



**Carrera de derecho.**

**Trabajo de Investigación de Análisis de Caso.**

**Previo a la obtención del Título de:**

**Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador.**

**Tema:**

Caso N° 13334-2017-00170, que por procedimiento sumario sigue el Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo en contra de herederos de Carlos Alberto Suarez Macías: “El derecho a la propiedad privada en contraste a la facultad estatal de expropiación, en referencia al justo precio”.

**Autoras:**

Gema Lisset Burgos Pérez.

María Belén Barcia Briones.

**Tutor Personalizado:**

Abg. Brenner Díaz Rodríguez, Mg. Sc.

Cantón Portoviejo - Provincia de Manabí - República del Ecuador.

2018.

## **CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR.**

Gema Lisset Burgos Pérez y María Belén Barcia Briones, de manera expresa hacen la cesión de los derechos de autor y propiedad intelectual del presente trabajo de investigativo: Caso N° 13334-2017-00170, que por procedimiento sumario sigue el Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo en contra de herederos de Carlos Alberto Suarez Macías: “El derecho a la propiedad privada en contraste a la facultad estatal de expropiación, en referencia al justo precio”, a favor de la Universidad San Gregorio de Portoviejo, por haber sido realizada bajo su patrocinio institucional.

Portoviejo, 6 de agosto de 2018

**Gema Lisset Burgos Pérez**  
**C.C. 131375921-7**

**María Belén Barcia Briones**  
**C.C. 131634593-1**

## ÍNDICE.

Portada	
Cesión de derechos de autor.....	II
Índice.....	III
1. Introducción.....	1
2. Marco Teórico.....	3
2.1. Expropiación.....	3
2.1.1. Origen de la expropiación.....	4
2.1.2. La figura de la expropiación en la normativa jurídica ecuatoriana.....	10
2.1.3. Los Sujetos de la Expropiación.....	15
2.1.4. Los arreglos directos o contractuales en el proceso de expropiación.....	17
2.1.5. La Competencia Judicial en la Expropiación.....	17
2.2. Propiedad privada.....	20
2.3. Utilidad Pública o de interés social.....	21
2.4. El Justo precio.....	24
3. Análisis del caso N° 13334-2017-00170.....	27
3.1. Análisis de los hechos.....	27
3.2. Análisis de la sentencia de la Unidad Judicial Civil de Portoviejo.....	42
3.3. Análisis de la resolución de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.- Sala de lo Civil de la Corte Provincia de Manabí.....	44
4. Conclusiones.....	46
5. Bibliografía.....	50
Anexos.	

## **1. INTRODUCCIÓN.**

El derecho de dominio es, considerado por la doctrina como, el más completo de los derechos reales, pues otorga a su titular la posibilidad de uso, goce y disposición, además es un derecho que se encuentra reconocido constitucionalmente; sin embargo, la misma constitución establece una limitación a dicho derecho de propiedad, tal limitación es la expropiación; mediante esta figura el estado encuentra la forma de ejecutar su obra pública de mejor manera, es decir, privilegiando el beneficio de la comunidad sobre el de una persona o grupo de personas; así, el estado tiene la posibilidad de, previo un pago correspondiente o justo precio, desposeer a un propietario de parte o la totalidad de un bien, sin embargo, éste debe ser considerado y declarado como un bien de utilidad pública.

Con el presente trabajo se pretende identificar las contradicciones que se producen en torno a la facultad estatal para expropiar frente al derecho fundamental de propiedad privada de un individuo; por lo que, se estudiará el conflicto existente entre estas dos instituciones, esto es entre la potestad estatal para expropiar y el derecho a la propiedad privada de cada persona; pues a pesar de que en la Ley se establecen los parámetros para permitir al Estado expropiar un bien determinado, estos lineamientos quedan a discreción de la autoridad que los va a llevar a cabo; es decir la Ley no establece procedimientos claros en torno a lo que se entiende por utilidad pública o interés social, ni la manera de calcular un justo precio como pago indemnizatorio. Pudiendo dichos procesos afectar uno de los derechos fundamentales del ser humano, que es la propiedad privada, cuando los elementos principales de expropiación no están debidamente justificados y la declaratoria motivada.

El pago de la indemnización o justo precio es uno de los requisitos esenciales para que se lleve a cabo una expropiación, en caso de controversia del justo precio se procederá al juicio civil de expropiación; es allí en donde radica una de las más puntuales controversias entre Código de Procedimiento Civil, actualmente el Código Orgánico General de Procesos, y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento, pues se considera que contienen disposiciones que aparentemente generarían una contradicción o antinomia entre ellos.

## 2. MARCO TEÓRICO.

### 2.1. Expropiación.

La palabra expropiación hace referencia a las disposiciones de tipo legal que realiza una institución pública en cuanto a los bienes pertenecientes a un determinado individuo o entidad; bien sea por causas de utilidad pública u otras, y que habitualmente se le hace una remuneración al mismo.

El diccionario de la real academia española brinda dos posibles acepciones para el término expropiación, entre los cuales uno de ellos alude a la acción y el efecto de expropiar; el otro es utilizado, generalmente en plural para describir aquel objeto, territorio, bien o propiedad expropiada. Este poder legal es ejecutado por el gobierno de un país o un tercero con el propósito de obtener alguna propiedad con la autorización del dueño legítimo.

El Artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador (2008)<sup>1</sup>, expresa:

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, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación. (Asamblea Nacional, 2008, pág. 13).

Jaramillo (2008)<sup>2</sup>, expone:

---

<sup>1</sup> Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial N° 449 de lunes 20- octubre - 2008. Quito. Editora Nacional

<sup>2</sup> Jaramillo, Verónica. (2008). *El proceso de expropiación como garantía para el ciudadano*. [En línea]. Recuperado el: [16-06-2018]. Disponible en: [<https://www.derechoecuador.com/el-proceso-de-expropiacion-como-garantia-para-el-ciudadano>]

Como lo afirma el profesor Juan Carlos Cassagne: La expropiación afecta a una situación patrimonial, más concretamente, a un derecho real del ciudadano, pero no atenta contra su equilibrio patrimonial. (...) Así como el bien común impone el sacrificio de la propiedad, la inviolabilidad de éste resulta garantizada mediante la conversión del derecho real en un derecho creditorio (en una justa y previa indemnización). Por eso, en este esquema jurídico de la expropiación, no cabe esgrimir la superioridad absoluta del derecho estatal sobre el Derecho Privado patrimonial. (Jaramillo, 2008, pág. s.p.).

Faride, (1986)<sup>3</sup>, manifiesta:

El único sujeto expropiante es el Estado, porque es en cabeza de él, en quien reside el poder de soberanía, no obstante, la doctrina y las legislaciones han reconocido a los departamentos, municipios, intendencias, comisarías y demás entidades públicas como sujetos expropiantes, claro está, no por derecho propio, sino por delegación hecha por el Estado, mediante una ley. (Faride, 1986, pág. 60).

Pareja (2003)<sup>4</sup> refiere que la expropiación “Es la enajenación forzosa que a su favor hace el Estado de bienes de propiedad privada de los particulares, con destino a un servicio, obra o uso público, pagando generalmente una indemnización previa” (Pareja, 2003, pág. 28).

### **2.1.1. Origen de la expropiación.**

El origen de una expropiación no es la sola privación de un bien, es más bien el posterior destino que a este bien se le va a realizar, lo cual redundará en beneficio de obras o servicio a la comunidad considerando la necesidad pública y social.

---

<sup>3</sup> Faride Alfaro. (1986). *El Proceso de Expropiación*. Bogotá: Editorial República Pontificia Universidad Javeriana.

<sup>4</sup> Pareja, Carlos. (2003). “*La Expropiación*”, Seminario Nacional de Valorización. Cúcuta: Sociedad Colombiana de Ingenieros.

Siendo el objetivo esencial el de disponer de bienes inmuebles para su uso en razón de las necesidades e interés del Estado ecuatoriano, en respuesta a las a proyectos dirigidos por el metropolitano, provincial, municipal o regional; planificación que se realiza tendentes a la construcción de infraestructura en las que funcionaran entidades del sector público o dirigidas también para el servicio de la comunidad.

Si el destino o el objetivo por el cual se ha realizado la expropiación no se cumple, el bien expropiado podrá ser readquirido, según se encuentra determinado en el Artículo 804 del Código de Procedimiento Civil (2014)<sup>5</sup>

Si la cosa expropiada no se destinare al objeto que motivó la expropiación, dentro de un período de seis meses, contados desde que se hizo la última notificación de la sentencia, o no se iniciaren los trabajos dentro del mismo plazo, el dueño anterior puede readquirirla, consignando el valor que se pagó por la expropiación, ante el mismo (sic) juez/a o el juez y el mismo proceso. (Asamblea Nacional, 2005, pág. 65).

