

Efectos y responsabilidad de la Administración Pública en la expropiación de bienes inmuebles

Effects and responsibility of the Public Administration in the expropriation of property

Efeitos e responsabilidade da Administração Pública na expropriação de imóveis.

Tatiana Marisol Guaranga Zapata¹
Universidad Tecnológica Indoamérica
tati_sp17@hotmail.com
<https://orcid.org/0009-0006-0396-929X>

Esthela Paulina Silva Barrera²
Universidad Tecnológica Indoamérica
esilva13@indoamerica.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-4354-9258>

Como citar:

Guaranga, T. & Silva, E. (2023). Efectos y responsabilidad de la Administración Pública en la expropiación de bienes inmuebles. Código Científico Revista de Investigación, 4(1), 347-372.

Recibido: 28/01/2023

Aceptado: 24/02/2023

Publicado: 30/06/2023

¹ Licenciada en Ciencias de la Educación, mención inglés. Estudiante de la carrera de Derecho en la Universidad Tecnológica Indoamérica.

² Abogada de los Tribunales de la República del Ecuador, Magíster en Derecho Tributario, Especialista Superior en Derecho de la Empresa y Magíster en Derecho de la Empresa, Docente de la Universidad Tecnológica Indoamérica a tiempo completo

Resumen

Este Artículo Científico tiene como finalidad el estudio de la figura jurídica de la expropiación, por parte de las Instituciones Públicas que tienen competencia para realizar el procedimiento expropiatorio; la misma que consiste en una limitación al derecho de propiedad; derecho fundamental de las personas reconocido en los instrumentos Internacionales como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y en el ordenamiento jurídico de cada país. En el Artículo Científico, se realiza un estudio del Derecho de Propiedad, sus antecedentes, definición, características y normativa jurídica; también se realiza un estudio de la expropiación definiéndola, estableciendo sus características, normativa y el procedimiento administrativo. Asimismo, se aborda el tema de la declaratoria de utilidad pública e interés social, requisito fundamental para llevar a cabo el procedimiento de expropiación. Además, se hace un análisis de un caso práctico donde se evidencia la vulneración de los derechos de propiedad, debido proceso, legalidad y seguridad jurídica.

Palabras claves: Procedimiento, administrativo, expropiación, bienes inmuebles, propiedad, utilidad pública, efectos, responsabilidad.

Abstract

The purpose of this Scientific Article is the study of the legal figure of expropriation, by the Public Institutions that have the competence to carry out the expropriation procedure; which consists of a limitation to the property right; fundamental right of people recognized in international instruments such as the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789, and in the legal system of each country. In the Scientific Article, a study of Property Law, its background, definition, characteristics and legal regulations is carried out. A study of the expropriation is also carried out, defining it, establishing its characteristics, regulations, and the administrative procedure. Likewise, the issue of the declaration of public utility and social interest is addressed, considered as a fundamental requirement to carry out the expropriation procedure. In addition, an analysis of a practical case is made where the violation of property rights, due process, legality and legal certainty is evidenced.

Keywords: Procedure, administrative, expropriation, property, public utility, effects, responsibility.

Resumo

Este Artigo Científico tem por objeto o estudo da figura jurídica da expropriação, pelas Instituições Públicas que tenham competência para realizar o procedimento expropriatório; a mesma que consiste em limitação ao direito de propriedade; direito fundamental das pessoas reconhecido em instrumentos internacionais como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, e no ordenamento jurídico de cada país. No Artigo Científico é feito um estudo do Direito Imobiliário, seus antecedentes, definição, características e regulamentação legal; É também realizado um estudo da expropriação, definindo-a, estabelecendo as suas características,

regulamentação e procedimento administrativo. Da mesma forma, é abordada a questão da declaração de utilidade pública e interesse social, requisito fundamental para a realização do procedimento de expropriação. Além disso, é feita uma análise de um caso prático onde se evidencia a violação dos direitos patrimoniais, do devido processo legal, da legalidade e da segurança jurídica.

Palavras-chave: Processo, administrativo, expropriação, bens imóveis, propriedade, utilidade pública, efeitos, responsabilidade.

Introducción

El trabajo de investigación pretende ser un aporte académico para los estudiantes de jurisprudencia, carrera de derecho, y más aún para aquellos estudiantes que se sienten atraídos por el derecho administrativo, especialmente al realizar un estudio de la expropiación, la misma que tiene vital importancia desde mucho tiempo atrás y aún más en la actualidad, porque las instituciones públicas que tienen la facultad de expropiar, utilizan la figura jurídica de la expropiación, para la realización de obra pública, con lo cual no solo llegan a cumplir sus fines sino que también benefician a la colectividad y contribuyen al bien común.

El tema de la expropiación es una parte importante del derecho, considerada como una limitación al derecho de propiedad, derecho que es fundamental consagrado en la normativa tanto nacional como internacional, por lo tanto, al ser expropiado un bien se afecta a los derechos de propiedad privada, por lo que una persona afectada por la declaratoria de utilidad pública lo único que puede reclamar es el pago de un justo precio.

