropiado. Este alegato no tiene una larga duración y debe hacerse de forma lógica, razonable, repetible y efectiva (Palacios Soria, 2017, p. 206).

En la siguiente fase, se procederá a practicar la prueba que haya sido admitida en la fase anterior, para el efecto deberá practicarse de la siguiente manera: la prueba documental deberá ser leída en su parte pertinente que a criterio de la parte procesal justifique su pretensión. En lo referente a la prueba pericial que haya sido presentada conjuntamente con la demanda, para su validez, la misma debe ser debidamente sustentada de forma oral en audiencia por el perito que la realizó, circunstancia que se encuentra expresamente determinada en el artículo 222, el mismo que en su parte pertinente señala: “La o el perito será notificado en su dirección electrónica con el señalamiento de día y hora para la audiencia de juicio o única, dentro de la cual sustentará su informe. Su comparecencia es obligatoria” (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

En lo que corresponde a la prueba pericial, en el caso de que sea admitida el juzgador señalará fecha y hora a fin de que se lleve a cabo la inspección judicial, para lo cual, al tratarse de una circunstancia de absoluta necesidad, deberá suspender la audiencia y reanudarla en una fecha posterior a la que se haya realizado la inspección judicial. En el caso de la inspección judicial, como se había mencionado anteriormente, se constituye en una prueba de muy difícil realización, puesto que llevarla a cabo implicaría el traslado de los tres jueces que conforman el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, hasta el inmueble que podría encontrarse en cualquiera de las provincias sobre las cuales el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo es competente.

Habiendo practicado todas las pruebas de conformidad a lo establecido en el Código Orgánico General de Procesos, se continuará con la siguiente y última fase de



la audiencia antes de que el tribunal dicte sentencia, que se refiere al alegato de clausura, actuación procesal que es definido por Palacios Soria (Palacios Soria, 2017) de la siguiente manera:

El alegato de cierre o clausura es el discurso con el que las partes pueden terminar a ordenar las ideas que se dejaron en la prueba y los actos de proposición, para hacerle no perder el enfoque que se ha tenido y que se quiere que no pierda el juez. Es la confirmación de los hechos afirmativos expuestos, tejiendo los argumentos, pruebas y hechos para que sean considerados al momento de resolver. El objetivo del alegato de cierre es conseguir una decisión de fondo respecto de las pretensiones (...) (Palacios Soria, 2017, p. 207).

Por lo expuesto, y en el caso del juicio de expropiación, el alegato de cierre se constituye en una síntesis de todos los hechos probatorios y su relación con las afirmaciones realizadas en la demanda y exposición de los fundamentos de hecho; de esta forma, se realiza una síntesis al juez sobre todos los actos procesales direccionados a demostrar el valor del justo precio del inmueble.

Con todos estos antecedentes, se puede verificar que todas las etapas y fases de la audiencia única son las propicias para la sustanciación del juicio de expropiación; es decir, cumple todos los principios constitucionales y procesales para que el juez cuente con los elementos necesarios para poder fijar el justo precio del inmueble de forma que el expropiado ni se empobrezca ni se enriquezca con dicha expropiación.

#### ***2.3.4.7. La sentencia del juicio de expropiación***

La sentencia del juicio de expropiación por las propias características de dicho proceso analizadas anteriormente, además de todos los requisitos legales, debe contar con varios elementos adicionales a fin de que pueda cumplir con su finalidad de título traslativo de dominio, en tal efecto, el Código Orgánico General de Procesos, sobre la sentencia del juicio de expropiación, establece lo siguiente:

Art. 96.- Contenido de la sentencia de expropiación. Además de lo previsto en el artículo anterior, la sentencia de expropiación contendrá:

1. La fijación de los linderos de lo expropiado y el precio.
2. La determinación de la parte del precio que debe entregarse al acreedor si existe algún gravamen, mediante la relación del precio total y el volumen de la deuda.

Si se trata de la expropiación total del predio y el precio es inferior al monto de lo adeudado, se ordenará pagar todo el precio al acreedor, dejando a salvo su derecho para el cobro del saldo pendiente.

También se descontarán, el plusvalor que tenga el inmueble en caso de expropiación parcial, los impuestos municipales y, en particular, el impuesto a las utilidades obtenidas por el expropiado al momento del pago de la compensación por parte de la entidad expropiante.

3. La determinación de la indemnización que se debe pagar al arrendatario por concepto de terminación del arrendamiento, conforme con las reglas del Código Civil.
4. La cancelación del embargo una vez que se ordene poner el precio a disposición de la o del juzgador que lo haya ordenado. Asimismo, se dispondrá la cancelación de las medidas cautelares, prohibiciones de gravar y enajenar y se darán por terminados los

contratos y gravámenes que se hayan constituido sobre el inmueble, de manera que se transfiera a la entidad expropiante libre de cargas.

5. La orden de expropiación total, en el caso de que quede para el dueño una parte inferior al 15% de la propiedad, por extensión o precio.

En todos los casos se ordenará la cancelación de gravámenes.

Depositado el precio la sentencia se protocolizará y se inscribirá para que sirva de título de propiedad (Código Orgánico General de Procesos, 2015, p. 29-30).

Como se puede verificar en el artículo citado, el Código Orgánico General de Procesos dedica un artículo para determinar requisitos adicionales necesarios dentro del proceso judicial de expropiación. En cuanto al primer requisito, que corresponde a la fijación de los linderos y precio del inmueble, pretende que la sentencia pueda singularizar de forma precisa el inmueble a fin de que no existan confusiones en cuanto a su cabida y de esta forma no afectar a los inmuebles colindantes. En el segundo requisito, busca garantizar los derechos de los acreedores del expropiado, en los casos en que el inmueble se encuentre garantizando alguna obligación, así como la indemnización al arrendatario en caso de que exista; en este sentido también considera cubrir con las obligaciones que por concepto de tributos se deban al GAD Municipal correspondiente de forma que no existan deudas que dificulten la transferencia de dominio del inmueble.

Finalmente, se trata sobre el levantamiento del inmueble a fin de que por haberse cumplido con las obligaciones que fueron garantizadas con el mismo fueron cubiertas con el justo precio pagado por la entidad expropiante; nuevamente con la finalidad de que el bien expropiado se encuentre completamente saneado al momento de la transferencia de dominio a la entidad pública.

Como se puede verificar, la sentencia que se dicta dentro del juicio de expropiación cuenta con características adicionales a las sentencias de otros procesos judiciales, que buscan que la misma cuente con todos los elementos necesarios a fin de que sirva como justo título para llevar a cabo la transferencia de dominio del inmueble expropiado, inscribiéndose en el Registro de la Propiedad respectivo. Con lo analizado es evidente que, dentro de la institución jurídica de la expropiación, la sentencia se convierte en el justo título con el cual se llevará a cabo la transferencia de dominio bajo el modo de la tradición.

#### ***2.3.4.8. De los recursos que existen sobre las sentencias de expropiación***

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 76, literal m) reconoce a todo ciudadano el derecho a “recurrir el fallo resolución en todos los procedimientos en que se decida sobre sus derechos”. En este sentido, se puede verificar que la Carta Fundamental establece el derecho a que toda decisión sea debidamente revisada por un órgano jurisdiccional con el fin de corregir cualquier tipo de error o falta de valoración en el que pudiera haber incurrido.

En lo que se refiere a medios de impugnación en la vía judicial, el Código Orgánico de Procesos, recoge dos tipos de recursos: horizontales y verticales. En cuanto a los procesos horizontales se refiere a aquellos que se interponen contra resoluciones y que deben ser resueltas por el mismo juzgador que está conociendo el proceso, los mismos que corresponden a los recursos de aclaración, ampliación, reforma y revocatoria. Por otro lado, existen los recursos verticales, se tratan de aquellos que deben ser conocidos

por un juzgador de jerarquía superior como son la apelación, casación y de hecho (Mazón, 2018, p. 30-31).

