



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

**El pago por consignación en los procedimientos de expropiación
y sus efectos.**

AUTORA:

Haro Ortega, Angélica Lucia

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogada de los
Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador.**

TUROR:

Dr. Ycaza Mantilla, Andrés Patricio, Mgs.

Guayaquil, Ecuador

16 de febrero del 2022



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por Haro Ortega, Angélica Lucía, como requerimiento para la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**.

TUTOR

f. _____

Dr. Ycaza Mantilla, Andrés Patricio, Mgs.

DECANO

f. _____

Dr. Zavala Egas, Xavier

Guayaquil, a los 16 del mes de febrero del año 2022



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, **Haro Ortega, Angélica Lucía**

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación: **El pago por consignación en los procedimientos de expropiación y sus efectos**, previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 16 días del mes de febrero del año 2022

LA AUTORA

f. _____
Haro Ortega, Angélica Lucía



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

AUTORIZACIÓN

Yo, Haro Ortega Angélica Lucía

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la publicación en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación: **El pago por consignación en los procedimientos de expropiación y sus efectos**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 16 días del mes de febrero del año 2022

LA AUTORA

f. _____
Haro Ortega Angélica Lucía

REPORTE DE URKUND

The screenshot displays the URKUND interface. On the left, document details are shown: 'Documento: CUERPO DE TESIS PARA URKUND ANGÉLICA HARO.docx (D128018096)', 'Presentado: 2023-02-18 07:18 (-05:00)', 'Presentado por: andres.ycaza@cu.ucsg.edu.ec', and 'Recibido: paola.toscanini.ucsg@analysis.orkund.com'. A yellow highlight indicates '2% de estas 18 páginas, se componen de texto presente en 3 fuentes.' On the right, a table titled 'Lista de fuentes' lists sources with columns for 'Categoría' and 'Enlace/nombre de archivo'. The sources include 'TESIS DEL GRADO SIN CARATULA.docx', 'Trabajo de examen comitecivo... Aba. Ma. Estefania Palmiño 12-05-2021.docx', a URL from 'www.ort.edu.ec', and a URL from 'portal.corteconstitucional.edu.ec'. Below the table is a section for 'Fuentes alternativas' with 'TESIS Geovany Cabrera.docx'. The top right shows the user 'PAOLA TOSCANINI (paola.toscanini@cu.ucsg.edu.ec)' and the bottom right has '0 Advertencias', 'Revisar', and 'Compartir' buttons.

Categoría	Enlace/nombre de archivo
	TESIS DEL GRADO SIN CARATULA.docx
	Trabajo de examen comitecivo... Aba. Ma. Estefania Palmiño 12-05-2021.docx
	http://www.ort.edu.ec/base/temas209/REL_SENTENCIA_009-17-SCN-CC%20Comitecivo20de%20constituci...
	http://portal.corteconstitucional.edu.ec/EstaCausa.asp?numcausa=122-CC
Fuentes alternativas:	
	TESIS Geovany Cabrera.docx

f. _____
Dr. Ycaza Mantilla, Andrés Patricio, Mgs.
Docente Tutor

f. _____
Haro Ortega, Angélica Lucía
Estudiante

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi padre Dios y creador por regalarme el don de la vida.

A mi esposo, Jesús Alfonzo y a mi hijo Joaquín Elías por motivarme y apoyarme cada día.

A mis padres Fausto Rodrigo y Marvia Rosa por siempre orientarme y guiarme en esto que se llama vida.

A mis hermanos, Maria de la Luz, Beatriz Adriana y Carlos Jesús quienes me impulsan a mejorar siempre.

DEDICATORIA

Dedicado a mi esposo y mi hijo, mis padres, mis hermanos, y a todos los estudiosos del Derecho que desean profundizar mucho más su saber y conocer.



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Facultad: Jurisprudencia

Carrera: Derecho

Periodo: UTE B-2022

Fecha: 16 de febrero de 2022

ACTA DE INFORME FINAL

El bajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado **El pago por consignación en los procedimientos de expropiación y sus efectos**, elaborado por la estudiante Haro Ortega, Angélica Lucía, certifica que durante el proceso de acompañamiento la estudiante ha obtenido la calificación de 10 (DIEZ), lo cual la califica como APTA PARA LA SUSTENTACIÓN.

f. _____

Dr. Ycaza Mantilla, Andres Patricio, Mgs.

Docente Tutor

ÍNDICE

RESUMEN	X
ABSTRACT	XI
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I.....	4
1).- Del concepto de expropiación. –	4
2).- Historia normativa de la expropiación. –	6
CAPÍTULO II.....	10
1).- Doctrina sobre el pago por consignación. -	10
2).- De la normativa del pago por consignación. –	11
3).- Legislación comparada. -	13
3.1. Del Justiprecio. –	15
3.2.- De los efectos de la consignación del pago o valor de la expropiación para la ocupación inmediata del bien inmueble expropiado. –	16
4).- Análisis de casos relacionados con la facultad expropiatoria del Estado.	19
CONCLUSIONES.....	24
RECOMENDACIONES	25
Bibliografía.....	26

RESUMEN

La Constitución de la República reconoce la potestad expropiatoria del Estado con el fin de que este pueda desarrollar planes de tipo social, así como también de bienestar colectivo, realizando la expropiación bajo el concepto de utilidad pública o también por razones de interés social, esto, cumpliendo de forma previa con la valoración, y respectiva indemnización a favor del expropiado de acuerdo con los preceptos legales.

En los casos de expropiaciones de carácter urgente, el ente expropiante podrá ocupar el bien inmueble, siempre y cuando opere la consignación del valor del bien objeto de la expropiación. Empero de esto, el legislador ha transformado el antiguo “juicio de expropiación” en dos procesos judiciales separados, encontrándose entre ellos el juicio de pago por consignación.

La consignación en el ámbito civil se entiende ejecutada, cuando se declara en sentencia el pago realizado o cuando es aceptado el pago por el acreedor, sin embargo, en los procesos relacionados con expropiación por lo general el expropiado se niega aceptar el valor, pese a ello es indispensable para el ente expropiante consignar el valor objeto de la expropiación para poder ocupar el bien inmueble. En tal sentido, debe existir una certeza sobre el momento en que opera la consignación para que el ente expropiante ocupe de forma legítima el bien inmueble objeto de la expropiación y no perpetre una vía de hecho con su actuación.

Palabras Claves: Expropiación, juicio de pago por consignación, vía de hecho, ocupación inmediata., Administración pública, derecho administrativo.

ABSTRACT

The Constitution of the Republic recognizes the expropriation power of the State so that it can develop social plans, as well collective welfare, carrying out the expropriation under the concept of public utility or also for reasons of social interest, this previously complying with the valuation, and respective compensation in favor of the expropriated in accordance with the legal precepts.

In cases of urgent expropriations, the expropriating entity may occupy private property, if the consignment of the value of the property object of the expropriation operates. However, the legislator has transformed the old “expropriation judgment” into two separate judicial processes, including the payment by consignment judgment.

The consignment in the civil matters is executed, when the payment made is declared in a judgment or when the payment is accepted by the creditor. However, in processes related to expropriation, the expropriated person usually refuses to accept the value. It is crucial for the expropriating entity to pay the value of the private property object before occupy it.

In this sense, there must be a certainty about the moment in which the payment by consignment operates so that the expropriating entity may legitimately occupies the private property object of the expropriation and does not perpetuate an illegal action.

Keywords: Expropriation, payment judgment by consignment, de facto route, immediate occupation, public administration, administrative law.