Considerándose lo estipulado en La Disposición Transitoria Segunda del COGEP (2015)<sup>6</sup>, que indica:

SEGUNDA.- Los procedimientos coactivos y de expropiación seguirán sustanciándose de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil y el Código Orgánico Tributario, según el caso, sin perjuicio del acatamiento de las normas del debido proceso previstas en la Constitución de la República. (Asamblea Nacional, 2015, pág. 62).

El sentido general de expropiación ha tenido como fundamento lo instituido en la normativa constitucional que ha ido evolucionando según las diferentes etapas de nuestra nación, desde la conquista hasta la actualidad. Los legisladores considerando el

---

<sup>5</sup> Asamblea Nacional. (2005). *Código de Procedimiento Civil*. Registro Oficial 58-S, 12-julio-2005. Quito. Ediciones legales.

<sup>6</sup> Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Registro Oficial 506, 22-mayo-2015. Quito. Ediciones legales.

derecho de los individuos sobre su propiedad y las garantías que estos deben de mantener sobre su bien inmueble, han ido realizando ajustes a las normativas legales que van de acuerdo a los derechos de la sociedad civil y deberes particulares, además de la realidad política y social.

Siendo que nuestra carta magna ha ido en evidente evolución, en este mismo contexto ha ido desarrollándose los considerando referentes a la expropiación; la primera Carta Política de 1830<sup>7</sup>, señalaba en su artículo 62 “Nadie puede ser privado de su propiedad, ni ésta aplicada a ningún uso público sin su consentimiento y sin recibir justas compensaciones a juicio de buen valor”. (Congreso Constituyente, 1830, pág. s.p.).

La Constitución del Ecuador del año 1835<sup>8</sup>, sancionada por la convención reunida en Ambato, señala el concepto de utilidad pública:

Artículo. 97.- Ningún ecuatoriano será privado de su propiedad, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial; salvo el caso en que la utilidad pública, calificada por una ley, exija su uso o enajenación, lo que tendrá lugar dándose previamente al dueño la indemnización que se ajustare con él, o se avaluare a juicio de hombres buenos. (Cancillería Ecuador, 1835, pág. 19).

Es en esta Constitución, en la que por primera vez se ve la necesidad de la implementación de la expropiación un bien inmueble particular proyectado al servicio o utilidad pública, estableciendo de manera puntual que solo se podrá realizar la expropiación cuando el bien se declare bajo norma jurídica o en sentencia judicial que

---

<sup>7</sup> Congreso Constituyente. (1830). *Constitución para el nuevo Estado del Ecuador*. Palacio de Gobierno de Riobamba, a 23 de septiembre de 1830. 20°. [En línea]. Recuperado el: [22-julio-2018]. Disponible en: [<http://www.efemerides.ec/1/mayo/1830.htm>]

<sup>8</sup> Convención constituyente. (1835). *Constitución política del año 1835*. Decreto Legislativo 000, Registro Auténtico 1835 de 13 - agosto - 1835. [En línea]. Recuperado el: [22-julio-2018]. Disponible en: [[https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1835.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1835.pdf)]

va a ser de utilidad pública, habiendo de por medio la respectiva indemnización del bien a ser expropiado.

En la Constitución Política de 1946<sup>9</sup>, permite al Estado, Municipalidades, e instituciones de derecho público, el poder de expropiar en razón de las necesidades sociales o por utilidad pública, según lo indicado en los siguientes artículos:

**Artículo 174.-** Son asimismo deberes del Estado:

e) Realizar, de acuerdo con las necesidades sociales, mediante expropiación si fuere menester, la parcelación y el aprovechamiento de tierras incultas. **Artículo 183.-** Se garantiza el derecho de propiedad conciliándolo con su función social. Prohíbese la confiscación de bienes, la que, si de hecho llegare a producirse, no causará alteración alguna en el derecho de la parte perjudicada ni prescripción de ninguna clase, y originará, contra la autoridad que la ordenare y contra el Fisco, acción sumaria de daños y perjuicios.

Nadie puede ser privado de la propiedad, ni de la posesión de sus bienes, sino en virtud de mandato judicial o de expropiación, legalmente verificada, por causa de utilidad pública.

Sólo el Fisco, las Municipalidades y las demás Instituciones de Derecho Público podrán promover expropiaciones por causa de utilidad pública. (Cancillería del Gobierno del Ecuador, 1946, pág. 42 y 44).

La Constitución de 1967<sup>10</sup>, mantuvo la figura de la expropiación sin dejar de garantizar el derecho a la propiedad, en su Artículo 47, normó:

Artículo 47.- El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada, mientras esta cumpla la función social que le es inherente. La ley regulará su adquisición, uso, goce y disposición, y facilitará el acceso de todos a la propiedad. (Asamblea Nacional Constituyente, 1967, pág. 13).

A diferencia de las otras constituciones la de 1967 amplió el concepto de propiedad privada, al garantizar la inviolabilidad de la propiedad y la posesión de los

---

<sup>9</sup> Asamblea Nacional Constituyente. (1946). *Constitución de 1946*. Registro Oficial 773, de 31 - diciembre - 1946. [En línea]. Recuperado el: [22-julio-2018]. Disponible en: [[https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1835.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1835.pdf)]

<sup>10</sup> Asamblea Nacional Constituyente. (1967). *Constitución de la República del Ecuador 1967*, Registro Oficial 133, 25 - mayo - 1967. [En línea]. Recuperado el: [22-julio-2018]. Disponible en: [[https://www.derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion\\_1967.pdf](https://www.derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1967.pdf)]

bienes, reconociendo sólo al Estado y al sector público la facultad de expropiar, siempre y cuando la utilidad pública sea la causa y el fin del bien sea cumplir una función social, sin dejar de lado la justa indemnización que le corresponde al propietario del bien afectado.

La Constitución de 1984<sup>11</sup>, en su Título III de la Economía, Artículo 47, refirió:

Art. 47.- Para fines de orden social, el sector público, mediante el procedimiento y forma de pago que indique la ley, puede nacionalizar o expropiar en su caso, previa justa indemnización, los bienes, derechos y actividades que pertenezcan a los otros sectores, para sí o para cuales quiera de los demás sectores mencionados. Se prohíbe toda confiscación. (Congreso Nacional, 1984, pág. 9).

La Constitución de la República de 2008<sup>12</sup>, con el propósito de garantizar el efectivo ejercicio de las libertades, reconoce y garantiza a las personas en el artículo 66.26: “el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas” (pág. 8). Esta disposición reconoce y protege expresamente la propiedad privada, como un derecho adquirido de las personas, el cual permite reducir las inequidades sociales y que contribuye al desarrollo en igualdad de condiciones, otorgando al Estado y a sus órganos, entidades, y distintos niveles de gobierno, la facultad de ejecutar acciones públicas en el ámbito de sus competencias, que permitan a todas las personas el igual acceso a la propiedad privada. Además promueve la función social y ambiental de la propiedad.

---

<sup>11</sup> Congreso Nacional. (1984). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 796. 12 - junio - 1984. [En línea]. Recuperado el: [22-julio-2018]. Disponible en: [[www.corteconstitucional.gob.ec/.../constituciones/constitucion\\_1984\\_codificada.doc](http://www.corteconstitucional.gob.ec/.../constituciones/constitucion_1984_codificada.doc)].

<sup>12</sup> Asamblea Constitucional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, lunes 20 - octubre - 2008. En línea]. Recuperado el: [22-julio-2018]. Disponible en: [[https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/.../Constitucion\\_politica.pdf](https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/.../Constitucion_politica.pdf)]

Con el reconocimiento de la función social de la propiedad, se delimita el contenido de este derecho y se justifica la expropiación de bienes, teniendo en consideración que dicha figura se fundamenta en el interés general. Así, con el fin de alcanzar el Buen Vivir, la Constitución de la República (2008)<sup>13</sup>, en su artículo 323 reconoce la figura de la expropiación, señalando que:

Artículo 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, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación. (Asamblea Constitucional, 2008, pág. 58).

La protección constitucional a la propiedad, estuvo dada desde el inicio de la vida republicana del Ecuador, ya que reconoció a la figura de la expropiación dentro de su normativa legal como una excepción al derecho de propiedad, siempre y cuando sea por razones de utilidad pública o interés social, prohibiendo así toda forma de confiscación.