En cuanto a los recursos horizontales, el recurso de aclaración es aquel que se interpone en el caso de que la sentencia o resolución sea oscura y confusa de forma que no brinde a las partes procesales la claridad necesaria de forma que se dificulte su ejecución; por otro lado, el recurso de ampliación procede cuando la sentencia o auto apelado el juzgador haya omitido pronunciarse sobre uno de los puntos de derecho o una de las pretensiones o peticiones realizada por alguna de las partes. Por su parte, la revocatoria busca que el mismo órgano jurisdiccional que emitió un auto de sustanciación lo deje sin efecto, aclarando que únicamente procede en contra de los autos de sustanciación; finalmente, la reforma se refiere a aquel recurso que enmienda una providencia en la parte que corresponda en el caso de que existan errores de forma. (Palacios Soria, 2017, p. 695)

Dentro del juicio de expropiación, la aplicación de los recursos horizontales no representaría ningún tipo de inconvenientes por cuanto, de acuerdo a la normativa vigente a la fecha, sería el mismo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo quien conozca y resuelva estos recursos horizontales, en cuanto a los actos de sustanciación para tramitar la expropiación de un inmueble.

Por otro lado, en cuanto al recurso de apelación en el caso de las sentencias de juicios de expropiación emitidas por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, se verificaría un grave problema en cuanto a la aplicación de la

garantía de recurrir. Sobre el derecho a recurrir, la Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado de la siguiente manera:

(...) la garantía de recurrir un fallo tiene como finalidad conceder a las partes procesales una herramienta procesal jurisdiccional que les permita ejercer plenamente su derecho a la defensa, mediante la impugnación de una resolución ante un juez superior, a fin de que este revise la decisión emitida en la instancia inmediata anterior, y si es el caso, enmiende o rectifique la misma según la normativa aplicable. (Cedeño Zambrano vs. Universidad Técnica de Manabí, 2014, p. 7).

De lo establecido por la Corte Constitucional del Ecuador, es necesario para el goce de los derechos que las sentencias puedan ser revisadas y de ser el caso enmendarlas o rectificarlas conforme corresponda; por otro lado, en cambio, la apelación, se encuentra determinada por el Código Orgánico General de Procesos de la siguiente manera:

Art. 256.- El recurso de apelación procede contra las sentencias y los autos interlocutorios *dictados dentro de la primera instancia*, así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso. Podrá interponerse de manera oral en la respectiva audiencia (Código Orgánico General de Procesos, 2015, p. 65).

Como se puede verificar, el artículo 256 del Código Orgánico General de Procesos, determina de forma clara que dicho recurso procederá únicamente en contra de las sentencias dictadas en primera instancia. Al respecto hay que recalcar que dentro del sistema judicial ecuatoriano no se prevé la existencia de un recurso de apelación para

las sentencias emitidas por la jurisdicción contencioso administrativa y tributaria y admiten solamente el recurso de casación (Zambrano Yépez, 2017, p. 227).

Al respecto, la inexistencia del recurso de apelación en la jurisdicción contenciosa administrativa (y tributaria) se justifica debido a la posibilidad que tienen las personas de intervenir directamente en la vía administrativa con la finalidad de conformar una voluntad administrativa; igualmente a que dichas personas tienen la posibilidad de impugnar tal voluntad por medio de los recursos administrativos que se establecen en la ley; en el caso ecuatoriano del Código Orgánico Administrativo; adicionalmente, se toma en cuenta que los actos administrativos gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad, por medio de las cuales se busca que aquellos se puedan ejecutar inmediatamente (Muñoz Torres, 2004, p. 50-52).

Si bien el análisis anterior sería plenamente aplicable en los casos en los que el procedimiento contencioso administrativo derive de la impugnación de un acto administrativo, no es menos cierto que en el Ecuador además, se tramitan acciones especiales determinadas en el artículo 326 numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos (2015) como son el pago por consignación, la responsabilidad objetiva del Estado, las controversias en materia de contratación pública y las demás determinadas por la ley, que según la normativa actual corresponde al juicio de expropiación.

De los procesos antes indicados y especialmente en el juicio de expropiación, se determina el justo precio de un inmueble, dicha valoración no únicamente debe sujetarse a los avalúos municipal y pericial sino que el juzgador aplicando su sana crítica determinaría los valores por concepto de justo precio; este grado de

discrecionalidad que la ley otorga al juzgador puede ser considerado incorrecto por cualquiera de las partes, las mismas que no contarían con un recurso que revise completamente el proceso y se pueda ratificar o rectificar lo resuelto por el la jurisdicción contenciosa administrativa.

Esta circunstancia, en la forma en la que actualmente se encuentra redactado el artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, inclusive privaría al expropiante y al expropiado (en el caso de poder iniciar el juicio de expropiación) de poder interponer el recurso de apelación en contra de lo resuelto, quedando únicamente sujetos a lo que determine la jurisdicción contenciosa administrativa. Igualmente hay que tomar en cuenta que en el juicio de expropiación no se impugna ningún acto administrativo propiamente dicho y en tal efecto las partes no cuentan con una vía administrativa como en el resto de procesos que son de competencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, en cuanto al problema antes indicado, la solución corresponde en que la competencia vuelva a los juzgados de lo civil, los mismos que al resolver en primera instancia, dicha resolución podría ser apelada a las Cortes Provinciales de Justicia, con lo cual se cumpliría con garantizar el derecho de impugnación y el principio de doble conforme establecidos en la Constitución del Ecuador. Por lo dicho, hay que puntualizar que en el supuesto caso que se interpusiera un recurso de apelación ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, al no encontrarse contemplado en la ley, el mismo sería inmediatamente inadmitido (Zambrano Yépez, 2017, p. 230).



Finalmente, el Código Orgánico General de Procesos contempla la existencia del recurso de casación el mismo que cuenta con carácter extraordinario. Sobre el mismo, en lo que corresponde, de forma doctrinaria se establece lo siguiente:

Es un acto de impugnación que tiene a provocar un nuevo examen limitado de una resolución de carácter definitivo recaída en un proceso para conseguir su anulación total o parcial, con o sin reenvío a nuevo juicio, fundado en una infracción derecho material o del derecho procesal y positivo taxativamente establecida en la ley (Fenech, 1985, p. 1117)

De esta definición, se puede verificar que el recurso de casación se trata de un recurso de carácter definitivo y limitado de análisis con la finalidad de anular total o parcialmente una sentencia, bajo la característica principal que lo que pretende revisar son las infracciones de derecho sustantivo y adjetivo en las que se hubiera fundado las sentencias de instancia inferior; circunstancias que debe estar expresamente establecida en la ley.

Atendiendo a esta definición doctrinaria, el Código Orgánico General de Procesos, define al recurso de casación de la siguiente manera: “Art. 266.- Procedencia.- El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan *fin a los procesos de conocimiento* dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo” (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

Igualmente, en cuanto a los requisitos de procedencia del recurso de casación, el mismo cuerpo normativo establece lo siguiente:

Art. 268.- Casos. El recurso de casación procederá en los siguientes casos:

1. Cuando se haya incurrido en *aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales*, que hayan viciado al proceso de nulidad insubsanable o causado indefensión y hayan influido por la gravedad de la transgresión en la decisión de la causa, y siempre que la respectiva nulidad no haya sido subsanada en forma legal.
2. Cuando la sentencia o *auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles*, así como, cuando no cumplan el requisito de motivación.
3. Cuando se haya resuelto en la sentencia o *auto lo que no sea materia del litigio o se haya concedido más allá de lo demandado*, o se omita resolver algún punto de la controversia
4. Cuando se haya incurrido en *aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba*, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia o auto.
5. Cuando se haya incurrido en *aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios*, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto. (Código Orgánico General de Procesos, 2015, p. 67).