INTRODUCCIÓN

La expropiación es una de las instituciones que limitan el derecho a la propiedad, entendida esta como *la pérdida de un derecho de propiedad sobre una cosa o un bien y su transformación en un derecho personal a la indemnización* (Gordillo, 2017), es decir, que un particular se ve privado del goce, uso y disposición de algún bien que fue de su propiedad, producto de una decisión estatal, que por lo general persigue un bien común superior o social.

Dicha institución se encuentra regulada en la normativa ecuatoriana, y ha sufrido múltiples reformas a lo largo de la historia legislativa. No obstante, es en virtud de la modificación del 20 marzo del 2017, a través de la Ley Orgánica para la eficiencia en la Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial No. 966, que se suscitan los cambios de mayor connotación en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

El antiguo concepto del proceso de expropiación como se desarrolló durante años se modificó al dividirse en dos partes, a través de dos juicios totalmente diferenciados, tal como lo indican los artículos 58.1 y 58.2 de la LOSNCP, recogidos en los artículos Art. 332, numeral 9 y artículo 326 numeral 4, literal a del COGEP respectivamente.

El primer juicio es el de pago por consignación que solo puede ser iniciado por el ente expropiante y el segundo es el juicio de controversia generado por la falta de acuerdo en el precio del bien expropiado, que puede ser iniciado únicamente por el expropiado, y respecto o contra el acto administrativo de expropiación dictado por el ente público expropiante.

A pesar de lo establecido en la LOSNCP, el COGEP en sus artículos 96 y 146 señala el contenido de una sentencia de expropiación con la determinación del área del solar, tal como lo señalaba el Código Procesal Civil en el antiguo y derogado juicio de expropiación (artículo 96 del COGEP) y las solemnidades que deben de cumplirse sobre la inscripción de la demanda de “expropiación” y el momento en que opera la ocupación inmediata del inmueble (artículo 146 COGEP).

El Artículo 58.1 de la LOSNCP señala en su párrafo primero que para que tenga lugar la ocupación inmediata previamente se debe efectuar el pago a favor del expropiado o en su defecto realizar la consignación del valor ante el tribunal judicial en el supuesto de no llegar a un acuerdo entre el expropiado y el ente expropiante.

Sobre lo último indicado, respecto a la consignación del valor del bien inmueble objeto de la expropiación por parte del ente expropiante a favor del expropiado que se realiza ante el juzgado o tribunal, amerita nuestra atención, puesto que la ocupación inmediata del bien puede realizarse únicamente cuando haya operado la consignación.

En tal sentido, es elemental determinar el momento en que realmente se entiende que ha operado la consignación, con el fin de que el ente expropiante pueda dar paso a la ocupación inmediata del bien inmueble y no perpetrar una vía de hecho con su actuación.

En virtud de lo expuesto, se considera propicio y necesario analizar en el presente trabajo de grado **EL PAGO POR CONSIGNACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACIÓN Y SUS EFECTOS.**

CAPÍTULO I

1).- Del concepto de expropiación. –

El origen del concepto de expropiación se remonta siglos atrás, específicamente en el año 1789 con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, donde se definió la propiedad como un derecho sagrado y que no puede ser violentado, del cual se podría ser privado únicamente por la necesidad pública:

“Artículo 17.- Siendo las propiedades un derecho inviolable y sagrado, ninguno puede ser privado, sino es cuando la necesidad pública, legalmente hecha constar, lo exige evidentemente, y bajo la condición de una previa y justa indemnización.”
(Asamblea Nacional Francesa, 1789).

Posteriormente, la Constitución de Cádiz en el año 1812 contemplaba también el referido concepto disponiendo que podría tener lugar siempre y cuando existiese una justa indemnización en favor del expropiado.

Continúa desarrollándose en las diferentes constituciones del mundo el concepto de la expropiación, y el Ecuador ciertamente, no fue la excepción. El Estado ecuatoriano, desde la Constitución de 1830, publicada en el diario de la Convención Nacional el 14 de junio, en su artículo 62 señalaba que nadie podía ser despojado de su pertenencia sin su consentimiento y menos aún sin recibir una indemnización justa:

“**Art. 62.-** Nadie puede ser privado de su propiedad, ni esta aplicada a ningún uso público sin su consentimiento y sin recibir justas compensaciones a juicio de buen varón. Nadie está obligado a prestar servicios personales que no estén prescritos por ley.

Todos pueden ejercer libremente cualquier comercio o industria que no se oponga a las buenas costumbres.” (Congreso Constituyente, 1830).

Dicho concepto de la indemnización se ha mantenido con el paso del tiempo, tal como se observa en el artículo 323 de la Constitución del Ecuador del 20 de octubre de 2008, vigente a la fecha. No obstante, se le han incorporado otras cuestiones asociadas al interés social o bienestar colectivo:

“**Art. 323.-** Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración,0 indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

Tal como lo señalan García de Enterría y Fernández, “la indemnización es, pues, un elemento esencial de la institución expropiatoria; si no está presente, estaremos en presencia de otra institución esencialmente diferente (comisos, confiscaciones, socializaciones generalizadas, etc.; en otro sentido, limitación de derechos no indemnizables)”. (García de Enterría & Fernandez, 2006).

Continúan señalando los citados tratadistas en su obra Curso de Derecho Administrativo que, la expropiación “es una técnica de conversión de derechos: el bien expropiado se convierte en su valor económico, que permanece en el patrimonio del expropiado la pérdida del bien objeto de la expropiación se compensa, en un balance teórico del patrimonio del expropiado, con un crédito sobre su justo precio, por el mismo, idéntico, valor”.

La actuación de la administración pública debe preservar, garantizar y velar por los derechos de sus administrados, en ningún supuesto la potestad expropiatoria, puede ser transgresora de los derechos del administrado, en virtud de ello, su aplicación y procedimiento debe ser normado.

La institución de la expropiación dentro de la legislación ecuatoriana es desarrollada por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, -en adelante LOSNCP-, juntamente con el Código Orgánico General de Procesos, -en adelante COGEP-.

Previo a explicar con mayor precisión algunos artículos de la LOSNCP y el COGEP sobre la expropiación, me permito indicar de forma sucinta los cambios legislativos que han venido ocurriendo con los procesos de expropiación desde la LOSNCP del año 2008, hasta su reforma de mayor importancia y connotación que fue la del año 2017, donde el juicio de expropiación dejó de existir como tradicionalmente se conocía.

2).- Historia normativa de la expropiación. –

En el antiguo “juicio de expropiación” que se encontraba contemplado a partir del artículo 781 y siguientes del Código de Procedimiento Civil - en adelante CPC-, se establecía con absoluta claridad que únicamente podía ser iniciado por el ENTE EXPROPIANTE según el artículo 785¹, y que debía presentarse ante los Jueces de lo Civil del lugar en donde se hallare el inmueble al tenor de lo señalado en el artículo 784². Dentro de este juicio, si se trataba de una expropiación urgente, en la primera providencia se ordenaba por parte del Juez la ocupación inmediata del inmueble, tal como lo establecía el artículo 797³, siempre que se acompañara el valor que, a criterio del demandante, fuese el justo por el bien o los bienes expropiados.

Asimismo, se designaba a un perito para que fije el justo precio del bien inmueble materia de la expropiación y se le daba tiempo suficiente para que rinda su informe según el artículo 788⁴.