Guerra (2011)<sup>14</sup>, en referencia al tema normativo de expropiación manifiesta:

Por otra parte, en cuanto se refiere a la expropiación dentro del Derecho Municipal ecuatoriano podemos decir que “en la ley dictada el 1 de octubre de 1951, esta normatividad no existía”, pues, es a partir de la “Ley de Régimen Municipal codificada y publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 331 de 15 de Octubre de 1971” (Guerra, 2011) que se incorpora la institución de la expropiación, es decir, que hasta 1971 dicha figura tan solo era regulada por la Constitución. “Posteriormente, la misma capacidad de expropiación se extiende en favor de varios organismos estatales, con la expedición de la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas de 1976 y con la expedición de otras leyes especiales. (Guerra, 1996, pág. 25).

---

<sup>13</sup> Asamblea Constitucional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, lunes 20 - octubre - 2008. En línea]. Recuperado el: [22-julio-2018]. Disponible en: [[https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/.../Constitucion\\_politica.pdf](https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/.../Constitucion_politica.pdf)]

<sup>14</sup> Guerra, Diego. (1996). *El Proceso Expropiatorio en el Derecho Municipal Ecuatoriano*, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito, Editorial Trama.

En las diversas constituciones de la historia ecuatoriana, se ha identificado que el estado siempre ha propendido a la protección de la propiedad privada, y al derecho a satisfacer las necesidades básicas de todo ser humano, velando además por el bien común, con lo que ha reconocido a la expropiación como la figura a la cual se recurre para hacer de un bien privado uno de utilidad pública o de interés social, esto como medio para alcanzar los fines que persigue el Estado.

### **2.1.2. La figura de la expropiación en la normativa jurídica ecuatoriana.**

La Constitución de la República del Ecuador (2008)<sup>15</sup>, establece preceptos que tienen relación con la figura de la expropiación y el derecho a la propiedad, los cuales son:

Art. 66.- Se reconoce y garantiza a las personas.

26. El derecho a la propiedad en todas sus formas. Con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas. (Asamblea Constitucional, 2008, pág. 31).

El derecho a la propiedad en todas sus formas es uno de los derechos humanos fundamentales consagrados como uno de los derechos de la libertad de las personas en la Constitución del 2008; el Estado sin embargo pone limitaciones al derecho fundamental a la propiedad con la expropiación, prevista también en el Artículo 323 de esta misma carta magna:

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

---

<sup>15</sup> Asamblea Constitucional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, lunes 20 - octubre - 2008. En línea]. Recuperado el: [22-julio-2018]. Disponible en: [[https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/.../Constitucion\\_politica.pdf](https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/.../Constitucion_politica.pdf)]

expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley.

Se prohíbe toda forma de confiscación. (Asamblea Constitucional, 2008, pág. 58).

La norma constitucional, para que tanto el Estado o sus instituciones ejecuten sus proyectos de desarrollo social, así como los de manejo sustentable del ambiente, y los que están orientados a generar el bienestar colectivo, siempre y cuando estén debidamente justificada la existencia real de la utilidad pública y de interés nacional y social; se faculta a declarar la expropiación de bienes, cumpliendo con la indemnización y la justa valoración conforme a la ley.

Disposición Transitoria Segunda del COGEP (2015)<sup>16</sup>, establece que “los procedimientos de expropiación seguirán sustanciándose de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil”, a pesar que no se encuentra en vigencia este código el Código Orgánico General de Procesos se fundamenta algunas de sus normativas, indicando también que “las normas antes aludidas se seguirán aplicando en lo que no contravenga las previstas en este Código, una vez que éste entre en vigencia y hasta que se expida la ley que regule la materia administrativa.” (Código Orgánico General de Procesos, 2015)

El Código de Procedimiento Civil Ecuatoriano (2005)<sup>17</sup>, en relación con la figura de la expropiación, norma:

Artículo 781.- Nadie puede ser privado de su propiedad raíz en virtud de expropiación, sino en conformidad con las disposiciones de esta sección; sin perjuicio de lo que dispusieren leyes especiales sobre la expropiación para

---

<sup>16</sup> Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Registro Oficial 506, 22-mayo-2015. Quito. Ediciones legales.

<sup>17</sup> Asamblea Nacional. (2005). *Código de Procedimiento Civil*. Registro Oficial 58-S, 12-julio-2005. Quito. Ediciones legales.

construcción, ensanche y mejora de caminos, ferrovías, aeropuertos y poblaciones. (Asamblea Nacional, 2005, pág. 54).

Según esta norma ninguna persona podrá ser privada de su propiedad de un bien inmueble, sino es mediante un proceso expropiatorio, el cual deberá sustanciarse según las normas jurídicas que se encuentren en vigencia.

El Código de Procedimiento Civil, para la tramitación del juicio de expropiación, dispone “Artículo 782.- La tramitación del juicio de expropiación sólo tiene por objeto determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de precio de la cosa expropiada, siempre que conste que se trata de expropiación por causa de utilidad pública” (Asamblea Nacional, 2005, pág. 54); lo que indica que en el juicio de expropiación es en el que se discutirá el precio del bien expropiado.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010)<sup>18</sup>, COOTAD, en la Sección Séptima Expropiaciones, Procedimiento, Artículos 446 y posteriores, indica:

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

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

---

<sup>18</sup> Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 – octubre - 2010. Estado: Vigente. Quito Ediciones Legales.

**Art. 447.- Declaratoria de utilidad pública.-** Para realizar expropiaciones, las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal, resolverán la declaratoria de utilidad pública, mediante acto debidamente motivado en el que constará en forma obligatoria la individualización del bien o bienes requeridos y los fines a los que se destinará. A la declaratoria se adjuntará el informe de la autoridad correspondiente de que no existe oposición con la planificación del ordenamiento territorial establecido, el certificado del registrador de la propiedad, el informe de valoración del bien; y, la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para proceder con la expropiación.

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

Si el gobierno parroquial requiriera la expropiación de bienes inmuebles, solicitará documentadamente la declaratoria de utilidad pública al alcalde o alcaldesa del respectivo cantón.

Dichos inmuebles, una vez expropiados, pasarán a ser de propiedad del gobierno parroquial.

Si se expropiare una parte de un inmueble, de tal manera que resulte de poca o ninguna utilidad económica al propietario, la conservación de la parte no afectada, éste podrá exigir que la expropiación incluya a la totalidad del predio.

En caso de necesidades emergentes, el gobierno autónomo descentralizado declarará la expropiación para ocupación inmediata, previo el depósito del diez por ciento (10 %) del valor del bien ante la autoridad competente. (Asamblea Nacional, 2010, págs. 126-127).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son quienes tienen la potestad de realizar la declaratoria de utilidad pública de un bien; esta declaratoria se realizará mediante la resolución de la expedición de un acto administrativo, el que será debidamente motivado, constando de manera indispensable las características del bien a expropiarse así como también el propósito o destino que se le dará a este bien.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008)<sup>19</sup>, establece que al no existir un acuerdo en el precio del bien materia de la expropiación, se deberá llegar a un acuerdo extrajudicial con la entidad pública, lo cual está determinado en el Artículo 58, que indica:

Artículo. 58.- Procedimiento.- Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública o de interés social de acuerdo con la Ley.

Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública o de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el lapso máximo de noventa (90) días; sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble.

Para este acuerdo, el precio se fijará, tanto para bienes ubicados en el sector urbano como en el sector rural, en función del avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad en que se encuentren dichos bienes, que considerará los precios comerciales actualizados de la zona.

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

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

En el supuesto de que no sea posible un acuerdo directo se procederá al juicio de expropiación conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil. El juez en su resolución está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, sin perjuicio de que el propietario inicie las acciones que le franquea la Ley respecto de un eventual daño emergente.

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

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

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

Para la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público, siempre y cuando llegaren a un acuerdo sobre aquella, no se requerirá

---

<sup>19</sup> Asamblea Nacional. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Ley 1. Registro Oficial 395 de 4 de agosto de 2008. Última modificación 18 de diciembre de 2015. Estado Vigente. Quito. Ediciones Legales.

de declaratoria de utilidad pública o interés social ni, en el caso de donación, de insinuación judicial. Se la podrá realizar por compraventa, permuta, donación, compensación de cuentas, traslado de partidas presupuestarias o de activos. En caso de que no haya acuerdo la entidad pública que expropia procederá conforme esta Ley. Para su trámite se estará a lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley. (Asamblea Nacional, 2008, págs. 26-27).

### **2.1.3. Los Sujetos de la Expropiación.**

Como sujetos de la expropiación encontramos los sujetos activos y los sujetos pasivos.