Como se puede evidenciar de las normas citadas anteriormente se establecen dos características principales en concordancia con la doctrina. La primera, que se encuentra contenida en los cinco numerales del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos indica que efectivamente el recurso de casación procede únicamente en contra de la aplicación errónea o falta de aplicación de normas de

derecho; decir es un recurso en el cual no se va a volver a revisar temas de hecho como actuaciones probatorias y consecuentemente no se va a actuar prueba alguna, lo que lo limita única y exclusivamente a revisar la aplicación de la ley (Cueva Carrión , 2011, p. 48).

La segunda característica, y la más importante para los fines del presente trabajo es la que se establece en el artículo 266, el cual establece que procede en contra de las sentencias y autos que pongan fin *a los procesos de conocimiento* dictados por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Tributario y las Cortes Provinciales de Justicia; es decir limita la aplicación de este recurso a los procesos de conocimiento y no a los juicios de ejecución.

Para determinar clasificación, es necesario citar a Hernando Devis Echandía (2002) quien distingue a los juicios de conocimiento y de ejecución de la siguiente manera:

(...) resulta de la antítesis entre la razón y la fuerza: aquella es el instrumento del proceso de conocimiento o declarativo genérico y ésta el del proceso ejecutivo. Claro está, nos referimos a la fuerza que, por la vía coercitiva, aplica el juez para entregar unos bienes o rematarlos para con su producto satisfacer el derecho del ejecutante (...) En el proceso de juzgamiento o de conocimiento se consigue la declaración del interés protegido, a pesar del incumplimiento del sujeto obligado. En el proceso ejecutivo ya no estamos ante dos partes que recíprocamente se disputan la razón, sino ante una parte que quiere tener una cosa y otra que no quiere darla, en tanto que el órgano del proceso se la quita a ésta para dársela aquella (Devis Hechandía, 2002, p. 165).

De lo expuesto e puede verificar que la finalidad del proceso de juzgamiento o conocimiento es la de declarar derechos, mientras que en la de los procesos ejecutivos tales derechos no se encuentran en discusión y solamente pretenden llevar a cabo lo que ya se encuentra establecido. Como se ha repetido en varias ocasiones, en el juicio de expropiación no se encuentra en discusión la realización o no de la expropiación, sino únicamente el justo precio que por ella se deberá pagar; además, lo que se busca con el juicio de expropiación por parte de la entidad expropiante es obtener la orden judicial de ocupación inmediata, es decir, ejecutar la expropiación, fijar el justo precio y perfeccionar la transferencia de dominio del inmueble.

Sobre la naturaleza de conocimiento o ejecutiva del juicio de expropiación la jurisprudencia se ha pronunciado de la siguiente manera sobre la casación:

Como ya se dijo (...) este recurso procede contra autos y sentencias que pongan fin a los procesos de conocimiento. Queda claramente establecido que juicio de conocimiento en el sistema procesal nacional comprende al juicio ordinario o de lato conocimiento y al juicio verbal sumario o de conocimiento abreviado, categoría que excluye el juicio de expropiación. (...) Como se aprecia, el juicio de expropiación no tiene por objeto la declaratoria de derecho alguno, por lo que no tiene categoría de juicio de conocimiento, elemento indispensable para la procedencia del recurso de casación (Municipio de Quito vs. DALMAU CIA LTDA , 2013).

De lo analizado no cabe duda alguna de que el juicio de expropiación no se trata de un proceso judicial de conocimiento, en tal efecto, al no ser declarativo de derechos, no podría ser objeto de ningún recurso de casación, y de ser el caso cualquier recurso

de casación que se interpusiera sería inmediatamente inadmitido por la Corte Nacional de Justicia.

De lo analizado podemos concluir que los procesos de expropiación si son sustanciados por el Tribunal Contencioso Administrativo, presentarían grandes dificultades en su tramitación y actividad probatoria, pero más grave aún, no cumplirían con el derecho a impugnar ni el principio de doble conforme determinado en la Constitución del Ecuador y tratados internacionales al no existir instancia ni recurso con el cual revisar la determinación del justo precio.

Finalmente, para concluir el análisis del proceso sumario aplicado a los juicios de expropiación se verifica que el procedimiento sumario es completamente aplicable para la sustanciación de los juicios de expropiación, circunstancia que ratifica su existencia como institución jurídica; igualmente, se han podido verificar varias dificultades relacionadas con la competencia de la justicia contenciosa administrativa para conocer los mismos, sin embargo estas dificultades se verían plenamente solucionadas con devolverle la competencia a los jueces de lo civil del lugar en el que se encuentre el bien inmueble expropiado.

#### **2.4.- Normativa que regula las expropiaciones en su etapa judicial.**

Antes que entre en vigencia del Código Orgánico General de Procesos, el Código Adjetivo Civil anterior, en su Libro II, Título II, Sección 19ª establecía de forma detallada el procedimiento judicial que se llevará a cabo para los procedimientos de expropiación. Específicamente, en el artículo 785 el CPC establece:

Art. 785.- La demanda de expropiación debe ser presentada por el Procurador General del Estado o por el funcionario que éste designare, si se trata de una expropiación que interese al Estado. Para las expropiaciones determinadas por las demás instituciones del sector público, la demanda será presentada por sus respectivos personeros (Código de Procedimiento Civil, 2005).

El artículo 785, determinaba quien es el legitimado activo para proponer las demandas de expropiación; es decir, quien es la entidad o persona facultada para proponer dicho juicio.

Con la entrada en vigencia del COGEP el 22 de mayo de 2016, se derogó el Código de Procedimiento Civil, publicado en el Registro oficial 58 del 12 de julio de 2005 y sus posteriores reformas, de esta forma se eliminaron todas las normas que regulaban el juicio de expropiación incluido el artículo 785, anteriormente citado) que otorga la legitimación activa para los juicios de expropiación. Por su parte, el Código Orgánico General de Procesos en su articulado establece varios lineamientos del juicio de expropiación como es el caso del procedimiento que le corresponderá (sumario) y los elementos de la sentencia de expropiación; sin embargo, ninguno de sus artículos brinda a las instituciones del sector público la capacidad para proponer el juicio de expropiación.

Igualmente, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008), reformada mediante el artículo 5 de la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública (2017) No. 0, publicada en el Registro oficial Suplemento 966

de 20 de marzo del 2017, se trata el tema del juicio de expropiación, en el artículo 58.2, que en su inciso primero establece:

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

El artículo antes indicado, en cuanto a su aplicación jurisdiccional implica graves inconvenientes para la administración pública. Los mismos que se detallan en los párrafos siguientes.

## **2.5. Problema jurídico: Imposibilidad de expropiar en vía judicial**

El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá, entre otras, la siguiente garantía: “(...) 3.- Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se aplicará una sanción no prevista en la Constitución o la ley. Solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (...)”

(Constitución de la República del Ecuador, 2008); es decir, que todo procedimiento debe estar contenido en la norma jurídica que sea pertinente y aplicable para cada caso.

Así mismo, la Constitución del Ecuador establece en el Artículo 82: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Constitución del Ecuador, 2008) , este derecho asiste a todos los ciudadanos amparados bajo la Carta Magna en cualquier condición, y que de acuerdo a los artículos 23 y 25 del Código Orgánico de la Función Judicial, su tutela corresponde a los jueces y juezas.

El Código Orgánico General de Procesos (2015), el mismo que entró en vigencia el 22 de mayo de 2016, contiene varias disposiciones dispersas en las que se toma en cuenta al juicio de expropiación; determinando que le corresponde a dicho proceso el trámite sumario, lo que consta en el artículo 332: **Art. 332.- Procedencia.-** Se tramitará en procedimiento sumario: (...) 9. Las controversias generadas por falta de acuerdo en el precio a pagar por expropiación (...) (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

El artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, agregado por el artículo 5 de la Ley s/n publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 966 del 20 de marzo de 2017, que expresa lo siguiente:

“Expirado el plazo sin que sea posible un acuerdo directo la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación tomando como precio el establecido en el artículo anterior sin tomar en cuenta el diez por ciento (10%). El propietario podrá impugnar



dicho acto ante las y los jueces de lo contencioso administrativo, exclusivamente en cuanto al justo precio, de conformidad con el trámite para el juicio de expropiación establecido en el Código Orgánico General de Procesos (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

*De lo expresado en el artículo anteriormente citado, la acción es susceptible de interposición por parte de quien ejerce dominio sobre los bienes inmuebles, no de la entidad como ocurre en la especie, por lo que las demandas que pudieran ser planteadas por parte de la entidad expropiante no se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano ya que el legislador no le ha concedido a las instituciones públicas derecho para interponerlas, sino exclusivamente al sujeto beneficiario del pago que ella determine según las demás del mencionado procedimiento expropiatorio<sup>2</sup>.*

En razón de la imposibilidad de proceder con un juicio de expropiación en los términos del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), por no tener derecho para proponer tal proceso y para precautelar los derechos que pudieran tener los expropiados, se han propuesto procesos de pago por consignación.