Una vez presentado el informe, se corría traslado a las partes y si no había oposición, el Juez dictaba sentencia fijando los linderos, mensuras y el valor final a pagar por el bien expropiado, además de ordenar que esta sentencia se inscriba en el Registro de la Propiedad para que sirva de título de transferencia de dominio a favor del ente estatal expropiante, conforme lo señalado en el artículo 793⁵. No obstante, el referido proceso,

¹ **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.

² **Art. 784.-** El juicio de expropiación se tramitará ante los jueces de lo civil, competentes por razón del territorio. Si el dueño, o el poseedor del inmueble, a falta de aquél, residiere fuera de la República, o se ignorare su paradero, la demanda de expropiación será presentada ante el juez del territorio donde estuviere el inmueble, y la citación al dueño o poseedor y a quienes tuvieren derechos reales sobre la cosa, se entenderá hecha por publicaciones realizadas de conformidad con el artículo 82 de esta Ley y en el Registro Oficial.

³ **Art. 797.-** Cuando se trate de expropiación urgente, considerada como tal por la entidad que la demanda, se procederá a ocupar inmediatamente el inmueble. Esta ocupación será decretada por el juez en la primera providencia del juicio, siempre que, a la demanda, se acompañe el precio que, a juicio del demandante, deba pagarse por lo expropiado. El juicio continuará por los trámites señalados en los artículos anteriores, para la fijación definitiva de dicho precio. La orden de ocupación urgente es inapelable y se cumplirá sin demora.

⁴ **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.

⁵ **Art. 793.-** La sentencia, al decretar la expropiación, fijará los linderos de lo expropiado y el precio. Depositado éste, se protocolizará la sentencia y se la inscribirá, para que sirva de título de propiedad.

fue derogado de forma integral producto de la entrada en vigor del COGEP en el año 2015 que sustituyó en su totalidad al Código de Procedimiento Civil, únicamente dejando las frases de “expropiación urgente y ocupación inmediata” en el artículo 146 y de “sentencia de expropiación” en el artículo 96 del referido cuerpo normativo.

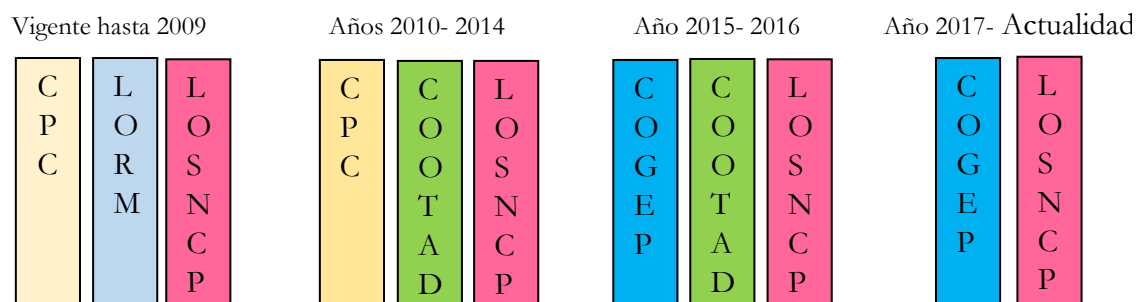
Aun cuando existían ya en el COGEP las acciones tanto de pago por consignación como de controversias generadas por justo precio, se continuaban sustanciando las causas de acuerdo con el “juicio de expropiación” concebido en el CPC, en virtud de la disposición transitoria segunda, que indicaba que los juicios de expropiación ya iniciados debían sustanciarse de acuerdo a dicha normativa.

En otras palabras, antes de la entrada en vigencia de las reformas a la LOSNCP del año 2017, este periodo de tiempo comprendido entre los años 2015 y 2017, coexistía en la legislación ecuatoriana, el proceso de expropiación señalado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su artículo 453, el cual era aplicable para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que establecía lo siguiente:

“Artículo 453.- Juicio de expropiación. - Si no fuere posible llegar a un acuerdo sobre el precio de los bienes expropiados, la administración podrá proponer juicio de expropiación ante la justicia ordinaria, de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil, juicio que tendrá como único objetivo la determinación del valor del inmueble.” (Asamblea Nacional, 2010)

Asimismo, debían continuar sustanciándose bajo el tradicional juicio de expropiación las causas ya iniciadas, atendiendo la transitoria segunda del COGEP.

Para ilustrar de una forma mucho más didáctica los cambios en la legislación ecuatoriana respecto a la expropiación y las disposiciones que han existido y coexistido en el transcurrir del tiempo, me permito señalar el siguiente gráfico donde se identifica las normativas correspondientes a cada periodo:



En virtud de lo expuesto, se observa la coexistencia de normativa referente al juicio de expropiación hasta el año 2017. Precisamos que hasta dicha fecha no existía alguna controversia o inconsistencia respecto del proceso de expropiación. Fue a partir del 20 de marzo de 2017, cuando entró en vigor la reforma a la LOSNCP a través de la cual se eliminó el “juicio de expropiación” del ordenamiento jurídico y se reformó íntegramente el procedimiento para expropiar un bien inmueble, incluido para los gobiernos autónomos descentralizados.

Ahora bien, una vez extraído el juicio de expropiación como tal de la legislación aplicable, las dos acciones relacionadas con la expropiación son: 1) El juicio de pago por consignación y 2) las controversias generadas por la falta de acuerdo en el justo precio.

Específicamente, dentro del primer juicio se observan unas cuestiones relativas a la ocupación del bien inmueble. El artículo 58.1 de la LOSNCP dispone lo siguiente:

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

El precio que se convenga no podrá exceder del diez por ciento (10%) sobre el valor del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones, del cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario.” (resaltado agregado). (Asamblea Nacional, 2017)

Es decir, que para poder ocupar el bien inmueble el ente expropiante deberá realizar el pago previo al expropiado o en caso de no alcanzar un acuerdo deberá consignar el valor

ante un juzgado o tribunal. Dicho valor consignado puede ser retirado por el expropiado en cualquier momento, que de forma equivocada determina el artículo de la LOSNCP antes citado dentro del “juicio de expropiación” cuando debía ser “juicio de consignación”, puesto que como hemos indicado el llamado “juicio de expropiación” ya no existe dentro de la legislación ecuatoriana como antiguamente se le conocía.

Con lo expuesto, precisamos que el ente expropiante puede ocupar el bien inmueble únicamente si ha realizado el pago o ha consignado el valor, ahora bien, ¿cuándo se tiene por consignado el valor? ¿Al momento en que el ente expropiante ha presentado su solicitud o demanda de pago por consignación?; ¿al momento de ser calificada la demanda?; o ¿al momento en que se declara en sentencia realizado el pago o consignado el valor?

Determinar el momento en que opera la consignación es indispensable para que el ente expropiante puede ocupar el bien inmueble objeto de expropiación y evitar que su actuación sea una vía de hecho. Asimismo, podríamos cuestionarnos, ¿qué sucede si el expropiado se opone en el juicio de pago por consignación? ¿Cuáles serían los efectos y el alcance de su negativa? esto, puesto que la facultad expropiatoria del Estado no permite contradicción alguna, salvo que exista un error en el cálculo de la ecuación del avalúo del bien inmueble, pero no que se pretenda cuestionar la potestad expropiatoria del Estado.

La importancia y trascendencia de que exista claridad y certeza en el momento en que opera la consignación, determina la continuidad del proceso expropiatorio, es decir, tendría el ente expropiante en el peor de los casos, que esperar obtener en sentencia la declaratoria de consignación del valor por concepto de expropiación para poder ocupar el bien y dar inicio al proyecto que fuese a desarrollar.