García Enterría (2006)<sup>20</sup>, en referencia a los sujetos activos de la expropiación manifiesta:

En los Sujetos Activos de la Expropiación, el Estado tiene la potestad expropiatoria, para sí o para otra entidad de derecho público o incluso a favor de una entidad de derecho privado, aunque el texto constitucional no lo disponga expresamente. En todo caso, deben ser asignados expresamente en ley:

- El carácter de utilidad pública o de interés social (declaratoria genérica);
- La atribución de expropiar;
- La competencia para la declaratoria. La declaratoria para el caso concreto (declaratoria específica), la expide el órgano competente mediante acto administrativo.

En la Ley de Hidrocarburos, por ejemplo, “se declara de utilidad pública la industria de hidrocarburos en todas sus fases” (declaratoria genérica). En consecuencia, se expresa: “procede la expropiación de terrenos, edificios, instalaciones y otros bienes, y la constitución de servidumbres generales o especiales de acuerdo con la ley, que fueren necesarias para el desarrollo de esta industria”.

La misma Ley de Hidrocarburos autoriza al Ministerio del ramo para expedir la declaratoria de expropiación a favor de PETROECUADOR de terrenos u otros bienes inmuebles (declaratoria específica). La petición para que el Ministerio proceda a la expropiación puede venir de una empresa contratista o de PETROECUADOR. La finalidad es que (PETROECUADOR) ceda su uso a la

---

<sup>20</sup> García de Enterría, Eduardo. (2006). *Los principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*. España. Editorial Arazand

empresa interesada para el desarrollo de cualquier aspecto de la industria petrolera. (García de Enterría, 2006, pág. 38).

En las municipalidades, la atribución para declarar la utilidad pública o el interés social corresponde al Concejo Cantonal, a petición de la administración municipal. Estas expropiaciones requieren de previa declaratoria de utilidad pública o interés social, pero no se requiere de declaratoria de utilidad pública en cada caso para adquirir o expropiar inmuebles que se hallen ubicados dentro de las zonas urbanas de promoción inmediata. Expresamente contempla la Ley que la utilidad pública se puede declarar genérica o específicamente.

Villegas (2008)<sup>21</sup>, sobre los Sujetos Pasivo de la Expropiación, indica:

Los sujetos pasivos de la expropiación son los titulares del dominio del objeto de la expropiación. Pero no solo ellos sino también los llamados titulares secundarios, se deben considerar expropiados en los derechos que les corresponden. Se cita a los arrendatarios rústicos o urbanos e, incluso, la jurisprudencia ha precisado que, a través de la mención legal de, titulares de intereses y no solo derechos, deben incluirse también a los meros precaristas. (García de Enterría, 2010) también cita los casos de pluralidad de expropiados en relación con un mismo objeto, por concurso de titularidades distinto de la simple comunidad. Sobre esto manifiesta que la totalidad de las titularidades debe ser expropiada, en virtud del principio de que la cosa expropiada se adquirirá libre de cargas. Pero también cita ejemplo de expropiaciones parciales de facultades limitadas de dominio; ejemplos de estas serían las expropiaciones de fachadas, en el derecho urbanístico.

Pero el hecho de que no aparezca inmediatamente un sujeto pasivo de la expropiación o la certidumbre, duda o ignorancia acerca de la existencia de título hábil sobre el bien, no impiden la iniciación y continuación del proceso expropiatorio, donde se deben dilucidar tales cuestiones, dice (Villegas, 2008) . En todo caso, la legislación ecuatoriana aplicable dispone que en caso de desconocerse el propietario del inmueble o su paradero, el juicio de expropiación se planteará en el territorio donde se encuentra el bien y la citación se hará por

---

<sup>21</sup> Villegas, Lorenzo. (2008). *Expropiación mediante regulación inversión extranjera, tratados de promoción de inversión y el poder de policía de la Administración*. Bogotá Colombia. Revista International Law Colombiana de Derecho Internacional.

los periódicos , lo que tal vez era innecesario de explicitar porque aplica las reglas generales procesales para tales casos. (Villegas, 2008, pág. 13).

#### **2.1.4. Los arreglos directos o contractuales en el proceso de expropiación.**

En la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Artículo 58, párrafo 2, contempla la posibilidad de un arreglo directo entre el órgano expropiante y el propietario del bien declarado de utilidad pública o de interés social, dentro de los noventa días desde la declaratoria, sin necesidad de llegar al juicio de expropiación, teniendo de manera indispensable y como requisito previo la declaratoria de utilidad pública o de interés social, con lo que se podrá aplicar las normas pertinentes del arreglo contractual, que se encuentran determinadas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y en el COOTAD.

En caso de arreglo directo, el órgano expropiante puede pagar hasta un diez por ciento por encima del avalúo efectuado, pero los ministerios de Estado requieren de la autorización del Presidente de la República expedida por Decreto Ejecutivo y los informes favorables del Procurador General del Estado y del Contralor General del Estado cuando la cuantía exceda de ciertos montos. La Ley también determina que si el contrato requiere de egreso de fondos públicos, con cargo al Presupuesto General del Estado, también es un requisito el informe del Ministro de Economía y Finanzas.

#### **2.1.5. La Competencia Judicial en la Expropiación.**

Cuando no existen arreglos directos en los procesos expropiatorios, la discusión del precio de la expropiación, se llevará a instancias judiciales, para lo cual es necesario

que el órgano público expropiante consigne el valor del avalúo realizado en un juzgado de lo civil; en los casos de órganos expropiantes que carezcan de personalidad jurídica, el demandante será el Procurador General de Estado.

Los Juicios de Expropiación, se encuentran normados según el Código de Procedimiento Civil (2014)<sup>22</sup>, en la Sección 19ª, desde los Artículos 781 al 806, en los que se discute principalmente el precio de la expropiación, pero también los reclamos de los interesados, incluyendo el de los acreedores hipotecarios y prendarios sobre el bien sujeto a la expropiación y, asimismo, los que ostenten derechos legítimos sobre el mismo, como los arrendatarios, comodatarios o en general todos aquellos que deriven algún derecho o interés legítimo sobre el bien a ser expropiado.

Señalándose además que la finalidad de este juicio no es solamente la fijación del precio, sino también la transferencia de dominio, cuyo título es la sentencia judicial.

García de Enterría (2006)<sup>23</sup>, al respecto manifiesta:

Las actuaciones de los expropiados en el procedimiento expropiatorio son muy importantes a decir de más sin embargo el procedimiento entero es contradictorio en que o bien no se le expropie, o que se limite al mínimo la ocupación necesaria, en que se le otorgue un justo precio, en que el trámite sea regular y diligente, etc.

Sobre la sustancia del juicio de expropiación, el concepto de vía de hecho se extiende a los casos en que, aun mediando una declaración explícita y aun un procedimiento más o menos aparente, resultan absolutamente manifiestas las irregularidades de los mismos ejemplos elusión de la calificación de la causa expropiando por ley formal e intento de suplirlo por simple resolución administrativa, intervención de autoridades con falta absoluta de competencia, no previo pago del justiprecio e intento de remitirlo a un momento posterior a la

---

<sup>22</sup> Asamblea Nacional. (2005). *Código de Procedimiento Civil*. Registro Oficial 58-S, 12-julio-2005. Quito. Ediciones legales.

<sup>23</sup> García de Enterría, Eduardo. (2006). *Los principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*. España. Editorial Arazand

ocupación del bien fuera de los supuestos de expropiaciones urgentes, fijación unilateral del justiprecio.

La falta de consignación del valor determinado por la sentencia dentro de tres meses desde la última notificación autoriza al Juez para declarar, a solicitud del expropiado, sin lugar la expropiación. (García de Enterría, 2006, pág. 32).

Las normas en cuanto al proceso de la expropiación de acuerdo al Código de Procedimiento Civil tiene falencias, lo que ocasiona que esas normas se les de muchas interpretaciones, y es que el Artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública basa el precio del bien conforme al avalúo catastral que emiten todos los municipios, pero aquel valor no es el valor comercial, este valor llega a variar al momento de realizar la valoración mediante un perito, teniendo en cuenta que el Artículo 58 se complementa con los artículos del Código de Procedimiento Civil el cual permite la vía del perito para establecer el valor comercial del bien que será expropiado.

Los procesos de expropiación se tramitan por la vía verbal sumaria, ya que esta clase de juicios hacen más oportuna, expedita y económica la acción de la justicia, permitiendo obtener la declaración de un derecho sin tener que someterse a los formalismos y lentitud del juicio ordinario. El Artículo 828 del Código de Procedimiento Civil (2014)<sup>24</sup>, determina:

Art. 828.- Están sujetas al trámite que esta Sección establece las demandas que, por disposición de la ley o por convenio de las partes, deban sustanciarse verbal y sumariamente; las de liquidaciones de intereses, frutos, daños y perjuicios, ordenadas en sentencia ejecutoriada; las controversias relativas a predios urbanos entre arrendador y arrendatario o subarrendatario, o entre arrendatario y subarrendatario, y los asuntos comerciales que no tuviesen procedimiento especial. (Asamblea Nacional, 2005, pág. 57).