En sentencia ejecutoriada dentro el proceso de pago por consignación 17811-2018-00125, emitida el jueves 06 de septiembre de 2018, a las 10h42, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, Pichincha, resolvió:

---

<sup>2</sup> Criterio ratificado por el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, en el auto de inadmisión de fecha 20 de marzo de 2018 dentro del proceso subjetivo signado con el número **09802-2018-00027**, el mismo que tiene características idénticas a la de este proceso de expropiación. La mencionada sentencia será verificada por su autoridad en el Sistema SATJE, de conformidad a lo que establece la Resolución No. 025-2017 del Pleno del Consejo de la Judicatura.

“ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, admite parcialmente la demanda aceptando el valor consignado como pago parcial de la obligación, en consecuencia sobre este valor surtirá los efectos jurídicos correspondientes. *En cuanto a la pretensión de ocupación inmediata del bien, es facultad de la administración pública resolver lo que corresponda, de acuerdo a lo que dispone la ley. Se deja salvo el derecho de los ciudadanos demandados para ejercer las acciones legales pertinentes de acuerdo a lo previsto en los arts. 58.1 y 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública y más normas aplicables, para establecer el justo precio, que no es motivo de la causa*” (Pago por consignación, 2018).

El Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR, al haber cumplido con el pago por consignación y al no encontrarse facultado para proponer el juicio de expropiación en los términos del COGEP, *ha agotado todas las vías jurídicas ordinarias* para obtener la ocupación inmediata<sup>3</sup> del inmueble y poder continuar con el desarrollo del proyecto Ciudad del Conocimiento Yachay; así mismo no es posible obtener una sentencia que sirva como justo título para la transferencia de dominio del inmueble a favor de la entidad expropiante<sup>4</sup>.

Por su parte, los expropiados, no aceptan el valor de justo precio que ya se encuentra consignado, a través del juicio de pago por consignación número, así como

---

<sup>3</sup> La PGE en el criterio emitido mediante Oficio Nro. 00723 de 29 de marzo de 2018 establece: “(...) de conformidad con el artículo 9 del COOTAD corresponde a los gobernadores regionales, prefectos, alcaldes cantonales o metropolitanos, declarar urgente la expropiación y ordenar la ocupación inmediata del inmueble, una vez que se cumplan con las condiciones determinadas en el Art. 58.1 (...)”.

<sup>4</sup> La PGE mediante oficios Nro. 01286 de 31 de octubre de 2018 y 02619 de 12 de febrero de 2019, se pronunció sobre la imposibilidad de perfeccionar la transferencia de dominio de un inmueble expropiado con una resolución administrativa como justo título, sino que necesariamente debe realizarse a través de sentencia.

tampoco proponen un juicio de expropiación en los términos del COGEP para impugnar el justo precio y que se proceda a la ocupación inmediata del inmueble, ocasionando que al Estado le sea imposible ocupar los inmuebles y obtener una sentencia que sirva como justo título de transferencia de dominio.

La Corte Constitucional, para el período de transición en la Sentencia No.005-10-SEP-CC, dictada dentro del caso No. 0041-09-EP manifestó:

El juicio de expropiación, en cambio, no es para dilucidar si procede o no la apropiación por parte del Estado del bien del particular, sólo tiene por objeto determinar la cantidad que ha de pagarse por concepto del precio del bien inmueble expropiado por causa de utilidad pública, cuando la entidad expropiante y el expropiado no han llegado a un acuerdo sobre el tema (Corte Constitucional del Ecuador, 2010, p. 9).

El denominado Juicio de “justo precio” es el mismo proceso denominado como “juicio de expropiación” en la doctrina procesal, en este caso la legislación vigente crea una limitación al Estado de poder interponer el proceso como ente expropiante y ser sujeto activo en este tipo de procesos.

En lo que se refiere a la expropiación, la Corte Nacional de Justicia (2014), cita a Tama (2011) de la siguiente manera:

Sobre la expropiación en la doctrina existen dos tesis: La una, para la cual la expropiación no es sino una compraventa forzada impuesta por la justicia a los particulares en beneficio de la colectividad, para el bien común. El precio está

constituido por el valor que debe pagarse al expropiado. La otra, sostiene que la expropiación no es sino un acto de autoridad, en virtud del cual un bien declarado de utilidad pública pasa de mano del particular a manos del organismo expropiador, previo al pago de la justa indemnización o compensación (Tama, 2011, p. 1094).

En tal sentido podemos evidenciar que se reconoce a la expropiación como una compra venta forzada determinada por la ley y otra que se constituye en un acto de autoridad e que se declara la transferencia de dominio. En lo que nos corresponde, la misma no puede ser calificada como una “compra venta forzada” sino en un modo de transferir el dominio de un bien inmueble que se encuentra contemplado en la ley para cumplir con fines de utilidad pública.

## **2.6.- Dificultades prácticas al momento de proponer juicios de expropiación**

Desde la entrada en vigencia del COGEP la administración pública central como los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) han propuesto juicios de expropiación, los mismos que han sido rechazados por cuanto el legislador no ha dado al Estado la facultad de iniciarlos; sin embargo, ante las urgentes necesidades de adquirir inmuebles por parte del Estado, se han planteado varios juicios de pago por consignación en los que el artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Contratación Pública es analizado por los jueces y tribunales de justicia. Algunos de estos fallos se detallan a continuación:

### **Juicio No. 18803-2018-00113 propuesto por el GAD Municipal de Latacunga**

En sentencia de fecha 28 de septiembre de 2019 el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato, establece:

*En la actualidad no existe tal juicio de expropiación ni se ordena en primera providencia la ocupación inmediata previa consignación, pues con las reformas introducidas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, esa posibilidad la tiene la propia entidad pública expropiante, existiendo únicamente el juicio de impugnación del acto administrativo de expropiación, exclusivamente para determinar el justo precio (...). [Énfasis añadido]. (Pago por consignación, 2018)*

**Juicio No. 17811-2018-00125 propuesto por el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público - INMOBILIAR.-**

En auto de fecha 20 de marzo de 2018 el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, indicó:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, admite parcialmente la demanda aceptando el valor consignado como pago parcial de la obligación, en consecuencia, sobre este valor surtirá los efectos jurídicos correspondientes. *En cuanto a la pretensión de ocupación inmediata del bien, es facultad de la administración pública resolver lo que corresponda, de acuerdo a lo que dispone la ley. Se deja salvo el derecho de los ciudadanos demandados para ejercer las acciones legales pertinentes de acuerdo a lo previsto en los arts. 58.1 y 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública y más normas aplicables, para establecer el justo precio, que no es motivo de la causa.* (Pago por consignación, 2018)

## **Juicio No. 09802-2018-00887 propuesto por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas**

A través de auto de inhibición de fecha 26 de octubre de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil estableció sobre el artículo 58.2 de la reformada ley que regula la contratación pública:

Dicha norma legal habilita al propietario como legitimado activo en las controversias generadas por falta de acuerdo en el precio a pagar por expropiación, ante de los jueces de lo contencioso administrativo y sustituyó el texto anterior del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que preveía, “en el supuesto que no sea posible un acuerdo directo se procederá al juicio de expropiación conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil (...). Dicho cuerpo normativo procesal anteriormente en vigencia, en su artículo 785 preceptuaba: La demanda de expropiación debe ser presentada por el Procurador General del Estado o por el funcionario que éste designare, si se trata de una expropiación que interese al Estado. Para las expropiaciones determinadas por las demás instituciones del sector público, la demanda será presentada por sus respectivos personeros”, con lo cual, la legitimación activa por parte del Estado en este tipo de causas se encontraba regulada de manera expresa en la ley; así como, la competencia de los jueces de lo civil, por razón del territorio, según el artículo 784 de la ley *ibídem*. En ese contexto, resulta necesario invocar el artículo 303 del Código Orgánico General de Procesos que referente a la legitimación activa de las acciones contencioso administrativas prevé: “Art. 303.- Legitimación activa. Se encuentran habilitados para demandar en procedimiento contencioso tributario y contencioso administrativo: 1. La persona natural o jurídica que tenga interés directo en demandar la nulidad o ilegalidad de los actos administrativos o los actos normativos de la administración pública, ya sea en materia tributaria o

administrativa. 2. Las instituciones y corporaciones de derecho público y las empresas públicas que tengan la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, siempre que la acción tenga como objeto la impugnación directa de las disposiciones tributarias o administrativas, por afectar a sus intereses. 3. La o el titular de un derecho subjetivo derivado del ordenamiento jurídico, que se considere lesionado por el acto o disposición impugnados y pretenda el reconocimiento de una situación jurídica individualizada o su restablecimiento. 4. La máxima autoridad de la administración autora de algún acto que, en virtud de lo prescrito en la ley, no pueda anularlo o revocarlo por sí misma. 5. La persona natural o jurídica que pretenda la reparación del Estado cuando considere lesionados sus derechos ante la existencia de detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado, inadecuada administración de justicia o violación del derecho a la tutela judicial efectiva por violaciones al principio y reglas del debido proceso. 6. La persona natural o jurídica que se considere lesionada por hechos, actos o contratos de la administración pública. 7. Las sociedades en los términos previstos en la ley de la materia”. Del análisis la norma legal transcrita, se establece que no contempla legitimación activa en tratándose de juicios de expropiación de demandas presentadas por el Estado; así como, no existe acción contencioso administrativa contemplada en el artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos para las controversias generadas por falta de acuerdo en el precio a pagar por expropiación. [Énfasis añadido] (Objetivo, 2018).

Sobre los fallos judiciales anteriormente citados, es indispensable destacar que coinciden en la inexistencia del juicio de expropiación por cuanto la norma (Art. 58.2 LOSNCP) no da dicha facultad a las instituciones del sector Público. Igualmente se trata de una circunstancia jurídica general que rige a la totalidad de instituciones del sector público, a nivel nacional e igualmente a los ciudadanos sobre quienes se ha iniciado el proceso de expropiación.

## **2.7.- Acciones realizadas por la administración pública frente al problema:**

Sobre la imposibilidad para plantear procesos de expropiación por parte de las instituciones del Sector Público, cuyas negativas se han plasmado en las resoluciones judiciales anteriormente citadas, varias entidades han presentado consultas a las instituciones facultadas para el efecto; en tal circunstancia dichos procedimientos que buscan enmendar el artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública ya han sido resueltos o se encuentran en trámite. En tal efecto procedo a detallar las acciones realizadas:

### **Corte Nacional de Justicia**

Mediante Oficio Nro. FJA-CDJA-2018-040 de 08 de febrero de 2018, la Corte Provincial de Justicia del Azuay solicita a la Corte Nacional de Justicia un criterio sobre la adquisición de inmuebles por parte del Sector Público. Al respecto la Corte Nacional de Justicia, con fecha 30 de julio de 2018 emite un criterio no vinculante mediante oficio Nro. 1010-PCNJ-2018 en el que concluye:

El juicio de consignación en materia contenciosa administrativa se sujeta al procedimiento sumario. El acto administrativo que activa la expropiación a es decir la declaratoria de utilidad pública, el certificado de propiedad y gravámenes emitido por el Registro de la Propiedad, el certificado de catastro en el que conste el avalúo del predio, son entre otros, documentos que deben acompañarse a la demanda propuesta en este tipo de juicios, siendo potestativo del juez ordenar la inscripción de la sentencia de expropiación en el registro



que corresponda, la que contendrá los requisitos del Art. 96 del COGEP (Criterio no vinculante, 2018).

Es necesario aclarar que a pesar de que se trata de un criterio no vinculante, tampoco se toca el tema de la legitimación activa y la facultad de proponer juicios de expropiación por parte de las entidades del sector público.

### **Procuraduría General del Estado**

Al respecto, se han realizado varias consultas a la Procuraduría General del Estado, quien en aplicación del artículo 3 de la Ley de la Procuraduría General del Estado (2004) ha emitido varios pronunciamientos al respecto:

#### **Consulta realizada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rumiñahui.-**

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rumiñahui, mediante oficio No. GADMUR-A-2018-0139 de 25 de julio de 2018, realiza una consulta a la Procuraduría General del Estado sobre la aplicación del art. 58.2 de la LOSNCP específicamente en cuanto a la legalización del inmueble. En este sentido la consulta realizada es la siguiente:

Conforme a lo establecido en el art. 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, al no existir acuerdo entre las partes, ¿Es procedente que la máxima autoridad en el acto administrativo de expropiación que invoca el inciso primero del referido artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública,

emita una resolución pertinente y disponga su protocolización en una notaría pública e inscripción en el Registro de la Propiedad, misma que servirá de suficiente título de dominio a favor de la entidad expropiante, conforme lo prevé el inciso final de la precitada disposición, previa la consignación del respectivo precio de expropiación ante el juez competente? (Absolución de Consulta, 2018).

Al respecto, la Procuraduría General del Estado, mediante oficio No. 01286 de 31 de octubre de 2018, suscrito por el señor Procurado General del Estado, resuelve dicha consulta de la siguiente manera:

(...) Ahora bien, de acuerdo con el primer inciso del artículo 58.2 de la LOSNCP está previsto *el derecho del afectado*, de impugnar el acto administrativo de expropiación exclusivamente en cuanto al justo precio (...). De lo señalado previamente, se evidencia que la LOSNCP deriva al COGEP la tramitación del juicio de expropiación, ***a fin de que el afectado pueda impugnar el acto de expropiación***, que versará sobre el justo precio del inmueble (Absolución de Consulta, 2018).

De la absolución de la consulta, la PGE reconoce que únicamente el expropiado tiene el derecho de impugnar el acto en cuanto al justo precio. Igualmente, sobre el justo título de transferencia de dominio del inmueble, la consulta es absuelta en el siguiente sentido:

(...) de no existir acuerdo entre la entidad pública expropiante y el propietario(a) del inmueble declarado de utilidad pública, no es procedente que la resolución que contiene el acto administrativo de expropiación emitido por la máxima autoridad de la respectiva entidad pueda ser protocolizado en una notaría pública e inscrito en el Registro de la Propiedad para que posteriormente le sirva como suficiente título de dominio a su factor,

sino que, de acuerdo con la previsión expresa del inciso final del artículo 96 del COGEP, la sentencia constituye título de propiedad (Absolución de Consulta, 2018).

En el presente análisis, se refleja otro de los problemas ocasionado por el actual artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que es la imposibilidad de obtener el justo título de transferencia de dominio del inmueble objeto de expropiación. En este sentido, al no existir el juicio de expropiación se hace imposible obtener una sentencia para que el inmueble sea transferido a la entidad expropiante de forma legal e inscribir dicha transferencia de dominio en el Registro de la Propiedad.