Con la realización de la investigación lo que se pretende es establecer la responsabilidad y los efectos que ocasiona la expropiación, en lo que se refiere al derecho fundamental de la propiedad, además de establecer los procedimientos administrativos de los que se sirve el Estado y la Administración Pública para realizar las expropiaciones, además de realizar un estudio de lo que es la propiedad, la expropiación y la normativa jurídica referente al tema.

Entre los medios empleados para la realización de la tesis y que sirvieron como fuente de consulta tenemos: libros, revistas, enciclopedias, diccionarios, folletos entre otros recursos materiales, técnicos y humanos. Instrumentos que fueron de gran ayuda para hacer un trabajo que permita comprender de una manera adecuada el estudio de tan importante tema.

Desarrollo

El derecho a la propiedad

La propiedad también conocida como dominio, es uno de los derechos fundamentales de las personas, consagrado y reconocido por los instrumentos internacionales, como el tratado de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en su artículo 17; y, en los ordenamientos jurídicos de cada país.

La etimología de la palabra propiedad proviene del vocablo *prope* que significa atributo o proximidad. Por lo tanto, la propiedad indica una relación de pertenencia, como, por ejemplo, al mencionar *mi carro, esa casa es tuya*. Sin embargo, existe una multiplicidad de conceptos que se han analizado por parte de los estudiosos del derecho como resultado de la evolución, historia y el desarrollo de las sociedades; entre algunos de estos conceptos tenemos los siguientes.

(Cabanellas, 2006), sobre el dominio manifiesta que, es el poder que tiene una persona de gozar y disponer libremente de lo suyo, en otras palabras, es un derecho real mediante el cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de la persona. En referencia a la propiedad sostiene que constituye la facultad legítima de gozar y disponer de una cosa con exclusión del derecho ajeno y asimismo de reclamar la devolución cuando se encuentra de forma indebida en poder de otro.

Asimismo, (Alessandri, 1997) señala que la propiedad es un derecho, el cual brinda al sujeto el poder sobre una cosa, además, le faculta para apropiarse de las utilidades que el bien le

proporcione. Nuestro (Código Civil Ecuatoriano, 2010) en su artículo 599 prescribe un concepto de los que es el dominio, señalando que es el derecho real de una cosa corporal para su uso, goce y disposición, conforme lo establecido en la ley con respeto al derecho ajeno, sea este individual o social.

Según nuestro Código Civil, tanto el dominio como la propiedad son considerados como términos sinónimos; en tanto que, para la doctrina sí existe una distinción. El tratadista Larrea señala que, “el término propiedad tiene un sentido más amplio que la palabra dominio. El primero indica toda relación de pertenencia o titularidad, y así resulta posible hablar por ejemplo de propiedad intelectual e industrial; en cambio el dominio hace referencia a la titularidad sobre un dominio corporal.” (Larrea, 2008). Además, sostiene que la propiedad es un derecho real por excelencia que tiene una determinada persona; y, se ejerce ya sea en bienes muebles e inmuebles para que el propietario pueda utilizarlo de la manera que crea conveniente sin contravenir la ley y las actividades lícitas que pueda realizar.

Con lo expuesto anteriormente, concebimos al derecho de dominio o propiedad como aquel por el cual, una persona tiene el derecho absoluto, perpetuo y exclusivo sobre una cosa determinada, y es por ello que, el propietario del derecho patrimonial puede disponer del mismo de la forma que crea conveniente, es decir, puede gozar, usar y disponer libremente de él, cuidando siempre de no afectar el derecho ajeno.

En relación al tema, podemos establecer las siguientes características más importantes del derecho de propiedad.

Es un derecho de uso, goce y disposición

(Concepto, 2023), sobre el uso sostiene que, es un derecho fundamental por medio del cual una persona propietaria de una cosa puede usarla (*ius utendi*), servirse de ella como crea

conveniente para obtener sus intereses,y , siempre y cuando sea de acuerdo con los preceptos legales y no violen los derechos de otros propietarios.

(Concepto, 2023), acerca del goce manifiesta que, la propiedad cuenta con el derecho de goce (ius fruendi), puesto que, el propietario de un bien mueble o inmueble tiene el derecho de aprovechar los frutos o productos generados por el bien, debido a que el dueño de una cosa, es también propietario de todo lo que produzca, ya sea que haya intervenido o no el dueño.

(Concepto, 2023), en referencia a la disposición, establece que, en cuanto a la disposición (ius abutendi), sobre una cosa el propietario puede disponer libremente ya que tiene el dominio y puede realizar cualquier acto o contrato, es decir, puede hacer lo que desee, venderla, dañarla o inclusive destruirla o dividirla, esto cuando no sea distinto a la función social y no violente ningún derecho de terceros.

Es un derecho real en una cosa corporal

Los derechos reales son derechos subjetivos, una relación jurídica directa e inmediata entre una persona y una cosa. El dominio siempre recae sobre una cosa material o corporal la misma que está sometida al poder de apropiación de una persona; así es como lo establece la ley y la doctrina.

Según Allende, citado en (Dutt, 2013), al referirse al derecho real, establece que la propiedad es un derecho absoluto, de contenido patrimonial y sus normas son principalmente de orden público. Es decir que la propiedad conforma una relación inmediata entre una persona y una cosa que mediante una publicidad previa, obliga a la sociedad a abstenerse de realizar de cualquier acto en contra de la misma.