En referencia a los procesos de expropiación el Código Orgánico General de Procesos, en cuanto al precio se encuentra señalado en el Artículo 332, donde se estipula

---

<sup>24</sup> Asamblea Nacional. (2005). *Código de Procedimiento Civil*. Registro Oficial 58-S, 12-julio-2005. Quito. Ediciones legales.

que las controversias que se generan por no acordar con el precio a pagar dentro de una expropiación se la sustanciara por el **procedimiento sumario**, en el Artículo 143, numeral 6 del mismo código establece lo que va a contener la demanda en los casos de expropiación, tales como la declaratoria de utilidad pública, certificado de propiedad, los gravámenes que se hayan emitido por el Registro de la Propiedad y el certificado de catastro en el que consta el avalúo del predio; también el Artículo 146 en el inciso 4to y 5to se hace referencia al momento en que el juez califica la demanda en un caso de expropiación urgente, el cual debe ordenar la ocupación inmediata del bien inmueble, acompañado por el precio fijado en el avalúo comercial municipal.

A su vez el Art. 804 de Código de Procedimiento Civil indica que si el bien expropiado no se destina al objeto que motivó la expropiación, dentro de un período de seis meses, contados desde que se hizo la última notificación de la sentencia, o no se iniciaren los trabajos dentro del mismo plazo, el dueño anterior puede readquirirla, consignando el valor que se pagó por la expropiación, ante el mismo juez y el mismo proceso. La acción de los propietarios expropiados para readquirir sus bienes se llama en doctrina retrocesión.

## **2.2. Propiedad privada.**

Rousseau (1964)<sup>25</sup>, define a la propiedad privada como un hecho inherente a la sociedad y al hombre, pues considera que la propiedad privada es un derecho natural de las personas de poseer una cosa y tener el poder jurídico completo sobre la misma (Rousseau, 1964, pág. 125).

---

<sup>25</sup> Rousseau, Jean. (1964). *El Contrato Social*. Medellín. Editorial Beou.

La propiedad es el derecho real más completo, dado que es un derecho reconocido por los ordenamientos jurídicos correspondientes, de las personas de poseer una cosa y tener el poder jurídico absoluto sobre ella, sin limitación de temporalidad, más bien perpetuo, ya que dura tanto como su objeto.

La Constitución de la República del Ecuador (2008)<sup>26</sup> en su Capítulo Sexto, establece que se reconoce y garantiza a las personas “El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”, con lo cual se evidencia claramente que se ha venido manteniendo históricamente el enfoque social del derecho de propiedad y se ha incorporado el enfoque ambiental como una evolución constitucional.

### **2.3. Utilidad Pública o de interés social.**

El segundo elemento que conforma la expropiación es la declaratoria de utilidad pública o de interés social; acto administrativo mediante el cual se expresa la necesidad de que un bien sea utilizado o dispuesto por la institución del estado que lo requiere.

El acto administrativo, según el Estatuto de Régimen jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE (2002)<sup>27</sup>, en su Art. 65 señala que: “Toda declaración

---

<sup>26</sup> Asamblea Constitucional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, lunes 20 - octubre - 2008. En línea]. Recuperado el: [22-julio-2018]. Disponible en: [[https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/.../Constitucion\\_politica.pdf](https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/.../Constitucion_politica.pdf)]

<sup>27</sup> Congreso Nacional. (2002). *Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*. Decreto Ejecutivo 2028. Registro Oficial 536 de 18-marzo-2002. Quito. Ediciones legales.

unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa” (Congreso Nacional, 2002, pág. 15),

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD (2010)<sup>28</sup>, en su normativa define el acto administrativo, y establece además diferencia entre este y los actos de simple administración, los contratos administrativos y los hechos administrativos:

Art. 364.- Potestad ejecutiva.- Los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados podrán dictar o ejecutar, para el cumplimiento de sus fines, actos administrativos, actos de simple administración, contratos administrativos y hechos administrativos.

Se entenderá por acto administrativo toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.

Por actos de simple administración se entenderán aquellos actos jurídicos de la administración pública que no crean, modifican ni extinguen derechos subjetivos.

Los contratos administrativos son aquellas declaraciones bilaterales de voluntad alcanzadas entre un ente estatal o no estatal en ejercicio de una función administrativa y un particular u otro ente público.

Los hechos administrativos son aquellas actividades materiales traducidas en operaciones técnicas o actuaciones físicas ejecutadas en ejercicio de una función administrativa, productora de efectos jurídicos ya sea que medie o no una decisión o un acto administrativo. (Asamblea Nacional, 2010, pág. 109).

Considerándose que declaratoria de utilidad pública o de interés social, es un acto administrativo a través del cual, la entidad estatal correspondiente, deja saber su necesidad de afectar la propiedad o dominio de un particular, sobre un bien determinado, es necesario que dicha determinación sea realizada en base a verdaderas consideraciones de utilidad pública.

---

<sup>28</sup> Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 – octubre - 2010. Estado: Vigente. Quito Ediciones Legales.

García Enterría (2006)<sup>29</sup>, sobre la expropiación y sus causales de utilidad pública o de interés social, indica:

De forma genérica se alude en la expropiación a las causales de utilidad pública o de interés social. La noción original de la expropiación se vincula con la obra pública y, posteriormente, con el funcionamiento del servicio público; de ahí la denominación de utilidad pública. Pero debe recordarse que la noción de servicio público se vincula originalmente de una manera inseparable del dominio público. Así, la utilidad pública se encuentra estrechamente vinculada con estos tres conceptos jurídicos de obra pública, servicio público y dominio público y, en consecuencia, también a la prestación de tales servicios y la ejecución de tales obras por delegación a particulares, concesionarios de obras o de servicios. En todos estos casos, como lo señala, esto limitaba la expropiación a los bienes inmuebles, mientras que los muebles, ordinariamente genéricos, si no fungibles, podían adquirirse por los medios ordinarios de la contratación. (García de Enterría, 2006, pág. 26).

Los aspectos socio-económicos y políticos, también direccionan sus acciones al “interés social”, como son las expropiaciones de la reforma agraria, las soluciones de vivienda, el desarrollo urbano e incluso la conservación del medio ambiente y el desarrollo sustentable, lo cual está normado en la constitución.

El Artículo 323 de la Constitución del 2008, da la facultad de que puedan ejecutarse planes de desarrollo social, protegiendo además el medio ambiente, propendiendo un bienestar de todos, esta normativa constitucional determina además la exigencia de una justa valoración, indemnización y pago de o de los predios expropiados; lo cual no ocurre según lo determinado en la Ley, puesto que de manera correlacional el Artículo 58 de la de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de

---

<sup>29</sup> García de Enterría, Eduardo. (2006). *Los principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*. España. Editorial Arazand

Contratación Pública obliga al Juez o Jueza en su resolución a que como prueba plena se tome el Avalúo Municipal del Bien a Expropiarse.

Art. 58.- Procedimiento.- Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública o de interés social de acuerdo con la Ley.

Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública o de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el lapso máximo de noventa (90) días; sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble.

Para este acuerdo, el precio se fijará, tanto para bienes ubicados en el sector urbano como en el sector rural, en función del avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad en que se encuentren dichos bienes, que considerará los precios comerciales actualizados de la zona.

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

Se podrá impugnar el precio más no el acto administrativo, en vía administrativa. (Asamblea Nacional, 2008, pág. 26).

Los procedimientos expropiatorios no son distintos para uno u otro caso, sea de utilidad pública o sea de interés social, aplicándose en todas estas dos situaciones los mismos procedimientos.

#### **2.4. El Justo precio.**

El pago de los valores correspondientes a un bien expropiado es el elemento esencial para que se pueda concluir el proceso de expropiación, y este pago es de observancia obligatoria, siendo uno de los pasos establecidos en el debido proceso del juicio expropiatorio.

El monto de la indemnización debe responder a una determinación justa, que permitan considerarlo como un justo precio, *justum pretium*, que es el término que la ley utiliza para hacer referencia a la indemnización expropiatoria.

El concepto de justo precio tiene una raíz escolástica; el doctor Juan Larrea Holguín (2008)<sup>30</sup>, a través de su obra dice: “La cuestión del justo precio de la expropiación, ha sido ampliamente debatido en el plano doctrinal y existe una opinión absolutamente generalizada respecto de que este precio ha de indemnizar al propietario despojado, tanto del lucro cesante como del daño emergente” (Larrea Holguín, 2008, pág. 16); el lucro cesante es una ganancia o beneficio que se ha dejado de obtener por obra de otro y el daño emergente es el detrimento, menoscabo o destrucción material de los bienes, con independencia de los efectos patrimoniales o de otra índole que el mal origine.