Conociendo el sistema de justicia ecuatoriano y el colapso de los tribunales contenciosos administrativos (tribunal competente para conocer las causas de expropiación en virtud de las reformas al procedimiento de expropiación) podría demorar 2 o quizás 3 años una causa, con lo cual se vería claramente afectados los procedimientos expropiatorios de la administración pública, lo cual repercutiría en una demora en atención de las necesidades de la colectividad o el bienestar social.

CAPÍTULO II

1).- Doctrina sobre el pago por consignación. -

Teniendo claro la necesidad de determinar en qué momento se entiende que ha operado la consignación dentro del juicio de pago por consignación de los casos de expropiación, es propicio desarrollar dicho concepto.

En palabras del tratadista Abeliuk lo normal será no solo que el acreedor esté llano a recibir el pago sino deseoso de obtenerlo, sin embargo, expresa que pueden existir casos contrarios donde no desee recibir el pago, para ello:

“(...) el pago es válido aun contra su voluntad, siempre que se efectúe mediante el mecanismo establecido ex profeso por la ley: el del pago por consignación. Dos preceptos del Código reconocen expresamente la eficacia del pago efectuado contra la voluntad o sin la concurrencia del acreedor”. (Abeliuk Manasevich, 2014)

En este mismo sentido, cita Abeliuk al autor Manuel Somarriva, señalando que:

“para que el pago sea válido, no es menester que se haga con el consentimiento del acreedor; el pago es válido aun contra la voluntad del acreedor, mediante la consignación”. (Abeliuk Manasevich, 2014).

La Real Academia, a través del Diccionario Panhispánico del español jurídico define el ofrecimiento de pago y consignación como:

“El acto jurídico del deudor por el que pretende liberarse de la obligación. Consiste en el depósito a disposición del acreedor de la cosa que el deudor debe. Para que la consignación tenga eficacia liberatoria debe ir precedida del ofrecimiento de pago, esto es, del aviso de consignación dirigida al acreedor.” (Diccionario Panhispánico del español jurídico, 2020).

Por su parte Freyre Castillo, establece que el deudor además del deber de pagar, tiene el derecho a hacerlo:

“El deudor tiene, además del deber de pagar, el derecho a hacerlo. Es por ello que la ley civil peruana otorga al deudor que se encuentra ante la imposibilidad de efectuar un pago directo, la facultad de recurrir a un mecanismo que le permita extinguir su deuda; eso es, el pago por consignación.

La consignación es una de las formas de pago que busca la liberación del deudo, aun contra la voluntad del acreedor. Este modo extintivo de las obligaciones supone la liberación coactiva del deudor cuando la falta de colaboración del acreedor u otros obstáculos imposibilitan el pago directo y espontaneo. Esta liberación, sin embargo, solo opera con la ejecución de la prestación.” (Freyre Castillo, 2020).

Lino Rodríguez citado por Jiménez Bolaños indica lo siguiente:

“Esta institución lo mismo que aquella que se encuentre íntimamente vinculada con esa la mora del acreedor... La consignación viene siendo tratada como un depósito especial que se hace a disposición de la autoridad judicial y a favor de un tercero. A pesar de la íntima conexión que tiene este instituto con el ofrecimiento de pago la consignación tiene un valor jurídico propio e independiente siendo un negocio jurídico de depósito (...)” (Jimenez Bolaños, 2002).

En virtud de lo expuesto se colige pues que, el pago por consignación es el método a través del cual el deudor puede honrar su deuda a pesar de la negativa del acreedor a recibirlo.

2).- De la normativa del pago por consignación. –

El Código Civil ecuatoriano en adelante C.C., contempla en su artículo 1614 que se tendrá por válido el pago aún en contra de la voluntad del acreedor:

Art. 1614.-Para que el pago sea válido, no es menester que se haga con el consentimiento del acreedor; el pago es válido aún contra la voluntad del acreedor, mediante la consignación. (Congreso Nacional, 2005)

Seguidamente define que es la consignación en su artículo 1.615, al siguiente tenor:

“Art. 1615.-Consignación es el depósito de la cosa que se debe, hecho a virtud de la repugnancia o no comparecencia del acreedor a recibirla, y con las formalidades necesarias, en manos de una tercera persona.” (Congreso Nacional, 2005)

En este mismo sentido, establece el artículo 1.616 del referido código cuales son los requisitos que debe cumplir la consignación para su validez:

“Art. 1616.-La consignación debe ser precedida de oferta; y para que ésta sea válida, reunirá las circunstancias que siguen:

1. Que sea hecha por una persona capaz de pagar;
2. Que sea hecha al acreedor, siendo éste capaz de recibir el pago, o a su legítimo representante;
3. Que si la obligación es a plazo o bajo condición suspensiva, haya expirado el plazo o se haya cumplido la condición;
4. Que se ofrezca ejecutar el pago en el lugar debido; y,
5. Que el deudor ponga en manos del juez una minuta de lo que debe, con los intereses vencidos, si los hubiere, y los demás cargos líquidos, comprendiendo en ella una descripción individual de la cosa ofrecida.” (Congreso Nacional, 2005)

Tal como se observa, existen diversas condiciones y requisitos necesarios para que se tenga por válida la consignación en el ámbito civil. Continúa desarrollando el texto normativo en su artículo 1621 cuál sería el efecto de la consignación, identificándolo como la extinción de la obligación y salvar así cualquier responsabilidad que pudiera recaer sobre el deudor:

Art. 1621.-El efecto de la consignación válida es extinguir la obligación, hacer cesar, en consecuencia, los intereses, y eximir del peligro de la cosa al deudor; todo desde el día de la consignación. (Congreso Nacional, 2005)

Ahora bien, el C.C. de manera clara determina el momento en que se considera que ha operado la consignación de forma efectiva, esto es bajo dos supuestos: 1.- Cuando el pago es aceptado por el acreedor; y, 2.- Cuando es declarado suficiente en sentencia:

Art. 1622.-Mientras la consignación no haya sido aceptada por el acreedor, o el pago declarado suficiente por sentencia que tenga la fuerza de cosa juzgada, puede el deudor retirar la consignación; y retirada, se mirará como de ningún

valor ni efecto, respecto del consignante y de sus codeudores y fiadores.
(Congreso Nacional, 2005)

En ese marco, se entiende perfectamente que el pago por consignación busca que el deudor honre y se desvincule de su deuda, sin embargo, para el caso en análisis el pago por consignación está asociada a la facultad expropiatoria del Estado y la consignación del valor adeudado por concepto de la expropiación, es un requisito indispensable para ocupar el bien inmueble.

Empero, nos permitimos cuestionarnos si es necesaria en virtud de lo señalado en el artículo 1.622 del C.C. que la consignación del valor pagado por concepto de expropiación sea declarada en sentencia para que el ente expropiante pueda realizar la ocupación del bien inmueble. En otras palabras, pareciera que deberá esperar el ente expropiante que se resuelva de forma favorable el juicio de pago por consignación para recién iniciar la ocupación inmediata.

Este análisis surge en virtud de que se modificó o dividió el procedimiento expropiatorio en dos juicios, puesto que bajo la legislación del antiguo código de procedimiento civil, el ente expropiante consignaba el valor que creía ser el correcto y si era necesaria la ocupación inmediata del inmueble, era ordenada por el juez en la calificación de la demanda; y posteriormente en el recurrir del juicio se discutía el valor del inmueble objeto de expropiación en virtud de lo cual el ente expropiante debía pagar un valor superior al que consignó inicialmente en caso de ser determinado así por el Juez.