Es absoluto

Es absoluto porque el propietario tiene la capacidad de ejercer una soberanía plena, las más amplias facultades, sobre la cosa aprovechándose de la misma en todos sus frutos o productos y en

sus beneficios o utilidades, sin límite alguno; es decir, confiere al propietario un poder total e ilimitado dentro de las restricciones establecidas por la ley. Por ejemplo, en el caso de la utilidad pública e interés social; por ejemplo, no se le permite la destrucción de un bien patrimonial histórico.

Al respecto, el autor Parraguez, señala que: “El dominio es un derecho absoluto solamente en el sentido de que reúne todas las facultades jurídicamente posibles sobre una cosa, lo que no significa que el titular tenga sobre la misma una soberanía irrestricta y con auténtica plenitud, porque su facultad de disposición, aun siendo la más poderosa que pueda concebirse para derecho alguno está severamente limitada por la función social de la propiedad, principio que en nuestro país tiene rango constitucional, por la ley y por el derecho ajeno, individual o social.” (Parraguez, 1999, pág. 128)

Es exclusivo

El bien mueble o inmueble se le atribuye solo a su propietario, por lo tanto, se excluye de este derecho a terceras personas; debido a que tiene todo el poder para gozar y disponer del bien como crea conveniente, ya que es suyo. Además, tiene el poder de impedir la intromisión de ajenos, de acuerdo a las normas jurídicas y a la ley.

El carácter de exclusivo es que solo puede haber un solo propietario sobre una misma cosa y no puede haber dos o más propietarios con iguales poderes sobre ella. Una forma en la que se manifiesta la exclusividad del dominio es cuando se realiza el cerramiento o la demarcación de la propiedad para impedir el ingreso de otras personas.

Es perpetuo

La característica de perpetuo implica que el derecho de propiedad dura todo el tiempo que dure el bien sobre el cual recae el derecho. En este sentido, el único que puede poner fin es solo el

dueño; pero hay que tomar en cuenta que, jurídicamente la palabra perpetuo no puede entenderse como un sinónimo de no tener principio ni fin, sino que más bien en el ámbito del derecho, lo perpetuo se entiende como un derecho que una vez que existe, no se termina, dado que solo puede terminar por la voluntad del dueño o cuando fallezca el mismo.

Además, al derecho de dominio se lo considera como perpetuo porque contrariamente de lo que sucede con otros derechos reales, como es el caso del usufructo que es esencialmente temporal, no lleva consigo su propia extinción. Al respecto, Rivas, citado en (Parraguez, 1999) sostiene que la esencia del derecho de dominio es la de ser un derecho extra temporal debido a que es indefinida su duración y, asimismo, solo depende de la durabilidad de la cosa sobre la que se afinca y la del titular.

El derecho de propiedad en la Constitución de la República

La Constitución de la República del Ecuador, aprobada en el año 2008, en cuanto a la propiedad en su artículo 66 numeral 26, reconoce el derecho de propiedad en todas sus formas con la correspondiente responsabilidad social y ambiental. Asimismo, establece que este derecho se efectivizará mediante la adopción de políticas públicas, entre otras medidas. (Asamblea, Constitución de la República del Ecuador, 2008). En este sentido, la Constitución reconoce el derecho de las personas al acceso a la propiedad, pero estableciéndose limitaciones legales y de políticas estatales como es el caso de la utilidad pública e interés social.

Nuestra Constitución es garantista de derechos, esto es positivo ya que existe una mayor seguridad en el ámbito jurídico para las personas; además hay que tomar en cuenta que un deber del Estado es velar porque se dé un estricto cumplimiento de los derechos fundamentales de los seres humanos y que son reconocidos a nivel internacional; y en el caso de que por causa de alguna

limitación al derecho de propiedad estuviera afectada su propiedad, este debe recibir una indemnización justa, según lo que establece la normativa tanto nacional como internacional.

El artículo 321 de la Constitución actual del Ecuador (2008) reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus diferentes formas, ya sea esta pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta. La referida norma constitucional establece los tipos de propiedad, además dispone que las personas naturales o jurídicas, pueden tener dentro del territorio ecuatoriano dicha propiedad, siempre y cuando cumplan con la función social y ambiental; por lo tanto, se establece la supremacía de necesidades sociales por sobre las privadas; y de las ambientales, se rescata que es el lugar en donde las personas desarrollan su vida y del resto de seres vivos.

En cuanto a la función social que tiene la propiedad, se destacan una serie de deberes para con la sociedad, en consecuencia la propiedad no se la reconoce solamente como un derecho individual ya que la Constitución también otorga una visión sobre el incremento de ingresos y permitir que la ciudadanía en general acceda a los beneficios de la riqueza y desarrollo, es por ello que, se le asigna un papel trascendental en la organización de la economía en pro de garantizar la redistribución de la riqueza entre la población.

Sobre la función social de la propiedad (Anónimo, 2008), ha mencionado que, los diferentes tipos de propiedad satisfacen las necesidades de la sociedad, asimismo responden a una justicia redistributiva, es decir que, no vulnera los derechos colectivos y además promueve una convivencia intercultural.