La valoración del derecho de propiedad se torna polémica, ya que dependerá del método que se utilice para su valoración, la que estará condicionada en base al enfoque social que se tenga, respecto del derecho de propiedad, además del lugar donde se encuentre ubicado el bien inmueble objeto de dicha valoración.

La ex Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema, en el fallo. No. 505-99, de 6 de octubre del 1999, publicado en el Registro Oficial No. 333 de 7 de diciembre de 1999<sup>31</sup>, en su fallo resolvió:

La justa compensación es aquella que cubre o repara mediante el pago de una suma de dinero el perjuicio de la pérdida de la que significa para el expropiado, en la medida que tal resultado pueda alcanzarse. El monto de pago de dicha suma de dinero ha de fijarse, por ende, tomando en cuenta el daño económico que el expropiado sufre, al momento de iniciarse el proceso de expropiación, y nada más que este daño, es decir la compensación no puede servir para enriquecer al propietario. Esto supone que la apreciación del monto de la justa compensación

---

<sup>30</sup> Larrea Holguín, Juan. (2008). *Manual Elemental de Derecho Civil del Ecuador.- del dominio o propiedad, modos de adquirir, y el fideicomiso*. Guayaquil. Editores Corporación de Estudios y Publicaciones CEP

<sup>31</sup> Corte Suprema de Justicia. Primera Sala de lo Civil y Mercantil. *Fallo. No. 505-99*, de 6 de octubre del 1999. Registro Oficial No. 333 de 7 de diciembre de 1999. [En línea]. Recuperado el: 26-07-2018. Disponible en: [<https://corte-constitucional.vlex.com.co/vid/-43562823>]

ha de hacerse analizando todas las circunstancias de cada caso, tales como el avalúo catastral, el precio en que el dueño adquirió el predio, el destino que va a darse al predio expropiado, el valor venal; c) La fijación de la justa compensación es una potestad del juez o tribunal de instancia. Por tratarse de un asunto que requiere de operaciones de carácter técnico es necesario que se cuente con la colaboración de peritos en la materia, de allí que el artículo 799 del Código de Procedimiento Civil, dispone que el juez nombrará perito o peritos para el avalúo del fundo, y el último inciso del artículo 801 añade que el juez "podrá establecer el precio justo según el dictamen del perito o peritos". La decisión del juez, por consiguiente, no ha de basarse solo en el avalúo pericial sino también en los otros medios de prueba incorporados al proceso y en sus propios conocimientos y experiencia, que en conjunto le lleven a formar su convicción; convicción que por cierto no puede ser reformada o modificada por el Tribunal de Casación. (Sentencia de Constitucionalidad, 1999, pág. s.p.)

El concepto de justo precio o justiprecio se encuentra ligado a una pericia, que da como resultado el valor que se asignará; considerándose que solo un experto debidamente acreditado y registrado, será asignado por el juez, será quien emitirá el informe de avalúo del bien inmueble a expropiarse.

Es así que el justiprecio, conforme lo denomina la doctrina, es uno de los elementos concluyentes para que exista la expropiación, pues caso contrario se configuraría alguna otra institución, tal vez quepa mencionar algunas tales como comisos, confiscaciones, socializaciones; concluyendo que el pago es el mecanismo a través del cual se convierten los derechos, es decir que el bien expropiado se transforma o se materializa en el valor económico correspondiente.

### **3. ANALISIS DEL CASO N° 13334-2017-00170.**

#### **3.1. Análisis de los hechos.**

El caso N° 13334-2017-00170, en calidad de actor, por medio de su representante legal el GAD de Portoviejo, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, demanda por proceso sumario a los Herederos de Carlos Alberto Suárez Macías.

La parte actora GAD-Portoviejo expresa en su demanda que se encuentra ejecutando el Plan Maestro del Corredor del Río Portoviejo Parque Lineal, siendo este parte integral del proyecto de construcción del Parque Las Vegas, proyecto que tiene por objeto mejorar la calidad de vida de los habitantes del cantón Portoviejo.

Enuncia además que el parque Las Vegas se sitúa sobre un área de alrededor de 12,3 hectáreas en la que la mayor parte del área corresponde a predios particulares, dentro de la cual se encuentra el predio de clave catastral 2010460010000000 de propiedad de los Herederos de Carlos Alberto Suárez Macías, debido a que dicho predio se encuentra dentro del perímetro donde se construirá el Parque Las Vegas.

En la Resolución GADMP2016ALCRES41, de fecha 31 de octubre de 2016, el Alcalde de Portoviejo, declaró de utilidad pública con fines de expropiación los predios objeto de la demanda, la que se encuentra debidamente autorizada mediante Decreto Ejecutivo N° 1001; de conformidad con lo dispuesto en las leyes y reglamentos pertinentes, una parte de los predios expropiados son de propiedad de los herederos del señor Carlos Alberto Suárez Macías, afectados por la Construcción del Proyecto

denominado Parque Las Vegas; que el Certificado de Avalúo CADMP2016DAOTGS041, establece las medidas linderos y cabidas siendo las siguientes : FRENTE: 138.42 metros, con Río Portoviejo; POSTERIOR: 101.84 metros, con Zambrano Palma Adriano Aurelio Herederos; COSTADO 1: 48.95 metros, con río Portoviejo; COSTADO 2: 124.47 metros, con Sabando Solórzano Policarpa Heredero; AREA TOTAL DEL PREDIO: 12590 metros cuadrados; ÁREA DE CONSTRUCCIÓN: 0; AVALÚO DEL TERRENO A DECLARAR EN UTILIDAD PÚBLICA: USD \$ 43.120,24; ÁREA A DECLARARSE EN UTILIDAD PÚBLICA (m2): 10.780.06; ÁREA A CEDER GRATUITAMENTE ART. 487, LITERAL a) COOTAD (m2): 0.00; VALOR UNITARIO POR METRO CUADRADO: USD \$ 4; AVALÚO TOTAL DEL ÁREA A EXPROPIARSE USD \$ 43,120.24; con estos fundamentos se citó a los accionados mediante un medio de comunicación para que puedan oponerse si era necesario a la demanda incoada en su contra.

El martes 18 de abril de 2017, la Unidad Judicial Civil de Portoviejo de Manabí, avocó conocimiento de la causa signada con el N° 13334-2017-00170, demanda presentada por el Procurador Síndico Municipal del GAD-Portoviejo, calificando la demanda y admitiéndola al trámite mediante procedimiento sumario; atendiendo a lo solicitado y de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 146, Ibídem, decreta en su parte pertinente la ocupación inmediata del inmueble materia de la presente acción, en virtud de que consta acreditada la transferencia para tal efecto. Se ordena la citación de los demandados herederos presuntos y desconocidos por medio de publicaciones que se deberán realizar en tres fechas distintas en uno de los periódicos de la capital de la provincia de Manabí, en la forma prevista en el Artículo 56, numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos; se concede a los demandados el término de 15 días para

que contesten la demanda de conformidad a lo establecido en el artículo 333, numeral 3 del Código Orgánico General de Procesos, en virtud de la documentación anexada a la demanda consta el valor que se encuentra transferido para esta expropiación esto es en la suma de USD 43.120,24 por lo que se dispone que se transfiera dicho valor a la cuenta de esta Unidad Judicial en calidad de depósito judicial.

Con fecha 3 de marzo de 2017<sup>32</sup> la parte accionante da cumplimiento a la providencia, en la cual se solicitó se complete la demanda, específicamente en los requisitos de:

Que se cumpla con lo ordenado en el Art. 56, numeral 2, inciso 3 del COGEP y los requisitos señalados en el Art. 142, numeral 2 y Art. 143, numerales 3 y 5 del Código Orgánico General de Procesos; y estando dentro del término legal concedido para hacerlo de la siguiente manera:

1. Adjunto al presente sírvase encontrar copia certificada de la credencia de Alcalde otorgada por la Junta Provincial Electoral de Manabí y del nombramiento de Procurador Síndico Municipal, que acreditan las calidades de representantes judiciales del GAD Municipal del Cantón Portoviejo; y además nosotros como Abogados del GAD Municipal del cantón Portoviejo José Francisco Barreiro Molina y Gina Marisol Benítez Farías, Abogados de la Institución municipal debidamente autorizados por ser funcionarios de esta institución contamos con el mismo correo electrónico asignado a la Procuraduría Síndica Municipal, esto es [procuraduría.sindica@portoviejo.gob.ec](mailto:procuraduría.sindica@portoviejo.gob.ec) con lo que damos cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 142, numeral 2.
2. Así mismo dando cumplimiento a lo estipulado en el Art. 143, numeral 3 del COGEP, nos permitimos adjuntar copia certificada del Registro Único de Contribuyentes y las copias de cédulas de ciudadanía y certificados de votación actualizados de los comparecientes respectivamente y de igual manera en su numeral 5 del mismo Art. 143 del COGEP; los medios probatorios debidamente certificados para sustentar las pretensiones son los siguientes:
  - El Resumen Ejecutivo del Proyecto denominado “Parque de las Vegas”, suscrito por el Arq. Oscar Ramiro Pérez Acosta, Director del Departamento de Estudios Técnicos y Proyectos del GAD Municipal de Portoviejo, así mismo anexamos los siguientes documentos como:

---

<sup>32</sup> Consejo de la Judicatura. (2017). *Juicio Especial de Expropiación*. Juicio N° 13334-2017-00170. [En línea]. Recuperado el: [28-03-2018]. Disponible en: [http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf]

Plano del Plan General “Las Vegas”.