#### **Consulta realizada por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME).-**

En esta consulta, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas mediante oficios Nos. 159-P-AME-2018 de 21 de noviembre de 2018 y AME-DE-2019-0023 de 23 de enero de 2019, solicita una reconsideración al criterio analizado en el párrafo anterior; sin embargo, la Procuraduría General del Estado, mediante oficio No. 02619 de fecha 12 de febrero de 2019 suscrito por el Procurador General del Estado, se ratifica en lo anteriormente indicado en los siguiente términos: “(...) no existe normas que, en caso de desacuerdo en el precio autorice a las entidades expropiantes a inscribir sus resoluciones como títulos de propiedad; y que los actos administrativos no tienen el carácter de sentencia” (Absolución de consulta, 2019).

## **Consulta realizada por el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR.-**

Mediante oficio Nro. INMOBILIAR-INMOBILIAR-2019-0057-O de 2 de abril de 2019, el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, realiza una nueva consulta sobre la capacidad para expropiar y obtener el justo título de los inmuebles expropiados en los siguientes términos:

Conforme a lo establecido en el artículo 58.2 de la Ley orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, al no existir acuerdo entre las partes ni impugnación del acto administrativo de expropiación por parte del expropiado. ¿Qué figura jurídica o procedimiento administrativo podría aplicar INMOBILIAR, para obtener en estos casos, el título de propiedad de dichos bienes según lo previsto en el inciso final del artículo 96 del COGEP?.

Al respecto, la Procuraduría General del Estado, mediante Oficio Nro. 03482 de 22 de abril de 2019, suscrito por la Directora Nacional de Consultoría, absuelve la consulta en los siguientes términos:

Mediante oficios Nos. 01286 de 31 de octubre de 2018 y 02619 de 12 de febrero de 2019, cuyas copias acompaño, la Procuraduría General del Estado se pronunció sobre la aplicación del artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que prevé la falta de acuerdo entre la entidad pública expropiante y el expropiado, y el artículo 96 del Código Orgánico General de Procesos que confiere a la sentencia que se expida en el juicio de expropiación, el carácter de “título de propiedad”. Dichas normas se encuentran vigentes y por tanto las conclusiones contenidas en los citados

pronunciamientos son aplicables al tema que motiva su consulta. (...) El pronunciamiento del procurador General del Estado trata sobre la aplicación general de las normas. La resolución de los casos particulares corresponde a las respectivas entidades públicas que, al efecto, deberán verificar el cumplimiento de todos los requisitos legales aplicables. (Absolución de consulta, 2019)

Con los argumentos expuestos no cabe duda alguna de la imperiosa necesidad de reformar el artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Contratación Pública (2008), por cuanto a la presente fecha es imposible para las instituciones públicas expropiar y regularizar los inmuebles a nombre de cada una de las carteras de Estado. La reforma propuesta en el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Art. 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, soluciona el problema descrito en el presente informe y faculta a las instituciones del sector público a proponer juicios de expropiación a fin de obtener sentencias que sirvan de justo título para la transferencia de dominio del bien expropiado, lo dicho dentro del marco de la Ley, la Constitución y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.

### **3. Marco Metodológico**

De acuerdo a lo definido por el Dr. Roberto Hernández Sampieri, en su libro Metodología de la Investigación expone que “La investigación es un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno.”.

En el presente trabajo, se utilizará el enfoque Cualitativo, el cual está definido como:

El enfoque cualitativo también se guía por áreas o temas significativos de investigación. Sin embargo, en lugar de que la claridad sobre las preguntas de investigación e hipótesis preceda a la recolección y el análisis de los datos (como en la mayoría de los estudios cuantitativos), los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. Con frecuencia, estas actividades sirven, primero, para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes, y después, para refinarlas y responderlas. La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien “circular” y no siempre la secuencia es la misma, varía de acuerdo con cada estudio en particular. (Hernández Sampieri, 2010, p. 7).

En cuanto a la valoración y análisis, el presente trabajo requiere de un enfoque cualitativo, el mismo que valora el contenido propio de los datos recogidos de varias

resoluciones judiciales y pronunciamientos de organismos oficiales en cuanto a la aplicación de normas jurídicas, así mismo se delimita el problema u se concede a

### **3.1. Métodos**

Los métodos teóricos con los que trabajaremos son:

15

1. *Sistémico Jurídico*, descrito por el Luis Alberto Warat (1980, p. 34), de la siguiente manera:

(...) la dogmática jurídica partiría del presupuesto de que es posible describir el orden legal sin ningún tipo de referencias de carácter antropológico, político y económico. Por tanto, se presenta como una construcción teórico-objetiva y rigurosa, una elaboración conceptual del derecho vigente, sin indagación alguna de su instancia ideológica y política; una mera ciencia lógico-formal dedicada al estudio exclusivo de las normas legales. El texto legal es el dato inmediato del cual parte el jurista en su trabajo científico”

En el presente trabajo el análisis respectivo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en su artículo 58.2 se realiza desde una óptica eminentemente jurídica, la misma que se aleja de cualquier tipo de sesgo político, económico o de cualquier tipo; adicionalmente, el análisis jurídico no es realizado únicamente en este trabajo sino que se retroalimenta de resoluciones judiciales y criterios emitidos por entidades oficiales que emiten criterios jurídicos vinculantes como es la Procuraduría General del Estado.

Desde este enfoque, analiza a la norma antes descrita y se evidencia en problema que se constituye en la existencia de un vacío legal que genera un grave problema al omitir el otorgamiento de la legitimación pasiva a las instituciones del Estado para proponer un proceso de expropiación que pueda conceder a dicha entidades la ocupación inmediata y una posterior sentencia que sirva como justo título de transferencia de dominio.

2. *Análisis de precedentes jurisprudenciales*, el análisis jurisprudencial como método de análisis, se define de la siguiente manera:

El análisis jurisprudencia es un espacio de reflexión que se da entre un investigador o intérprete frente a un grupo de sentencias emitidas por las altas cortes o instancias menores dentro de la jerarquía de producción de jurisprudencia en determinado contexto judicial. Dicho análisis indagará por la argumentación que hacen los jueces frente a determinado problema que ha sido propuesto por el investigador y frente al cual se busca encontrar respuestas en forma de fallos judiciales, que permitan al investigador sacar conclusiones frente a cómo se está resolviendo tal problema por parte de los jueces. (Coral-Díaz, 2012, p. 19)

En el presente trabajo se da un valor fundamental a las reflexiones realizadas por los jueces y órganos consultivos estatales, los mismos que dentro de un mismo marco jurídico, pero con casos independientes han emitido resoluciones que unifican un criterio al afirmar que no existe legitimación activa para que las entidades estatales puedan iniciar el juicio de expropiación cuyo procedimiento se encuentra determinado en el Código Orgánico General de Procesos. En dichos instrumentos jurídicos se podrá ver una argumentación que ratifica lo antes señalado y coadyuvan a delimitar el



problema ocasionado por una redacción inadecuada del artículo 58.2 de la Ley que regula la Contratación Pública en el Ecuador (2008).

CATEGORIA	DIMENSIONES	INSTRUMENTOS	UNIDADES DE ANÁLISIS
<p>Eficacia de las resoluciones judiciales:</p> <p>Imposibilidad de expropiar inmuebles en la vía judicial por parte del Estado por falta de legitimación activa para iniciar juicios de expropiación.</p>	<p>Reforma al artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008) para conceder al Estado la legitimación activa para iniciar juicios de expropiación.</p>	<p>Criterios no vinculantes</p> <p>Criterios vinculantes</p> <p>Decisiones judiciales</p>	<p>Criterio no vinculante mediante oficio Nro. 1010-PCNJ-2018 de 30 de julio de 2018.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficio No. 01286 de 31 de octubre de 2018 de la Procuraduría General del Estado.</li> <li>• Oficio No. 02619 de fecha 12 de febrero de 2019 de la Procuraduría General del Estado.</li> <li>• Sentencia dentro del juicio 18803-2019-00113 de 28 de septiembre de 2019 emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato.</li> <li>• Sentencia dentro del juicio 17811-2018-00125 de 20 de marzo de 2018 emitida por el</li> </ul>

			<p>Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auto de inhabilitación dentro del juicio 09802-2018-00887 de 26 de octubre de 2019 emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.</li> </ul> <p>Oficio Nro. 03482 de 22 de abril de 2019 emitido por la Procuraduría General del Estado.</p>
--	--	--	--

### 3.2. Instrumentos:

Los Documentos con los cuales se va a medir la necesidad de la reforma al artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008) son las sentencias emitidas por los jueces competentes, así como las absoluciones de consultas emitidas por la Procuraduría General del Estado.