Otra de las funciones de la propiedad es la ambiental, en función del derecho de propiedad privada, garantizado por el Estado ecuatoriano, siempre y cuando no afecte al medio ambiente; lo

cual, implica no solo el espacio donde se desarrolla la vida, sino además los seres vivos, el agua, el suelo, el aire, es decir, todo el ecosistema que nos rodea.

La expropiación

Etimológicamente la palabra expropiación se deriva del latín *ex* y *proprio* que quiere decir, privar de la propiedad, privada para convertirse en propiedad pública; y, se dice expropiar y no apropiarse por la cual la expropiación se diferencia y de la confiscación que es penada y desconocida por el derecho, debido a que es privar por parte del Estado los bienes de una persona, sin reconocer algún tipo de derecho ni una indemnización como ocurre con la expropiación.

A esta figura jurídica, de la cual se sirven las instituciones administrativas y en general el Estado, se denomina también “expropiación por causa de utilidad pública”, “expropiación pública”, “expropiación forzosa”, etc. Existen varios tratadistas que han recogido definiciones doctrinarias acerca de la expropiación, entre las cuales tenemos las siguientes.

(Cabanellas, 2006), sostiene que la expropiación es la privación de la propiedad ya sea por causas como utilidad pública, mediante una previa indemnización.

A su vez, Dromi menciona que la expropiación “Es el instituto de Derecho público mediante el cual el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva coactivamente de la propiedad de un bien a su titular, siguiendo un determinado procedimiento y pagando una indemnización previa, en dinero, íntegramente justa y única.” (Dromi, 2004, pág. 951)

Por su parte, (Giraldo, 2010), expresa referente a la expropiación que este procedimiento debe recurrir al Estado cuando no se logra mediante la negociación directa, la adquisición de los bienes necesarios para cumplir con sus funciones. En otras palabras, primero es necesario llevar a cabo la negociación directa con el Estado y solamente se recurrirá a la expropiación cuando dicha negociación no sea posible, de ahí que la expropiación es un medio subsidiario.

(Serra, 1999), considera a la expropiación como el procedimiento administrativo por medio del cual el Estado, de forma unilateral y ejerciendo su soberanía, actúa legal y concretamente en contra del propietario para el traspaso de un bien, esto por motivos de utilidad pública y previo a una justa indemnización.

De las definiciones antes expuestas, se determina que la expropiación es una institución jurídica que utilizan las instituciones públicas, para el cumplimiento de sus fines, es decir, que las instituciones públicas, a través, de una declaratoria de utilidad pública priva de forma coactiva el derecho de propiedad de una persona, transfiriéndose así el dominio de la propiedad privada a la propiedad pública de las instituciones que requieren el bien, para beneficiar a la población de un determinado sector y a todas aquellas personas que, también se benefician directa o indirectamente de la obra pública.

La figura jurídica de la expropiación, ha sido creada por el legislador para satisfacer las necesidades y el interés de la sociedad, es decir, que el Estado utiliza la expropiación como un medio legal para privar a una persona de su propiedad cuando no exista un acuerdo en la negociación directa entre la institución pública requirente del bien y el dueño de la propiedad. Más, cuando no existe un acuerdo en la venta del bien inmueble de forma directa, mediante un acto administrativo emitido por la autoridad competente, se realiza el correspondiente procedimiento administrativo de expropiación, acorde con la ley, lo cual, implica el pago de una indemnización por el daño que causa al propietario afectado por la expropiación.

La expropiación también se la puede definir como la extinción definitiva del derecho de dominio. Es un procedimiento administrativo utilizado, para atender las necesidades y el interés público, el Estado dispone a través de una declaratoria de utilidad pública la transferencia del bien

de un particular hacia la Administración, pagando una indemnización al particular; en este sentido, el tratadista Dromi manifiesta lo siguiente:

Dos son los efectos esenciales de la expropiación: la transferencia del derecho de propiedad del expropiado al expropiante y el nacimiento del derecho a la indemnización a favor del expropiado. En virtud de la expropiación el Estado extingue el derecho a la propiedad sobre un bien, mediante una previa indemnización, para destinarlo a la satisfacción de una utilidad pública. (Dromi, 2004, pág. 951)

Por lo tanto, de todo lo anotado se puede llegar a establecer que la expropiación es una actividad lícita llevada a cabo por el Estado para el cumplimiento de sus fines, transfiriendo la propiedad de un particular al dominio público, debido a que prevalece el interés colectivo antes que el individual, siempre que medie una declaratoria de utilidad pública y una justa indemnización para el afectado.

Características

Dentro de las características más importantes de la expropiación tenemos las siguientes:

(Guerra, 1995), manifiesta que la expropiación al ser una institución del derecho público, la misma tiene un carácter publicístico, en tal virtud, es un acto de autoridad administrativa y debe hacerse como tal. Sin embargo, en cuanto al particular afectado aquí entra en juego también el derecho privado.

La expropiación está consagrada en el ordenamiento jurídico de los países, y es a través de esta figura jurídica que la administración pública puede realizar la obra pública y de esa manera poder cumplir con sus fines.

Otra característica corresponde a la privación de la propiedad privada de manera coactiva es decir por la fuerza cuando no existe un acuerdo directo entre la administración pública y el particular dueño del bien inmueble.