Esta situación, es decir, pagar un valor superior al previamente consignado al inicio del antiguo “juicio de expropiación”, únicamente es posible en la actualidad hasta un 10% más del valor del avalúo catastral municipal del bien inmueble y además, sería dentro del juicio de controversia generada por falta de acuerdo en el justo precio del bien expropiado y no dentro del juicio de pago por consignación.

3).- Legislación comparada. -

Por su parte los doctrinarios García de Enterría y Fernández expresan claramente que la consignación opera al momento que se realiza el depósito del precio de la expropiación en la Caja General de Depósitos, quedando este a disposición del Tribunal:

“En caso de que el expropiado rehúse recibir el precio o si existe litigio sobre el derecho a percibirlo entre varios interesados o con la Administración expropiante, el pago se entiende realizado mediante consignación de su importe en la Caja General de Depósitos, donde quedará a disposición de la autoridad o Tribunal competente (art. 50.1 LEF).” (García de Enterría & Fernandez, 2006, pág. 1228)

De la cita antes referida, se infiere que se materializa la consignación a pesar de la negativa del expropiado y aún si existiese litigios sobre el derecho a percibirlo. En este aspecto, la consignación de acuerdo con lo manifestado por los doctrinarios, opera cuando el valor de la expropiación se encuentra a disposición del juzgado o el tribunal que ha conocido del caso.

En consecuencia, una vez consignado el valor podría el ente expropiante ocupar el inmueble, puesto que ya ha cumplido con un requisito indispensable para proceder a la ocupación inmediata, alejando su proceder de una posible vía de hecho.

Explayan los autores el concepto de vía de hecho en el sentido concreto como *“todo ataque a la propiedad, derechos e intereses patrimoniales legítimos que provenga de la Administración o de sus agentes o delegados y que, implicando por su contenido una verdadera expropiación (...) no se acomode, sin embargo, a los límites definidores de la potestad expropiatoria o, aún dentro de ellos, no se ejercite precisamente por el cauce procedimental que la Ley señala, sino solamente de hecho.”* (García de Enterría & Fernandez, 2006).

Por su parte David Blanquer identifica la vía de hecho *“cuando la Administración Pública materializa la ocupación de los bienes ajenos sin ningún trámite formal, y prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”* (Blanquer, 2010), una apreciación mucho más categórica que la de García de Enterría al indicar que es una actuación completamente al margen de la ley.

En conclusión, la potestad expropiatoria del Estado, debe regirse por un procedimiento legalmente establecido con el fin de evitar ejecutar una vía de hecho.

3.1. Del Justiprecio. –

Ahora bien, en cuanto al justo precio del bien inmueble expone (Blanquer, 2010) que existen tres formas de determinarlo dentro de la legislación española: 1) El acuerdo amigable; 2) Intercambio de las hojas de aprecio del expropiado y del beneficiario; y, 3) Jurado Provincial de Expropiación.

Para establecer analogías entre la legislación ecuatoriana y la española, nos permitimos identificar algunas similitudes en cuando a las tres formas antes señaladas, verbigracia, “1) El acuerdo amigable” podríamos manifestar que lo recoge la legislación ecuatoriana en el **artículo 58.1** de la LOSNCP, mismo que indica que se buscará un acuerdo entre las partes por un lapso de treinta (30) días.

No obstante, en lo que respecta al 2) Intercambio de las hojas de aprecio del beneficiario y del expropiado, es decir, las ofertas y contraofertas que se realizan entre ambos, manifestamos que en la legislación ecuatoriana no existe esta posibilidad de presentar por parte del expropiado una oferta al ente expropiante, exceptuando el periodo de negociación señalado en el artículo 58.1 de la LOSNCP.

El referido artículo establece que el precio convenido entre el expropiante y el expropiado no podría nunca exceder el 10% sobre el valor del avalúo del bien inmueble que consta en el registro catastral municipal, y respecto del que se realizó la cancelación de los impuestos prediales correspondientes al año previo al anuncio del proyecto.

Finalmente, en cuanto a la tercera forma “3) Jurado Provincial de Expropiación”, precisamos que es un órgano administrativo colegiado que se encarga de fijar de manera unilateral el justiprecio. Empero, en la legislación ecuatoriana, el justo precio está atado al valor del avalúo catastral del bien inmueble, que es determinado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales mediante sus respectivas ordenanzas, a través de las cuales analizan diversos factores y coeficientes para determinar el valor del bien inmueble, esto, producto de la entrada en vigencia de las reformas a la LOSNCP.

Según el catedrático (Blanquer, 2010) el acto administrativo que emana del Jurado Provincial de Expropiación (JPE) que determina el justiprecio puede ser objeto de

impugnación ante los tribunales de lo contencioso administrativo. En la legislación local no existe un órgano administrativo que emule la actuación del JPE. Únicamente es el Municipio el ente político territorial que determina el valor del bien inmueble objeto de la expropiación.

3.2.- De los efectos de la consignación del pago o valor de la expropiación para la ocupación inmediata del bien inmueble expropiado. –

Pregona Blanquer que, previo a materializarse la ocupación inmediata del bien inmueble “el ente expropiante o el beneficiario debe pagar al expropiado una cantidad provisional y a cuenta de la que fije definitivamente el Jurado Provincial de Expropiación (ahora bien, el importe de ese pago provisional es muy inferior al 10 por ciento del valor de mercado del bien objeto de privación coactiva)” (Blanquer, 2010). Es decir, que la consignación del valor no contempla el valor total del bien expropiado.

Continúa exponiendo que, una vez que haya sido consignada dicha cantidad deberá proceder la inmediata ocupación del bien inmueble. Explica que, aunque no se ha cancelado en sí el valor del justo precio producto de la expropiación, la ocupación material “produce el efecto de transmisión de la propiedad en favor del beneficiario, quien podrá inscribir la adquisición en el Registro de la Propiedad” (Blanquer, 2010). Para lograr dicha inscripción deberá el ente expropiante aportar el acta previa a la ocupación y la documentación que demuestre el abono o pago realizado.

Finalmente expresa el autor que “(viii) Cuando ya se ha adquirido la propiedad, es cuando se inicia la tramitación por el Jurado Provincial de Expropiación de la pieza separada de fijación del justiprecio” (Blanquer, 2010). Pese a lo señalado, en la legislación ecuatoriana no existe un órgano a nivel administrativo ante quien se dirima el justo precio del bien inmueble.

El artículo 58.1 de la LOSNCP señala que será el órgano rector del catastro nacional goerreferenciado el único capaz de determinar el avalúo del bien a expropiar, en el supuesto de que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano adolezca de la capacidad técnica para ejercer dicha actividad. En conclusión, quien determina el valor del bien inmueble es el Gobierno Autónomo Descentralizado

Municipal. No existe un procedimiento en sede administrativa que pueda aplicar el administrado para revisar el valor del bien inmueble objeto de expropiación similar al Jurado Provincial de Expropiación.

Únicamente podría el ciudadano solicitar un reavaluo de su bien inmueble, sea este un predio como solar vacío o bien con edificación, mediante una petición ante el GAD del cantón correspondiente, entidad que deberá aplicar los coeficientes de viabilidad, infraestructura, edificación y otros para avaluar el predio.

Sin perjuicio de lo señalado, si existe la posibilidad de discutir el justo precio, pero únicamente en sede judicial, esto es, mediante la acción de controversia generada por la falta de acuerdo en el justo precio, que puede ser incoada únicamente por el expropiado, señalada en el artículo 332, numeral 9 del COGEP.