Plano de Ubicación del “Parque Las Vegas”.

Plano de demoliciones de estructura y remoción de vegetación de “Las Vegas”.

Plano de situación existente del Parque “Las Vegas.

Con todos estos antecedentes señora Jueza las pretensiones del Gobierno Autónomo del Cantón Portoviejo, son que mediante sentencia declare con lugar la presente demanda, ordene el pago de justo precio; descontando el valor agregado por la plusvalía determinada en el artículo 499 del COOTAD. (Juicio Especial de Expropiación, 2017)

La parte accionada, herederos del señor Carlos Alberto Suárez Macías comparecen a juicio por medio de su apoderado especial, y dan contestación a la demanda, en sus fundamentos expresan que dicha expropiación está afectando el derecho a la propiedad que como herederos les pertenece a sus representados, que sin embargo, éstos, respetuosos y colaboradores del progreso de la ciudad de Portoviejo, no impugnaron dentro de los 15 días hábiles siguientes la resolución administrativa de expropiación, conforme lo faculta el Art. 450 del COOTAD, y que por ello, este juicio "TENDRÁ COMO ÚNICO OBJETIVO LA DETERMINACIÓN DEL VALOR DEL INMUEBLE", conforme lo ordena el Art. 453 del COOTAD, y numeral 9 del 332 del COGEP, alega el demandado que por mandato del Art. 58, inc. 7mo. de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, vigente cuando se resolvió la expropiación por parte de la entidad accionante indica que, "EL JUEZ EN SU RESOLUCIÓN NO ESTÁ OBLIGADO A SUJETARSE AL AVALÚO ESTABLECIDO POR LA DIRECCIÓN DE AVALÚO Y CATASTRO DE LA MUNICIPALIDAD".

Además indica que sus representados IMPUGNAN el hecho de que el bien inmueble a expropiarse es inundable, como consta en uno de los documentos habilitantes que acompaña a su demanda la parte accionante, puesto que en el cantón Portoviejo, de acuerdo a estudios realizados por el Instituto Geográfico militar, establecido

coordenadas reales y ubicación en puntos estratégicos en la ciudad de Portoviejo como ingreso a la UTM, colegio Cristo Rey y Tribunal Electoral en donde dejó implantada la cota real de +42 msnm (metros sobre el nivel del mar), que es la cota en la que se encuentra ubicada la ciudad de Portoviejo, previa comprobación pericial, y, por ende, en el área de terreno a expropiarse, se encuentra por el encima de la Cota de máxima crecida que no superó los +40 msnm según estudios hidrológicos del análisis del cauce del río y que coincide con la ocurrida en el Fenómeno del Niño, en la que se observó que para el máximo nivel histórico se tuvo un caudal de 413.81 m<sup>3</sup>/s, en condiciones de desbordamiento sobre la margen derecha de las rieras del río Portoviejo y que no alcanzó la cota de +42msnm sobre la que se establece la ubicación de la ciudad y el área de zona alta del terreno a expropiarse.

La parte demandada manifiesta que el bien inmueble a expropiarse se encuentra contiguo al puente "Puerto Real" y que siempre fue utilizado como una vega para sembríos agrícolas, que sus representados se OPONEN a la determinación del área que determina la parte accionante en su demanda, ya que ésta es inferior a la realidad de lo que les pertenece; y de acuerdo al plano planimétrico topográfico, plano satelital, que se acompaña a la presente contestación, se establecen sus verdaderas medidas, linderos, áreas y ubicación, dado que una vez que se ha verificado en sitio y tomado las coordenadas con GPS marca Garmin actualizado y que según el cálculo realizado de acuerdo a la escala indicada, EL ÁREA DE TERRENO ES DE 20.525,53. Plano Digitalizado elaborado por el GAD de Portoviejo, que, las dimensiones y linderos del área real del terreno son las siguientes: POR EL NORTE.- 138,46 metros. POR EL SUR.- 171,71 metros. POR EL ESTE.- 115,23 metros POR EL OESTE.- tiene 131,60 metros. AREA TOTAL DEL TERRENO: 20.533,00 M2.

Los demandados se OPONEN AL AVALÚO que la parte accionante ha realizado sobre el bien inmueble materia de la expropiación, mucho más sobre la consignación que ha realizado para la expropiación como precio del bien inmueble a expropiarse, pues en la actualidad el lote de terreno posee todas las obras de infraestructura como son calles asfaltadas, aceras y bordillos, agua potable y energía eléctrica.

El emplazamiento del predio urbano, corresponde a un sector de plusvalía en constante ascenso, pues está densamente poblada, de estrato social medio alto, engloba al sector administrativo, comercial y residencial de la ciudad de Portoviejo; donde predominan edificaciones de diferentes tipologías y función, como iglesias, bancos, palacio de justicia, clínica de salud, alojamiento, gastronómica, zona residencias, zonas de esparcimiento y recreación, edificaciones que varían en altura desde una planta hasta diez plantas y por la apertura de la vía del Proyecto Puerto Real, que se encuentra construida, como lo es el relleno, el asfaltado de la vía, aceras y bordillos, agua potable cuya plusvalía se ha incrementado notablemente.

Fundamentan además la parte accionada que no se ha considerado para dicho avalúo el método comparativo o de mercado, que no se realizó un estudio de la demanda y la oferta en el sector, que ha realizado consultas a profesionales afines al medio inmobiliario y vecinos del sector, pues las ofertas de terrenos para la venta en el sector varían actualmente entre \$ 50,00 c/m<sup>2</sup>, cuando se trata de terrenos interiores ubicados en el sector sur-oeste, donde la cota del suelo es más baja con relación a las situada próximas a la parte frontal de los predios urbano, entre las calles Ricaurte y Colón y hasta \$ 350.00 c/m<sup>2</sup> cuando se trata de terrenos ubicados en la zona norte con respecto

al lindero frontal del terreno. Proponen como expresiones previas: incompetencia de la juzgadora en razón de la materia. Los demandados proponen como Justo Precio el valor de USD 1'621,195.40 más el 5% de afectación que ordena el Artículo 451 del COOTAD, vigente cuando se resolvió la expropiación que asciende a la cantidad de USD 81.089.77; determinándose la cantidad en USD 1'702,255.17.

Contestada la demanda, en virtud de la oposición presentada se da quince días para proponer prueba por las partes, y finalmente se convocó a audiencia Única de Procedimiento Sumario, diligencia a la cual acudieron ambas partes procesales.

Para resolver, el Juez manifiesta que es competente para conocer y resolver este proceso, en virtud de lo establecido en los artículos 240 del Código Orgánico de la Función Judicial; Art 9 inciso 4 y art 10 numeral 1 y art 334 numeral 1 del COGEP, por lo que se rechaza la excepción previa de incompetencia de la juzgadora en razón de la materia.

Menciona en su resolución que una declaratoria de utilidad pública, lleva implícita la ejecución de un bien para uso de los habitantes, lo que desde la fecha de la declaratoria el propietario del bien dejará de hacer uso y goce de este bien; por lo cual deberá ser compensado; ya que se está otorgando beneficio a una obra pública para la comunidad; de allí la necesidad de que el Juez fije el justo precio para el pago, sin sujetarse ni a los documentos aportados por el ente expropiante, como tampoco sujetarse al avalúo presentado por el perito, pues su resolución se basará en los méritos procesales e intereses de los involucrados.

Como pruebas acoge:

- El informe pericial donde se informa que, el terreno objeto de la pericia se encuentra ubicado en el sector conocido como “Las Vegas”, cuya superficie es de 12.590.00 m<sup>2</sup>, informando el perito que en el terreno se encuentra calle asfaltada, iluminación con postes, luminarias, cables soterrados, aceras y bordillos, cuyo lote de terreno corresponde a uno de mayor extensión que también pertenece a los hoy demandados,
- peritaje de la parte demandada, en donde se exhibe que la cantidad de terreno es distinta de la expuesta en la Resolución de Declaratoria de Utilidad Pública por cuanto en ella se indica que lo expropiado es de 10.780.06 metros cuadrados.