### **3.3. Unidades de análisis:**

Las unidades de análisis empleadas en el presente trabajo son las siguientes:

- Criterio no vinculante mediante oficio Nro. 1010-PCNJ-2018 de 30 de julio de 2018.
- Oficio No. 01286 de 31 de octubre de 2018 de la Procuraduría General del Estado.
- Oficio No. 02619 de fecha 12 de febrero de 2019 de la Procuraduría General del Estado.
- Sentencia dentro del juicio 18803-2019-00113 de 28 de septiembre de 2019 emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato.
- Sentencia dentro del juicio 17811-2018-00125 de 20 de marzo de 2018 emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Auto de inhibición dentro del juicio 09802-2018-00887 de 26 de octubre de 2019 emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Oficio Nro. 03482 de 22 de abril de 2019 emitido por la Procuraduría General del Estado.

### **3.4. Resultados:**

Con la propuesta de proyecto de Ley Reformatoria al artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008), se obtendrá como

resultado una norma jurídica que otorgará a las instituciones públicas la legitimación activa, es decir la facultad de proponer juicios de expropiación, y consecuentemente se recuperará la facultad que tiene el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados de expropiar bienes inmuebles para el cumplimiento de un fin social.

### **3.5.- Presentación de la Propuesta:**

El texto propuesto para la mencionada reforma es el siguiente:

#### **LEY ORÁNICA REFORMATORIA AL ART. 58.2 DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

**Artículo 1.-** En la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sustitúyase el primer inciso del artículo 58.2, por el siguiente:

*“Art. 58.2.- Falta de Acuerdo. Expirado el plazo sin que sea posible un acuerdo directo la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación tomando como precio el establecido en el artículo anterior sin tomar en cuenta el diez por ciento (10%). El propietario podrá impugnar dicho acto ante las y los jueces de lo contencioso administrativo, exclusivamente en cuanto al justo precio; y al igual que la entidad expropiante, podrán proponer el juicio de expropiación ante los jueces de lo Civil de acuerdo con el procedimiento establecido en el Código Orgánico General de Procesos. Una vez que ha sido verificada la consignación del precio del avalúo municipal, se podrá disponer la ocupación inmediata del inmueble”.*

**Disposición Final.-** Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. Los procesos y procedimientos que actualmente se encuentren en trámite continuarán

sustanciándose conforme a las reglas de procedimiento vigentes al tiempo de su inicio y hasta su conclusión.

Esta reforma, como se puede analizar del texto propuesto establece que en los casos en los que no exista acuerdo, tanto el expropiado como la entidad expropiante podrán proponer el juicio de expropiación ante los jueces de lo civil, los mismos que de siguiendo el proceso sumario establecido en el COGEP para este tipo de trámites. En dicho procedimiento, el juez que tramita la causa fijará el justo precio del inmueble, dispondrá la ocupación inmediata del mismo al momento de la calificación de la demanda y la consignación del avalúo catastral y, finalmente, dicha sentencia servirá como justo título de transferencia de dominio, la misma que será protocolizada e inscrita para concluir con el proceso de expropiación.

#### 4. Conclusiones

Tras haber analizado la legislación ecuatoriana en cuanto a la legitimación activa para iniciar juicios de expropiación y la competencia para sustanciar los mismos, se ha podido concluir lo siguiente:

- El derecho a la propiedad de encuentra protegido por la ley y los tratados internacionales y puede ser limitado de forma legal y legítima únicamente por los mecanismos establecidos en la ley; la expropiación (judicial), en tal efecto, se convierte en un mecanismo por medio de la cual las instituciones públicas acuden ante un juez con la finalidad de determinar el justo precio a pagar, obtener la ocupación inmediata y obtener una sentencia que justo título para transferir el dominio bajo el modo de la tradición establecido en el Código Civil.
- La expropiación es la acción, administrativa y judicial, por medio de la cual una entidad estatal transfiere a su favor el dominio de un bien inmueble; esta transferencia de dominio puede ser voluntaria o forzada a través de una acción judicial. Esta acción, sin embargo, debe hacerse necesariamente bajo las condiciones de utilidad pública del bien expropiado y bajo una justa valoración y pago previos.
- El juicio de expropiación cuenta con un procedimiento que respeta todos los principios y derechos constitucionales; sin embargo, conforme actualmente se encuentra redactado el artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, le surgen varias dificultades procesales a la jurisdicción contenciosa administrativa, como la práctica de

algunas pruebas como la inspección judicial y sobre todos ante la imposibilidad de que dicha sentencia sea revisada por otro juzgador; sin embargo, estas dificultades se verían solucionadas al devolver las competencias del juicio de expropiación a los jueces de lo civil.

- La normativa que regula las expropiaciones en la actualidad no contempla la facultad de la entidad expropiante como del expropiado de iniciar un juicio de expropiación, circunstancia que dificulta la acción de las administraciones públicas, igualmente genera una grave incertidumbre en el expropiado por cuanto su dominio se encuentra gravemente limitado sin la posibilidad de fijar un justo precio y perfeccionar la transferencia de dominio del mismo.
- A pesar de existir un procedimiento debidamente determinado y válido para la sustanciación de los juicios de expropiación, la legislación ecuatoriana no contempla la posibilidad de que las entidades públicas o expropiados sean legitimados activos del juicio de expropiación; en tal efecto, el juicio de expropiación es inaplicable.
- La administración pública, a través de varias instituciones se encuentra realizando varias gestiones con la finalidad de otorgar a las entidades expropiantes y expropiadas; sin embargo, dichos procesos hasta la presente fecha no han sido resueltos, dejando el problema hasta la presente fecha sin solución.

## **5. Recomendaciones**

Como se puede verificar en el presente trabajo, tanto la institución jurídica de la expropiación como su procedimiento de sustanciación existen y son plenamente aplicables para los fines que el legislador persigue; sin embargo, de la redacción actual del artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se verifica que la expropiación se ve gravemente afectada al no determinarse la legitimación activa para iniciar dicho juicio así como la competencia para su conocimiento, ya que al tener la justicia contenciosa administrativa carácter distrital, la sustanciación se vería gravemente afectada en tema de derechos así como en aspectos operativos.

Si bien existen problemas graves sobre los juicios de expropiación, solucionarlos no implica mayores reformas a los cuerpos normativos analizados, limitándose únicamente al inciso segundo del artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Esta reforma debería contemplar dos aspectos: otorgar legitimación activa tanto a los expropiantes como los expropiados y otorgar la competencia para tramitar los juicios de expropiación los jueces de lo civil.

Luego de otorgada la legitimación activa se aplicarán simplemente las disposiciones establecidas en el Código Orgánico General de Procesos para tramitar este tipo de juicios que como se analizó en el presente trabajo, ya se encuentra perfectamente determinada. Con el segundo aspecto, al momento de otorgar la competencia para la tramitación de los juicios de expropiación a los jueces de lo civil, se cuenta con una instancia adicional que pueda revisar la decisión, situación con la



que existiría una nueva instancia que son las Cortes Provinciales de Justicia, actuando de conformidad con el principio de doble conforme y la garantía de impugnación, así como en temas prácticos se facilitaría la realización de inspecciones judiciales como medios probatorios dentro de aquel proceso.