Para el autor Brewer-Carias, dentro del procedimiento expropiatorio únicamente es viable la ocupación y posesión del bien expropiado en casos urgentes, cuando ocurren dos hechos específicos:

“Conforme al mismo, dicha ocupación sólo procede en la fase judicial del procedimiento, autorizada expresamente por el juez, y sólo después de que se ha efectuado el avalúo del bien expropiado por la Comisión de Avalúos establecida en el artículo 19 de la Ley, y el monto del justiprecio ha sido depositado en el tribunal competente (art. 56 Ley E.)” (Brewer-Carias, 2015).
(Subrayado agregado).

Expr
esa el catedrático venezolano que al momento de que se inicia el procedimiento judicial expropiatorio, el ente expropiante puede pedir la ocupación temporal de los bienes expropiados al juez, quien podrá concederla al concurrir los dos hechos antes citados.

Es decir, que, para la legislación venezolana, la ocupación urgente del bien inmueble se concede al ante expropiante mediante la autorización del juez, específicamente, de la jurisdicción contencioso-administrativa. Recordemos que, de acuerdo con el antiguo procedimiento de expropiación señalado en el Código de procedimiento Civil

ecuatoriano, se sustanciaba la causa ante los jueces de lo civil. Situación que fue modificada al entrar en vigencia las reformas a la LOSNCP en el año 2017, pasando a ser competentes los jueces que conforman los Tribunales de lo contencioso administrativo del país.

La LOSNCP establece en su artículo 58.1 que la ocupación inmediata del bien expropiado se puede dar en dos supuestos:

“Art. 58.1.-Negociación y precio. *Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública y de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el plazo máximo de treinta (30) días, sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble. Para que proceda la ocupación inmediata se debe realizar el pago previo o la consignación en caso de no existir acuerdo. El retiro del valor consignado por el expropiado, que podrá requerirse en cualquier momento dentro del juicio de expropiación, no perjudicará la impugnación propuesta.*” (Asamblea Nacional, 2017)

De acuerdo con el artículo citado procede la ocupación inmediata del inmueble cuando se realiza el pago previo o en su defecto cuando se consigna el valor expropiado en el caso de no existir acuerdo. A diferencia de la legislación venezolana no expresa el artículo 58.1 que se consigna ante el juez o tribunal competente, sin embargo, el artículo señala que se podrá retirar el valor dentro del “juicio de expropiación”, que como ya hemos indicado, debería ser juicio de pago por consignación.

Traemos a colación el contenido del artículo 146 del COGEP que señala la ocupación inmediata del inmueble en caso de expropiación urgente, sin embargo, el artículo 58.1 de la LOSNCP no indica nada relacionado con la expropiación urgente como una cuestión particular, sino que procederá la ocupación del inmueble en virtud del pago que se realice del valor de la expropiación.

En tal sentido, no parece existir una relación directa entre el contenido del artículo 58.1 de la LOSNCP y el artículo 146 del COGEP, puesto que la ocupación inmediata puede realizarse cuando se ha pagado la expropiación sin mayor complicación al expropiado, y en el caso de conflicto o desacuerdo en el valor a pagar se realiza el pago mediante la consignación ante el tribunal, sin embargo, no señala el artículo 58.1 que se deberá esperar la declaratoria del juez para ocupar el bien inmueble.

4).- Análisis de casos relacionados con la facultad expropiatoria del Estado.

Con el fin de cristalizar esta situación relacionada con la ocupación inmediata, nos permitimos extraer parte de un auto de calificación de un juicio de pago por consignación a continuación identificado donde el voto salvado del Juez **DORIAN IVAN RODRIGUEZ SILVA** expresa que no procede determinar la ocupación inmediata, puesto que es una cuestión administrativa:

Causa No. 09802-2020-00471. -

- **Acción:** Pago por consignación.
- **Accionante:** Gobierno Autónomo Descentralizado de la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil.
- **Demandados:** Gloria Alencastro Garaicoa; María Alencastro Garaicoa; Arnoldo Alencastro Garaicoa; Mónica del Carmen Serrano Cevallos.

“CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE GUAYAS. - TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON SEDE EN EL CANTÓN GUAYAQUIL, PROVINCIA DEL GUAYAS.- Guayaquil, miércoles 28 de octubre del 2020, a las 08h54. VOTO DE MAYORIA DE LOS DOCTORES FABIAN ROBERTO CUEVA MONTEROS Y ANGEL HERMINIO PONCE SIGCHAY.-VISTOS: Avocamos conocimiento en calidad de Jueces el abogado Dorian Iván Rodríguez Silva, ponente, doctores Ángel Herminio Ponce Sigchay y Fabián Roberto Cueva Monteros, designados conforme a Ley, conforme se demuestra a través del Acta de Sorteo que obra a fojas 68. Agréguese a los autos los escritos presentados 2 de septiembre y 19 de octubre de 2020 por el accionante. Por ser el estado de la causa, el Tribunal dispone lo siguiente: PRIMERO: La pretensión de la demanda, aclarada según el memorial del 2 de septiembre de 2020, es la siguiente: "...el interés esencial es el de consignar los valores a efectos de que se decrete la ocupación inmediata del inmueble afectado". (...) la misma que cumple los requerimientos de admisibilidad prescritos en los artículos 142, 143 del Código Orgánico General de Procesos, por lo que se califica como clara, completa y se admite al trámite mediante PROCEDIMIENTO SUMARIO, establecido en el literal a) del numeral 4 del artículo 326 y 333 del Código Orgánico General de Procesos. (...) éste Tribunal, dispone la ocupación inmediata del inmueble sujeto a expropiación, que corresponde a una fracción del área del inmueble identificado con el código catastral: 97-0075-001, de conformidad con los linderos y dimensiones que se encuentran detallados en la Resolución dictada el 3 de agosto de 2020, por la Alcaldesa de Guayaquil, que obra de fojas 1 a 5 del cuaderno procesal. CUARTO: De conformidad con lo señalado en el inciso quinto del Art. 146 señalado en líneas precedentes, el cual establece: "...La o el juzgador dispondrá la inscripción en el registro correspondiente de las demandas que versen sobre dominio o posesión de inmuebles o de muebles sujetos a registro, así como también de las demandas que versen sobre demarcación y linderos, servidumbres, expropiación, división de bienes comunes y acciones reales inmobiliarias...". **VOTO SALVADO DEL ABOGADO DORIAN IVAN RODRIGUEZ SILVA.-** (...) PRIMERO: La pretensión de la demanda, aclarada según el memorial del 2 de septiembre de 2020, es la siguiente: "...el interés esencial es el de consignar los valores a efectos de que se decrete la ocupación inmediata del inmueble afectado". (...) la misma que cumple los requerimientos de

admisibilidad prescritos en los artículos 142, 143 del Código Orgánico General de Procesos, por lo que se califica como clara, completa y se admite al trámite mediante PROCEDIMIENTO SUMARIO, establecido en el literal a) del numeral 4 del artículo 326 y 333 del Código Orgánico General de Procesos. SEGUNDO: Mediante transferencia efectuada hacia la cuenta N° 009010999954 que mantiene este Tribunal en BANEQUADOR, según comprobante que obra de fojas 72, se demuestra que la parte accionante ha consignado el valor de \$34.887,84 (TREINTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE 84/100 DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA). TERCERO: Cítese a los sujetos accionados en la ciudadela Puerto Azul, manzana A9, villa 15, cantón Guayaquil. Cítese al PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO en las calles 9 de Octubre y Malecón, edificio La Previsora, piso 14. Se concede el término de quince (15) días para contestar la demanda, misma que deberá cumplir con lo ordenado en el artículo 151 del Código Orgánico General de Procesos. CUARTO: Dado que la presente acción constituye un juicio de pago por consignación, y no un juicio de expropiación, lo cual resulta claro para el Tribunal en mérito del escrito aclaratorio que ha sido agregado, así como en atención a las disposiciones aplicables de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, según reforma publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 966 del 20 de marzo de 2017, no es procedente el dictamen de la ocupación inmediata solicitada. Esta conclusión no se opone al ejercicio de la facultad que, administrativamente, corresponde a la entidad accionante conforme el mismo cuerpo normativo referido.” (Auto de calificación. Proceso 09802-2020-00471, 2020) (Subrayado agregado).