La expropiación también se caracteriza por la necesidad de exponer el interés social que requiere su aplicación ya que la obra pública que se va a desarrollar en un determinado lugar, está orientada a beneficiar a toda la sociedad, y en este sentido prevalece el interés de la sociedad por sobre el individual. Cabe mencionar que, de no existir la declaratoria de utilidad pública no puede realizarse la expropiación de ningún bien que pertenezca a los particulares.

La existencia de una indemnización previa a la expropiación, corresponde a otro elemento importante que se debe considerar; ya que, esta se orienta a recompensar la separación del bien a su propietario inicial; lo cual, implica resaltar su diferenciación con la figura de la confiscación, en la cual existe un pago indemnizatorio que la confiscación no posee.

Finalmente, la expropiación tiene como otra característica la unilateralidad, debido a que la administración pública es la que establece la decisión exclusiva e irrevocable, conforme a la Constitución y a las leyes correspondientes de aplicarla. Así, las causales para poder determinar la expropiación, están taxativamente incorporadas en los cuerpos normativos, es decir, que están enumeradas previamente en la ley; y solo a través de las mismas, se puede llevar a cabo un procedimiento administrativo de expropiación por parte de la respectiva administración pública.

Declaratoria de Utilidad Pública e interés social.

En el título octavo, capítulo octavo, sección séptima del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, también llamado COOTAD, hace referencia a la expropiación que incluye los artículos 446, 447 y 452, cuya base legal permite a los Gobiernos Autónomos Descentralizados declarar la expropiación por motivos de utilidad pública e interés

social. De tal manera que se logre la ejecución de proyectos de vivienda, planes de desarrollo social, el manejo sustentable del medio ambiente para obtener un bienestar colectivo, en pro del cumplimiento de sus fines, incluyendo además, el correspondiente pago indemnizatorio, conforme lo establece la ley.

Al respecto, el COOTAD establece la figura de la expropiación con el fin del desarrollo social y del bienestar colectivo, es así que la administración pública por motivos de utilidad pública puede llevar a cabo la expropiación de bienes mediante una indemnización previa y conforme a lo establecido en la ley. (Asamblea, 2010)

Para iniciar el trámite de expropiación es necesario la realización de un estudio técnico del bien que va a expropiarse, ya que la declaratoria de utilidad pública realizada es en beneficio de la sociedad, en tal virtud, dicha declaratoria comprende las diligencias necesarias realizadas para el progreso general del país. En este sentido, el tratadista (Cabanellas, 2006), sostiene que la Utilidad Pública es todo aquello que resulta conveniente para el bien colectivo, para el Estado, o para la humanidad; por lo tanto, establece que la declaratoria de interés público es un proyecto que se orienta a mejorar las condiciones de un determinado lugar.

(Escriche, 1874-1876) expresa que la Utilidad pública es más importante que la utilidad particular, es así que se puede persuadir a una persona a vender alguno de sus bienes cuando así lo exige el bien general. Sin embargo, se ha evidenciado su uso abusivo, debido a que en algunas ocasiones se han vulnerado los intereses particulares del propietario del inmueble, específicamente, en los principios de seguridad y propiedad.

De lo anotado en líneas anteriores, se determina que la figura de utilidad pública corresponde a la declaratoria que favorece el progreso de una sociedad, llevada a cabo por el Estado, por medio de las instituciones competentes, donde persuaden a un particular a renunciar a

su propiedad privada, a través de la valoración e indemnización correspondiente del predio identificado.

En este sentido, para llevar a cabo una expropiación es necesaria la declaratoria de utilidad pública la misma que es dictada por la máxima autoridad competente, donde se manifieste que el bien a expropiarse es de interés público. Por lo tanto, es inexcusable que la autoridad competente no realice esta declaratoria ya que en dicho caso no procedería la expropiación y el derecho de propiedad, reconocido constitucionalmente, se vería vulnerado.

En referencia a la forma de pago, establecida en el artículo 452 del COGEP, en el caso de que se haya llegado a un acuerdo entre las partes, la misma se lo tendrá que hacer mediante escritura pública, en la que constarán todos los términos y condiciones a los que se hayan llegado en la negociación.

A través de la escritura pública, se materializa el traspaso del dominio del bien del particular a favor de la institución pública o entidad expropiante; además de obligar a la institución expropiante al pago de lo acordado en la negociación.

La escritura pública protocolizada en la Notaría correspondiente, debe ser inscrita en el Registro de la Propiedad, donde se encuentra el bien objeto de la expropiación, para que de esa manera la institución expropiante pueda tener el título de propiedad sobre dicho bien y poder realizar la obra pública o cumplir con lo establecido en la motivación de la declaratoria de utilidad pública realizada por esta.

Análisis Normativo sobre el procedimiento de expropiación

El procedimiento administrativo de expropiación, es el acto en el cual se consagra la supremacía del interés público sobre el interés individual, el mismo implica establecer el justo precio del bien expropiado, e inclusive en las esferas administrativa o judicial, según el caso.

Además, permite, en el caso de que no se haya concretado la negociación entre las partes, se dé inicio al juicio de expropiación, en el cual únicamente se determinará el justo precio.

La etapa administrativa tiene como finalidad establecer con claridad el bien que se pretende expropiar, es decir, identificándolo plenamente, para que una vez que se lo adapte al proyecto, proceder a realizar la declaratoria de utilidad pública o de interés social.