## 6.- Bibliografía

- Absolución de consulta 03482, 03482 (Procuraduría General del Estado 2019 de abril de 2019).
- Absolución de Consulta, 01286 (Procuraduría General del Estado 31 de octubre de 2018).
- Absolución de consulta, 02619 (Procuraduría General del Estado 12 de febrero de 2019).
- Acción Extraordinaria de Protección, 0041-09-EP (Corte Constitucional 24 de febrero de 2010).
- Alessandri, A., & Samarriva , M. (1971). *Curso de derecho civil: Los bienes y los derechos reales*. Santiago: Nascimento.
- Alsina , H. (1961). *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial* . Buenos Aires: Edit. Editores.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi, Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. (04 de agosto de 2008). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Montecristi.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (09 de marzo de 2009). Código Orgánico de la Función Judicial. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (19 de octubre de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. *Código Orgánico*. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (22 de mayo de 2015). Código Orgánico General de Procesos. *Código Orgánico General de Procesos*. Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional del Ecuador. (22 de mayo de 2015). Código Orgánico General de Procesos. Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional del Ecuador. (12 de abril de 2017). Código Orgánico del Ambiente. *Ley*. Quito.

Asamblea Nacional del Ecuador. (07 de julio de 2017). Código Orgánico Administrativo . Quito.

Asamblea Nacional del Ecuador. (20 de marzo de 2017). Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública. *Ley* . Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional del Ecuador. (08 de diciembre de 2020). Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico de la Función Judicial. Quito.

Blanco Suárez, R., Decap Fernández , M., Moreno Holman , L., & Rojas Corral , H. (2008). *Litigación Estratégica*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

Cabanellas, G. (1989). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires, Argentina: Heliasta.

Cedeño Zambrano vs. Universidad Técnica de Manabí, 0997-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador 26 de noviembre de 2014).

Código Civil . (24 de junio de 2005).

Congreso Nacional del Ecuador. (13 de abril de 2004). Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. Quito.

Congreso Nacional del Ecuador. (2005). Código de Procedimiento Civil. Quito, Ecuador.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). San José, Costa Rica.

Coral-Díaz, A. M. (Junio - Diciembre de 2012). Una propuesta de análisis jurisprudencial desde el discurso para casos de violencia contra las mujeres en el marco de violencia de pareja. *Opinión Jurídica*, 11(22), 17-30.

Criterio no vinculante, 1010-PCNJ-2018 (Corte Nacional de Justicia 30 de julio de 2018).

Cueva Carrión, L. (2011). *La casación en materia civil*. Quito : Ediciones Luis Cueva Carrión.

Devis Hechandía, H. (2002). *Teoría General del Proceso*. Buenos Aires: Ed. Universidad.

Fenech, M. (1985). *Derecho Procesal Penal* . Barcelona : Edit. Labor S.A. .

Figueira, A. (2017). *Manual práctico de la prueba según el Código Orgánico General de Procesos*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Hernández Sampieri, R. (2010). *Metodología de la Investigación*.

INMOBILIAR vs. Iturralde Castello , 10333-2014-1579 (Corte Provincial de Justicia de Imbabura 26 de noviembre de 2019).

Larrea Holguín, J. (2010). *Enciclopedia Jurídica Ecuatoriana. Derecho Civil*. Quito: Fundación Latinoamericana Andrés Bello .

López, F. (2016). *La facultad expropiatoria de las entidades que forman la administración pública central en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Mazón, J. (2018). *Ensayos críticos sobre el COGEP*. Quito.

Morán Sarmiento, R. (2007). *Derecho Procesal Civil Práctico*. Guayaquil: Edilex.

Municipio de Quito vs. DALMAU CIA LTDA , 801-2011 (Corte Nacional de Justicia 08 de enero de 2013).

Muñoz Torres, J. C. (2004). *Recursos jurisdiccionales*. Santiago de Chile: Ediciones Jurídicas y Técnicas S.A.

Objetivo, 09802-2018-00887 (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil 26 de octubre de 2018).

Ossorio, M. (1986). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires: Helliasta.

Pago por consignación, 17811-2018-00125 (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito 02 de septiembre de 2018).

Pago por consignación, 18803-2018-00113 (Tribunal Distrital Contencioso Administrativo con sede en el cantón Ambato 28 de septiembre de 2018).

Pago por consignación, 17811-2018-00125 (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito 06 de septiembre de 2018).

Palacios Soria, J. (2017). *Generalidades del Código Orgánico General de Procesos*. Quito.

Presidencia de la República. (12 de septiembre de 2018). Decreto Ejecutivo 503. *Decreto Ejecutivo* . Quito.

Presidente de la República del Ecuador. (12 de septiembre de 2018). Decreto Ejecutivo 503. Quito.

Salvador Chiriboga vs. Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos 06 de mayo de 2008).

Sentencia No. 146-14-SEP-CC (Corte Constitucional del Ecuador 16 de octubre de 2014).

Tama, M. (2011). *El Recurso de Casación en la Jurisprudencia Nacional, Ecuador*. Quito, Ecuador.

Warat, L. A. (1980). Sobre la dogmática jurídica. *Sequencia*, 33-54.

Zambrano Yépez, R. A. (septiembre de 2017). Falta de aplicación del principio de doble conforme en la jurisdicción contencioso administrativa. *USFQ Law Review*, Vol. 4(No. 1), 221-233.

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Pazmiño Segarra María Estefanía, con C.C: # 0923651863 autor(a) del trabajo de titulación: **La expropiación: falta de legitimidad activa de la administración pública central y seccional**, previo a la obtención del grado de **MAGÍSTER EN DERECHO PROCESAL** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 12 de mayo de 2021

f.



MARIA  
ESTEFANIA  
PAZMINO  
SEGARRA

Firmado  
digitalmente por  
MARIA ESTEFANIA  
PAZMINO SEGARRA  
Número: 2021.05.12  
14:03:48 -0500'

---

Nombre: Pazmiño Segarra María Estefanía

C.C: 0923651863

**REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

**FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN**

<b>TEMA Y SUBTEMA:</b>	La expropiación: falta de legitimidad activa de la administración pública central y seccional.		
<b>AUTOR(ES)</b>	Pazmiño Segarra, María Estefanía		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	Pérez Puig-Mir, Nuria / De la Pared Darquea, Johnny Dagoberto		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Sistema de Posgrado		
<b>CARRERA:</b>	Maestría en Derecho Procesal		
<b>TITULO OBTENIDO:</b>	Magíster en Derecho Procesal		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	12 de mayo de 2021	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	107
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Legislación, Derecho de propiedad		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Expropiación, legitimación activa, ocupación, legalización		

RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras): El presente trabajo de investigación analiza si en la legislación ecuatoriana otorga a las instituciones públicas la legitimación activa para iniciar juicios de expropiación con la finalidad obtener la ocupación inmediata y la transferencia de dominio del inmueble expropiado. Los casos analizados reflejan una grave dificultad a la que la administración pública central y seccional se enfrenta limitando totalmente su capacidad de expropiar bienes inmuebles con la finalidad de satisfacer las necesidades públicas, por cuanto la legislación no otorga la legitimación activa para poder iniciar estos procesos judiciales. A fin de solucionar este inconveniente el presente trabajo presenta un proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el mismo que además de otorgar la legitimación activa a la administración pública, regresaría dichas competencias a los Jueces de lo Civil con la finalidad de brindar mayor celeridad al proceso respetando todas las garantías constitucionales. Los métodos a utilizar en el presente trabajo serán el sistémico jurídicos y el análisis de precedentes jurisprudenciales, a fin de obtener los elementos conceptuales y legislativos necesarios para otorgar nuevamente la legitimación activa para iniciar juicios de expropiación y poder ocupar y legalizar los inmuebles expropiados.

<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO
<b>CONTACTO CONAUTOR/ES:</b>	Teléfono+593-99-7121789/+593-4-3885709	E-mail: <a href="mailto:stfpazmino@gmail.com">stfpazmino@gmail.com</a>
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE):</b>	Nombre: Andrés Obando Ochoa	
	Teléfono: +593-99-2854967	
	E-mail: <a href="mailto:ing.obandoo@hotmail.com">ing.obandoo@hotmail.com</a>	

**SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA**

<b>No. DE REGISTRO (en base a datos):</b>	
<b>No. DE CLASIFICACIÓN:</b>	
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>	