En este auto se observa un voto de la mayoría de los jueces que califica la demanda de acuerdo con lo establecido en el literal a) del numeral 4 del artículo 326 y un voto salvado de uno de los jueces manifestando que la acción propuesta por el ente expropiante debe ser tratada como un juicio de pago por consignación y no un juicio de expropiación, en consecuencia, no procede disponer la ocupación inmediata del inmueble en dicho auto de calificación, puesto que es una cuestión que le corresponda a la entidad administrativa y no a la función jurisdiccional.

En este mismo orden de ideas, existen otros autos de calificación respecto a juicios relacionados con la facultad expropiatoria del Estado, sin embargo, se observa una confusión entre los dos juicios, es decir, entre el juicio de pago por consignación y las causas de controversia generadas por la falta de acuerdo en el justo precio, mal llamados Juicio de expropiación, tal como se evidencia a continuación:

Causa No. 09802-2020-00821. -

- **Acción:** Justo precio en expropiación Art. 58.2 de la LOSNCP.
- **Accionante:** Gobierno Autónomo Descentralizado de la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil.

- **Demandada:** Distribuido de Tejidos Distelar C. Ltda.

“Los Drs. Kelvin Sánchez Romero, (Juez Ponente), Fabian Cueva Monteros y Alexandra Yépez Bustamante, Jueces titulares del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, avocan conocimiento de la presente causa y proveen: Agréguese a los autos el escrito presentado por la accionante de 20 de noviembre del 2020, con el cual completa su demanda. En lo principal: **PRIMERO:** La demanda de EXPROPIACIÓN presentada por el Dr. Cristóbal Terán Alvear, en su calidad de Apoderado Especial y Procurador Judicial de la Dra. Cynthia Fernanda Viteri Jiménez y del Dr. Cristian Castelblanco Zamora, Alcaldesa y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (M.I. Municipalidad de Guayaquil), en contra de la DISTRIBUIDORA DE TEJIDOS DISTELAR C. LTDA., se advierte que la misma cumple los requerimientos de admisibilidad prescritos en los artículos 142 y 143 del Código Orgánico General de Procesos, por lo que, SE LA CALIFICA A LA MISMA COMO CLARA Y COMPLETA y se la ADMITE A TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO SUMARIO, establecido en los artículos 326.4, 332.9 y 333 del Código Orgánico General de Procesos.” (Auto de calificación. Proceso 09802-2020-00821, 2020) (Subrayado agregado).

Causa No. 09802-2020-00499.

- **Acción:** Pago por consignación.
- **Accionante:** Gobierno Autónomo Descentralizado de la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil.
- **Demandada:** Compañía Comercial Genovesa C. Ltda, COMGENO.

“**VISTOS:** Por sorteo de ley realizado el 19 de agosto de 2020, conforme consta del acta que obra a foja 68, los abogados/doctores Xavier Bolívar Sandoval Valverde; Juan Carlos Jaramillo Montesinos; y, Ángel Enrique Vera Lalama, en nuestras calidades de Jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, avocan conocimiento de la presente causa. En lo principal: Agréguese a los autos el escrito presentado el 31 de agosto de 2020, por el accionante, mediante el cual procede a completar la demanda. **PRIMERO:** Revisada la demanda DE EXPROPIACIÓN presentada por el Dr. Cristóbal Terán Alvear en su calidad de Apoderado Especial y procurador judicial de la Dra. Cynthia Fernanda Viteri Jiménez y del Dr. Cristian Castelblanco Zamora, Alcaldesa y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (M.I. Municipalidad de Guayaquil), en contra de la Compañía Comercial Genovesa C. Ltda, COMGENO, se advierte que la misma cumple los requerimientos de admisibilidad prescritos en los artículos 142, 143 del Código Orgánico General de Procesos, por lo que, SE LA CALIFICA A LA MISMA COMO CLARA Y COMPLETA y se la ADMITE A TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO SUMARIO, establecido en los artículos 326.4, 332.9 y 333 del Código Orgánico General de Procesos. **SEGUNDO:** Mediante transferencia que se encuentra incorporada a los autos, el GAD Municipal del Guayaquil, procede a realizar la consignación por el valor de \$ 7.424,90, en la cuenta que este Tribunal mantiene en BANECUADOR, por ello al amparo de lo establecido en el inciso sexto del Art. 146 del Código Orgánico General de Procesos, que señala: “En caso de expropiación urgente la o el juzgador al momento de calificar la demanda ordenará la ocupación inmediata del inmueble, siempre que a la demanda se acompañe el precio

fijado en el avalúo comercial del inmueble”, al haber cumplido con la consignación del valor del avalúo del predio, éste Tribunal, dispone la **OCUPACIÓN INMEDIATA** del área de terreno a expropiarse del inmueble identificado con el código catastral No. 97-0010-003 de propiedad de la compañía Comercial Genovesa C. Ltda, COMGENO; de conformidad con el detalle, linderos y dimensiones que se encuentran detallados en la resolución dictada el 3 de agosto de 2020, por la Alcaldesa de Guayaquil, y que consiste en: NORTE: Solar 03 de la Mz. 10; con 30,52 metros; SUR: Vértice, con 0,00 metros; ESTE: Vía perimetral, con 67,55 metros; OESTE: Solar 04 de la Mz. 10, con 60,59 metros. Área a Expropiar 848,56 metros. **TERCERO:** A partir de la reforma introducida el 14 de junio de 2019 al Código Orgánico General de Procesos, el Art. 146 del Código Orgánico General de Procesos, señala: “...*La o el juzgador dispondrá la inscripción en el registro correspondiente de las demandas que versen sobre dominio o posesión de inmuebles o de muebles sujetos a registro, así como también de las demandas que versen sobre demarcación y linderos, servidumbres, expropiación, división de bienes comunes y acciones reales inmobiliarias...*” (Auto de calificación. Proceso 09802-2020-00499, 2020). (Subrayado agregado).

Tal como se observa, en los tres autos de calificación existen contradicciones. En los dos últimos, se califica la demanda como “justo precio en expropiación”, sin embargo, dicha acción solo puede ser iniciada por el expropiado, no obstante, en los autos señalados ha sido incoada por el ente expropiante, tal como obra de los procesos.

Además de lo indicado, consta que se invocan los artículos tanto de la acción de controversias por falta de acuerdo en el justo precio (Artículo 326 numeral 4, literal “a” COGEP), como de pago por consignación (Art. 332, numeral 9 COGEP), es decir, se pretenden sustanciar dos acciones en un mismo proceso a pesar de que se encuentran claramente definidas en el COGEP y que deben ser iniciadas por diferentes actores por cuerda separada, es decir, el Juicio de controversia por falta de acuerdo que debe iniciarlo el EXPROPIADO y el juicio de pago por consignación que debe iniciarlo el ENTE EXPROPIANTE.