El COOTAD prescribe al respecto:

“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...”. (Asamblea, 2010)

Esto tiene estrecha concordancia con lo que establece la Constitución de nuestro país, puesto que en su artículo 323 establece que las instituciones públicas o del Estado pueden expropiar los bienes por causa de interés social o de utilidad pública. Con la que se pretenda favorecer a toda la sociedad pagando un justo precio por el bien.

De conformidad con el Art. 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el caso de que la máxima autoridad de una institución pública haya resuelto adquirir un bien que vaya a satisfacer las necesidades públicas que requiere la sociedad podrá declarar la utilidad pública. La misma que será notificada dentro de tres días de su expedición a los propietarios de bienes que serán expropiados.

En nuestro país el procedimiento administrativo de expropiación está regulado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contracción Pública que rige para todas las instituciones

públicas en general; y, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que regula el trámite administrativo de expropiación que rige para todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Según el artículo 447 del COOTAD (Asamblea, 2010), para proceder con la expropiación es importante contar con la declaratoria de utilidad pública, mediante la emisión de actos debidamente motivados.

Lo cual, puede ser dispuesto únicamente por las máximas autoridades de la institución pública, requirente. Además, es indispensable contar con el motivo de la expropiación, es decir, el proyecto, la actividad o la obra que se va a desarrollar en dicho bien que se pretende expropiar, todo esto, debido a que las instituciones públicas tienen por objeto llevar a cabo labores orientadas al servicio de la sociedad, en miras al cumplimiento de sus fines.

Para que las instituciones públicas puedan llevar un funcionamiento adecuado, del cual resulte alguna obra que favorezca al desarrollo de la sociedad, en el campo expropiatorio es primordial que dichas instituciones cuenten con un proyecto inicial para llevar a cabo la realización de la obra prevista.

El artículo 447 del COOTAD, establece los documentos que se deben acompañar a la declaratoria de utilidad pública; entre los cuales están: el informe de la autoridad institucional que no sea contrario a la planificación del ordenamiento territorial establecido, certificado del Registro de la Propiedad, del lugar donde está ubicado el bien a expropiarse, informe de valoración del bien, certificado de disponibilidad presupuestaria, en el cual se reflejen los recursos para llevar a cabo la expropiación prevista, el cual además, incluirá los fondos o dinero correspondiente al pago de la respectiva indemnización a la persona afectada por la declaratoria de utilidad pública.

En cuanto a la negociación y precio, se encuentran establecidos en el Art. 58.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el cual establece que se llegará a un acuerdo entre las partes hasta el plazo de 30 días, esto sin perjuicio de la ocupación del inmueble y habiendo realizado el pago previo correspondiente, o a su vez la consignación respectiva si no ha sido posible llegar a un acuerdo. Asimismo, el precio convenido no deberá exceder el 10% del valor del avalúo registrado en el catastro municipal.

En este orden, la señalada ley indica en su artículo 58.1 inciso 3 que, “el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano tiene un mes de plazo para entregar el 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”.

En caso de falta de acuerdo, la misma ley establece en su Art. 58.2 que, la entidad expropiante podrá expedir el acto administrativo correspondiente, mientras que el dueño del bien expropiado podrá impugnar este acto ante los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente, y la litis se tramará exclusivamente sobre el justo precio, conforme lo establece el COGEP. Este último cuerpo normativo, (Asamblea, 2010), en su artículo 332 numeral 9, dispone que el mencionado proceso de impugnación se realiza por medio del procedimiento sumario.

Metodología

Este trabajo se desarrolló mediante un paradigma cuantitativo en donde “el sujeto investigador aborda el objeto con neutralidad, busca las causas de los fenómenos sociales mediante la cuantificación y medición de variables, cuyo rigor científico viene dado por la validez y confiabilidad de los instrumentos que se aplican” (Finol y Vera, 2020, p. 7).

Se trata de una investigación de tipo analítico jurídica, diseño no experimental, empleando como instrumento de recolección de datos la revisión documental, de tipo bibliográfica, basada en las principales fuentes del derecho como la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, a fin de analizar los efectos y responsabilidad de la Administración Pública en la expropiación de bienes inmuebles.

Análisis de caso

Afectación de derechos constitucionales en el procedimiento de expropiación y la responsabilidad de la Administración Pública

No. de Acción Constitucional: 10281-2019-01271

Tipo de Acción Constitucional: Acción de Protección

Accionantes: Gladys Cecilia Pozo Ruiz; Luis Gonzalo Pozo Ruiz y María Judith Pozo Ruiz.

Accionado: Municipio del cantón San Miguel de Ibarra.

Objeto de la litis: La controversia se desarrolla en relación a una expropiación realizada en la ciudad de Ibarra, provincia de Imbabura, sobre el predio propiedad de los señores: Gladys Cecilia Pozo Ruiz, Luis Gonzalo Pozo Ruiz y María Judith Pozo Ruiz, por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Miguel de Ibarra.

Antecedentes

Sobre las circunstancias que dan origen a la acción de protección, con fecha 28 de marzo de 2012, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ibarra declaró de utilidad pública, con fines de expropiación urgente y ocupación inmediata, el predio de propiedad de los accionantes, para la apertura y prolongación de una carretera con el fin de descongestionar la carga vehicular dentro del plan de ordenamiento territorial.

Con fecha 02 de mayo del 2019, los accionantes, interpusieron una acción de protección en contra del Municipio del cantón San Miguel de Ibarra, sustanciado ante la Unidad Judicial de

Garantías Penales del cantón Ibarra, por considerar la vulneración de los derechos a la propiedad, debido proceso y seguridad jurídica, en razón de la declaratoria de expropiación del bien antes detallado; resolviéndose improcedente la acción de protección, en primera instancia.

Con fecha 16 de mayo del 2019, los accionantes, interpusieron recurso de apelación sobre la sentencia de fecha 13 de mayo del 2019, emitida por la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Ibarra.

Seguidamente, el Tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura resolvió aceptar parcialmente el recurso de apelación, revocar la sentencia venida en grado, declarando que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Miguel de Ibarra dentro del proceso de expropiación vulneró el derecho a la propiedad privada; además, de señalar que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Miguel de Ibarra vulneró el derecho, al debido proceso, así como, los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Análisis

En el presente caso, el Municipio de Ibarra expropió un terreno para beneficio social, como es el caso de la construcción de una carretera; con lo cual, se estaría cumpliendo el fin de la figura jurídica de expropiación, creada por el legislador para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Así mismo, del análisis de la sentencia tenemos, que la Municipalidad del cantón San Miguel de Ibarra presenta una demanda de expropiación, con fecha 7 de diciembre del 2012, sustanciado en vía ordinaria, a fin de determinar el precio correcto del predio de propiedad de los accionantes. Sobre este particular, se evidencia desde ya, la vulneración del derecho a la propiedad, toda vez que es el Municipio que consigna un determinado valor por la propiedad de acuerdo a su consideración, refleja una actuación exclusivamente unilateral.

Dentro del juicio referido, se practicó una prueba pericial, cuyo informe estableció que el lote expropiado únicamente fue usado en mínima parte para la ampliación de la carretera, objeto de la declaratoria de utilidad pública. Además, dicho informe señala que, arbitrariamente, el Municipio de Ibarra ocupó el predio expropiado para realizar una obra distinta de la señalada en la expropiación. La nueva obra, correspondió a la construcción del “parque de la ciudad blanca”; por lo que, no se cumple con la declaratoria de utilidad pública emitida con fecha 28 de marzo de 2012, constituyendo una vulneración al derecho de propiedad.

Se debe resaltar que, el derecho a la propiedad es un derecho fundamental reconocido en nuestra Constitución y en la Declaración Universal de derechos humanos; derecho que indica que, ninguna persona puede ser privado de su propiedad, sin motivación adecuada; por ello, es que la Administración Pública no puede utilizar la figura jurídica de la expropiación de manera discrecional, sino que, previo a ello debe contar con los estudios correspondientes que señalen el beneficio dirigido hacia la colectividad. Tampoco, es procedente que la Administración Pública dicte declaratoria de utilidad pública para la realización de una determinada obra y se realice otra, como en el presente caso de análisis.

En la motivación que realiza el Tribunal de Apelación, se establece la vulneración del derecho a la propiedad privada. Señala que, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Miguel de Ibarra omitió impulsar el juicio de expropiación presentado por éste, ante la justicia ordinaria, para establecer la justa valoración, por lo cual, se estaría vulnerando el derecho a la propiedad y al debido proceso.

Sobre el derecho a la propiedad, la doctrina lo reconoce como el poder jurídico que permite a una persona usar y disponer de un bien dentro del marco establecido por la ley, sin violentar la ley ni causar daños a terceros como lo determina el artículo 599 del Código Civil. La doctrina y la

jurisprudencia en estos casos manifiestan que la adquisición del dominio del bien expropiado se lo obtendrá con el justo pago que se hace al antiguo propietario.

En este caso, se declaró que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Ibarra ocupó de forma ilegal la propiedad de los accionantes, sin que haya existido un acuerdo previo, como tampoco la resolución de ocupación inmediata, omitiendo establecerse el justo precio. El debido proceso es un conjunto de derechos y garantías para evitar la arbitrariedad del Estado en contra de las personas, otorgando así el derecho a la defensa que tienen las partes, ya que el debido proceso tiene como finalidad que la autoridad administrativa o judicial garantice el cumplimiento de las normas. En el presente caso, se observa que arbitrariamente el Municipio de Ibarra realizó actividades diferentes a las contenidas en la declaratoria de utilidad pública.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se han constitucionalizado en el ordenamiento jurídico de nuestro país y por lo tanto, hace que los funcionarios públicos que trabajan para el Estado, ya sea en la administración pública o judicial, deban elaborar sus resoluciones de forma motivada que indique el carácter de interés social y humano. Por lo tanto, las autoridades deben aplicar el marco jurídico respectivo, garantizando los principios, derechos y garantías constitucionales. En este sentido, los mencionados principios se declaran vulnerados, debido a una mala aplicación de la normativa y a una pobre motivación por parte de la Administración Pública.