Estos procesos son tan solo algunos de los tantos juicios relativos a temas expropiatorios que actualmente se están sustanciando, de lo cual se evidencia que no existe una claridad en el procedimiento a seguir, ni de las acciones que deben iniciarse tanto por parte del expropiado como por el ente expropiante, a pesar de existir la acción de pago por consignación y la de controversia ocasionada por la falta de acuerdo en el justo precio de la expropiación tal como ha sido dispuesto por el legislador.

Recogemos el voto salvado del Dr. Dorian Rodríguez, quien manifestó que la ocupación inmediata es una cuestión administrativa, así las cosas, y en atención a lo señalado por la doctrina y la legislación comparada, se concluye que el ente expropiante puede realizar

la ocupación inmediata siempre y cuando haya consignado el valor del bien objeto de la expropiación, sin necesidad de esperar una sentencia declaratoria del pago consignado, puesto que tal situación comportaría un inepto procedimiento de expropiación del Estado.

CONCLUSIONES

- El proceso de expropiación antiguamente conocido en el Código de procedimiento civil se transformó y modificó en dos procesos separados en virtud de la entrada en vigor de la reforma a la LOSNCP del 20 de marzo de 2017.
- El juicio de pago por consignación debe ser iniciado por el ente expropiante, mientras que el juicio de controversias generadas por el justo precio debe ser iniciado por el expropiado.
- Se entiende que ha operado la consignación del valor de la expropiación dentro del juicio de pago por consignación una vez el ente expropiante deposita el valor ante el juzgado o tribunal competente.
- La ocupación inmediata del bien inmueble por parte del ente expropiante es posible realizarla una vez haya sido consignado el valor de la expropiación ante el juzgado competente.
- Existe una confusión por parte de los jueces de lo contencioso administrativo al aplicar la normativa adjetiva y sustantiva relacionada con la expropiación (juicio de pago por consignación y juicio de controversia generada por la falta de acuerdo en el justo precio), trayendo como consecuencia una inseguridad jurídica tanto para el administrado como para los entes expropiantes.

RECOMENDACIONES

- Solicitar al poder legislativo reformar el artículo 146 del Código Orgánico general de procesos atendiendo a lo dispuesto en el artículo 58.1 de la LOSNCP, esto es, que la ocupación del bien inmueble responde a una actuación administrativa y no jurisdiccional.
- Subsidiariamente solicitar a la Corte Nacional de Justicia emitir una resolución conforme a la potestad que le reconoce el artículo 180 numeral 6 del Código Orgánico de la Función Judicial en virtud de la oscuridad del artículo 146 del Código Orgánico General de Procesos y corregirle en atención al tópico tratado.

Bibliografía

- Abeliuk Manasevich, R. (2014). *De las Obligaciones*. (Vol. II). Santiago de Chile, Chile: Publishing Chile. Recuperado el 10 de Enero de 2022
- Asamblea Nacional. (19 de Octubre de 2010). Registro Oficial Suplemento 303. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional. (20 de Marzo de 2017). Registro Oficial Suplemento 966. *Ley Orgánica para la Eficiencia de la Contratación Pública*. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. (20 de Octubre de 2008). Registro Oficial No. 499. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Ecuador. Obtenido de <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449.html>
- Asamblea Nacional Francesa. (26 de Agosto de 1789). *Universidad Nacional Autónoma de México*. Recuperado el 15 de Febrero de 2022, de http://www.pudh.unam.mx/declaracion_DH_hombre_ciudadano.html
- Auto de calificación. Proceso 09802-2020-00471 (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, Provincia del Guayas 28 de octubre de 2020).
- Auto de calificación. Proceso 09802-2020-00499, 09802-2020-00499 (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, Provincia del Guayas 19 de agosto de 2020).
- Auto de calificación. Proceso 09802-2020-00821 (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, Provincia del Guayas Novimebre de 2020).
- Blanquer, D. (2010). *Derecho Administrativo* (Vol. 2º). Valencia, España: Tirant Lo Blanch.

- Brewer-Carias, A. R. (2015). La ocupación judicial de los bienes expropiados como garantía del derecho de propiedad y la ilegal práctica de decretar la "ocupación administrativa" de bienes en procedimientos expropiatorios aplicando la Ley Orgánica de Precios Justos". *Revista de Derecho Público, No. 141*, 61-87.
- Congreso Constituyente. (23 de Septiembre de 1830). Constitución de 1830. *Constitución de la República del Ecuador*. Riobamba, Ecuador. Recuperado el 15 de Febrero de 2022, de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf
- Congreso Nacional. (2005 de Junio de 2005). Registro Oficial Suplemento 46. *Código Civil ecuatoriano*.
- Diccionario Panhispánico del español jurídico. (2020). *Diccionario Panhispánico del español jurídico*. Obtenido de <https://dpej.rae.es/lema/ofrecimiento-de-pago-y-consignacion>
- Freyre Castillo, M. (2020). *Derecho de las obligaciones* (Vol. Colección Lo Esencial del Derecho13). Lima, Perú: Fondo Editorial de la PUCP.
- García de Enterría, E., & Fernandez, T.-R. (2006). *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. II). Lima-Bogota: Palestra-Temis.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. (Vol. Tomo 9). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Jimenez Bolaños, J. (2002). Pago por Consignación. *Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Costa Rica*.



DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Haro Ortega, Angélica Lucía, con C.C: 1756144836 autora del trabajo de titulación: **“El pago por consignación en los procedimientos de expropiación y sus efectos”** previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** 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 titulación 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 titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 16 de febrero del 2022

f. _____

Nombre: **Haro Ortega, Angélica Lucía**
C.C: **1756144836**

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA			
FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN			
TEMA Y SUBTEMA:	El pago por consignación en los procedimientos de expropiación y sus efectos.		
AUTOR	Haro Ortega, Angélica Lucía		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Dr. Ycaza Mantilla, Andrés Patricio Mgs.		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales		
CARRERA:	Derecho		
TÍTULO OBTENIDO:	Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	16 de febrero del 2022	No. DE PÁGINAS:	26
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Administrativo, Derecho Público, Derecho Constitucional		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Expropiación, Juicio de Pago por Consignación, Vía de Hecho, Ocupación Inmediata, Administración Pública, Derecho Administrativo.		
RESUMEN:	<p>La Constitución de la República reconoce la potestad expropiatoria del Estado con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social y/o bienestar colectivo, por razones de utilidad pública o interés social, previa justa valoración, indemnización y pago a favor del expropiado de acuerdo con los preceptos legales.</p> <p>En los casos de expropiaciones de carácter urgente, el ente expropiante podrá ocupar el bien inmueble, siempre y cuando opere la consignación del valor del bien objeto de la expropiación. Empero de esto, el legislador ha transformado el antiguo “juicio de expropiación” en dos procesos judiciales separados, encontrándose entre ellos el juicio de pago por consignación.</p> <p>La consignación en el ámbito civil se entiende ejecutada, cuando se declara en sentencia el pago realizado o cuando es aceptado el pago por el acreedor, sin embargo, en los procesos relacionados con expropiación por lo general el expropiado se niega aceptar el valor, pese a ello es indispensable para el ente expropiante consignar el valor objeto de la expropiación para poder ocupar el bien inmueble. En tal sentido, debe existir una certeza sobre el momento en que opera la consignación para que el ente expropiante ocupe de forma legítima el bien inmueble objeto de la expropiación y no perpetre una vía de hecho con su actuación.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593 968943014	E-mail: angelicaharo89@gmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE):	Nombre: Ángela María Paredes Cavero		
	Teléfono: +593 997604781		
	E-mail: angela.paredes01@cu.ucsg.edu.ec		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			