Resolución

El Tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura resolvió

Aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por los accionantes, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de San Miguel de Ibarra y revocar la sentencia venida en grado con las siguientes consideraciones:

Declarar que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón San Miguel de Ibarra en el proceso expropiatorio del predio signado con el número 2, con clave catastral N° 100104041248022000 ubicado en esta ciudad de Ibarra, cantón Ibarra, provincia de Imbabura, vulnero el derecho de propiedad establecido en el artículo 66 numeral 26 y artículo 321 de la Constitución de la República del Ecuador; y artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la garantía primera del derecho al debido proceso establecida en el artículo 76 de la Constitución; el principio de legalidad, establecido en el artículo 226 *ibídem*, el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 *ibídem*.

Declarar que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón San Miguel de Ibarra, dentro del proceso expropiatorio del predio signado con el número 2, con clave catastral N° 100104041248022000 ubicado en esta ciudad de Ibarra, cantón Ibarra, provincia de Imbabura, inobservó la disposición establecida en el artículo 226 de la Constitución.

Conclusiones

El derecho de propiedad es inherente a todos los seres humanos, el mismo que está garantizado y protegido por el ordenamiento jurídico de cada país, así como también, por los instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos del Ciudadano. Por tal razón, el derecho a la propiedad es un derecho fundamental que no puede ser violentado salvo que exista una declaratoria de utilidad pública debidamente motivada en un proceso de expropiación.

El Estado y las instituciones públicas que lo conforman, tienen responsabilidad por la ejecución de sus actividades. Así, resulta indispensable que, en un Estado de Derechos y Justicia,

prime la igualdad de derechos de las personas; por lo que, la expropiación debe ser usada solo para los fines previstos en la normativa.

El procedimiento de expropiación en fase administrativa puede incluir un acuerdo sobre el justo precio. Dicha negociación está normada tanto por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, como por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la mismas que establecen el porcentaje máximo de negociación.

La expropiación constituye una limitación al derecho de dominio, ya que sacrifica el interés particular con el objetivo de satisfacer el interés que tiene la sociedad. No obstante, la misma se encuentra reglada, existiendo límites legales que no pueden ser afectados.

Pueden existir escenarios que evidencien vulneración de derechos durante el proceso de expropiación. Así, encontramos la vulneración del derecho a la propiedad, debido proceso, y principios como legalidad y seguridad jurídica, debido a una incorrecta utilización de la figura jurídica de la expropiación ya que la misma solo debe ser usada en caso de una motivada y real necesidad de la ciudadanía.

Referencia bibliografía

Alessandri, A. (1997). *TRATADO DE LOS DERECHOS REALES*. SANTIAGO: JURIDICA CHILE.

Anónimo. (2008). *PAIS reconocerá tres nuevas formas de propiedad en la Constitución*.

Recuperado el 15 de 10 de 2014, de El Universo:

<http://www.eluniverso.com/2008/05/20/0001/8/075D7DA185FF446FB3F3EAB67EB5A574.html>

Asamblea, N. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito.

Cabanellas, G. (2006). *DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS*. BUENOS AIRES: HELIESTA.

- Código Civil Ecuatoriano*. (2010). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Código de Procedimiento Civil*. (2011). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. (2010). Quito: Registro Oficial.
- Concepto. (02 de 02 de 2023). *Derecho de propiedad*. Obtenido de <https://concepto.de/derecho-de-propiedad/>
- Corporación de Estudios y Publicaciones. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Dromi, R. (2004). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires – Madrid.
- Dutt, A. (2013). *Derecho Real y el Derecho de Propiedad*. Recuperado el 25 de 11 de 2014, de MONOGRAFÍAS: <http://www.monografias.com/trabajos93/derecho-real-y-derecho-propiedad/derecho-real-y-derecho-propiedad.shtml>
- Escriche, J. (1874-1876). *Utilidad pública*. En *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*.
- Giraldo, O. A. (2010). *Derecho Administrativo General*. Colombia: SEÑAL.
- Granja, N. (2002). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quito: Jurídica del Ecuador.
- Guerra, D. (1995). *EL PROCESO EXPROPIATORIO EN EL DERECHO MUNICIPAL ECUATORIANO*. QUITO: TRAMA.
- Larrea, J. (2008). *MANUAL ELEMENTAL DE DRECHO CIVIL DEL ECUADOR*. QUITO: COORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES.
- Lexis . (16 de 01 de 2023). *LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA*. Obtenido de https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/04/losncp_actualizada1702.pdf
- Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. (28 de diciembre de 2001). Recuperado el 20 de 12 de 2014, de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_juris.pdf
- Ley de Modernización del Estado*. (2009). Recuperado el 20 de 11 de 2014, de http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo28.pdf
- Ley del Sistema Nacional de Contratación pública*. (2011).
- Parraguez, L. (1999). *MANUAL DE DERECHO CIVIL ECUATORIANO, DERECHOS REALES*. CUENCA: GRAFICAS HERNANDEZ.

Peñailillo, D. (1991). *LOS BIENES, LA PROPIEDAD Y OTROS DERECHSO REALES*. Santiago de Chile: universitaria.

Serra, A. (1999). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.

Vela, J. (s.f.). *Derecho de Propiedad*. Recuperado el 16 de 11 de 2014, de <http://www.monografias.com/trabajos15/derecho-propiedad-peru/derecho-propiedad-peru.shtml>