Según el peritaje adjuntado en el proceso, la cantidad de terreno es distinta a la expuesta en la Resolución de Declaratoria de Utilidad Pública, por cuanto en ella se indica que lo expropiado es de 10.780.06 metros cuadrados, mientras que se ha apreciado durante todo el proceso que son 14.574 metros cuadrados; según la clasificación urbana del por estar en una zona administrativa-comercial-financiera, así como con la infraestructura de servicios básicos como agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, energía eléctrica, teléfono, cable privado, aceras y bordillo, carpeta asfáltica, a su criterio le corresponde el avalúo en razón de (USD\$120,00 x M<sup>2</sup>), en la cantidad de SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL QUINIENOS CUARENTA Y SEIS CON 25/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (USD\$ 678.546,25); informe que fue puesto a observación de las partes procesales.

El GAD de Portoviejo, presentó sus objeciones y observaciones al mismo, indicando que el avalúo establecido no corresponde a la realidad del predio, por cuanto

la diligencia de inspección se realizó con posterioridad a fecha en que se produjo la declaratoria de utilidad pública dada por la Administración del GAD de Portoviejo de octubre del 2016; habiéndose practicado el avalúo del predio en mención, cuando la obra pública para lo cual se requería el predio, ya se encuentra ejecutada lo que permite que el avalúo del predio sea de un valor muy superior al que el GAD de Portoviejo ha establecido en la Resolución de Declaratoria de Utilidad Pública, esto es los CUARENTA Y TRES MIL CON 75/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (USD \$43.000.75), cantidad que ha sido consignada a nombre de la Unidad judicial de lo Civil de Manabí, mediante un cheque certificado, que a criterio del GAD de Portoviejo es el valor por justo precio del lote de terreno expropiado a los herederos del Señor Carlos Alberto Suarez Macías; señalando además que de acuerdo a lo previsto en el Art. 58.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en su parte pertinente respecto a la Declaratoria de Utilidad Pública, señala: “que el precio que se convenga no podrá exceder del diez por ciento 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”.

El perito en su informe de avalúo anexo en autos y sustentado en audiencia, estableció un valor USD \$120.00 el metro cuadrado y USD \$70.00 el metro cuadrado; informe pericial que fue cuestionado por la parte accionante.

El Juez menciona que observando la documentación adjunta a la demanda por el GAD de Portoviejo, se observa que efectivamente el GAD de Portoviejo no ha establecido el mismo avalúo o justo precio para los predios que fueron objeto de la expropiación, y siendo éste último mayor cantidad de terreno expropiado, siendo muy

evidente ya que se ha aceptado por los representantes del GAD MUNICIPAL que el área afectada es más de lo que se ha declarado de utilidad Pública ya, que el GAD de Portoviejo ha considerado a 10.780.06 metros cuadrados, valorándolo en USD \$43.120,24; además en la misma área de afectación se encuentran otros terrenos expropiados, con precios por metro cuadrado de USD 94.00, ya que el Departamento de Avalúos a considerado diferentes valores para los terrenos, no teniendo igualdad, ni uniformidad, menos aún un trato justo para sus propietarios, puesto que en otro de los casos de expropiación de terreno cancela a USD\$94.00 el metro cuadrado, mientras que en este caso cancela USD \$4.00 el metro cuadrado, considerando el perito que el costo por metro cuadrado sería de USD \$70.00.

La Juez en su motivación indica que se evidencia tres terrazas o zonas, siendo que estas se encuentran delimitadas e identificadas de acuerdo al área inundable, así mismo lo dicho por el economista Julio Ureta Vélez, Técnico del área encargada del departamento municipal para la valoración de los bienes inmuebles susceptibles de expropiación o de reclamos ciudadanos, quien afirmó a la pregunta de esta juzgadora de en dónde se encuentra el área que se encuentra como ocupada más no se ha declarado de utilidad pública, esto es un remanente de 3.794 metros cuadrados, que se encuentra en el lado posterior en los linderos de los herederos Zambrano y considerada por el municipio y todos los informes como zona baja.

Analizadas las premisas fácticas y normativas, y en aplicación de la jurisprudencia que dispone que en los juicios de expropiación por tratarse de un asunto que requiere de operaciones de carácter técnico es necesario que se cuente con la colaboración de peritos para el avalúo del fundo, y por cuanto el último inciso del

Artículo 790, del Código de Procedimiento Civil, refiere que el Juez “podrá establecer el precio justo según el dictamen del perito o peritos”; la decisión del Juez por consiguiente no ha de basarse solo en el avalúo pericial, sino también, en los otros medios de prueba incorporados al proceso y en sus propios conocimientos y experiencia, que en conjunto le lleven a formar su convicción; el considerar únicamente los documentos aparejados a la demanda por la entidad expropiante constituiría una transgresión al mandado del Artículo 323 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que es de conocimiento público que los avalúos catastrales municipales son ajenos a la realidad del mercado; y si bien hay que velar por el interés del Estado que en sí constituye también el de los ciudadanos, la expropiación no puede constituirse en un mecanismo de oculta confiscación, en el que se cancele por concepto de indemnización un precio tan bajo que no le permita al expropiado reponer esa propiedad con otra de iguales o similares características.

En su resolución la Juez en sujeción a la aplicación del principio de la obligatoriedad de administrar justicia, inserto en el Artículo 28 del Código Orgánico de la Función Judicial, que comprende a las precipitadas normas, a los principios generales de derecho, la doctrina y la jurisprudencia y le permiten interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento legal, la juzgadora tomó en consideración las pruebas en su conjunto y resolvió declarar parcialmente con lugar la demanda de expropiación y fijo como JUSTO PRECIO del bien inmueble el valor de USD \$95.00 el metro cuadrado, a los 6300.80, que da una suma de USD \$598.576.00, para la zona alta; para la zona media y baja que son 4.479.26 metros cuadrados en un valor de USD \$70.00, que da un costo de USD \$313.548.20; siendo así que los 10.780.06 metros cuadrados, dan un total de USD \$912.12.20, lo que según el informe pericial del avalúo del predio es realmente

el área afectada por la expropiación, dejando a salvo el derecho de los demandados de hacer valer su derecho por el REMANENTE, que es de 3.793.94 metros cuadrados; y considerando que el GAD Municipal tiene consignado un valor de USD \$43.120.24, deberá cancelar un valor de USD \$869.003.96.

De este proceso tanto la parte actora como la demandada interponen recurso de apelación el cual es concedido con efecto suspensivo.

El GAD ha fundamentado su recurso de apelación señalando en lo sustancial tres aspectos:

- i) Que existe nulidad procesal por haberse violado el trámite de la causa por incompetencia del Juez A quo;
- ii) Que el valor ordenado a pagar es improcedente por cuanto no se ha considerado el valor de mercado del predio, considerando que la mayor cantidad del predio se encuentra en una zona inundable y que la plusvalía del mismo se debe a las obras que ha realizado la misma entidad expropiante; que dicho predio está en zona inundable, que existe prohibición municipal de construcción y que el mismo debe tener 50 metros de retiro por todos sus lados;
- iii) Señala que es correcto que se haya ordenado el pago por los m<sup>2</sup> expropiados, dejando a salvo el derecho sobre el remanente que no consta en la declaratoria de utilidad pública para que a través de otro acto administrativo se proceda a su declaratoria y posterior pago a los accionados. Por lo que solicita se revoque la sentencia y se ordene cancelar los valores conforme el avalúo establecido por el municipio.

La parte recurrente accionada ha fundamentado su recurso de apelación, estableciendo en lo sustancial tres aspectos:

- i) Que no está de acuerdo con la sentencia venida en grado por cuanto no se ha establecido la extensión real del predio expropiado;
- ii) Que el valor ordenado a cancelar por metro cuadrado es inferior al valor real del bien y que en todo caso debe actuarse bajo el principio de igualdad, ordenando se cancele por un valor de \$100.00 por m<sup>2</sup> conforme lo ha sostenido una sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí y el propio municipio ha cancelado valores más altos en predio que se encuentran en el mismo sitio.
- iii) Que la Juez A quo ha considerado de forma legal la calidad de tercerista no interpuso en la audiencia oral, recurso vertical de ampliación. Por lo que solicita se revoque la sentencia, disponiendo el pago de toda la extensión del predio expropiado por la cantidad de al menos \$100.00 por m<sup>2</sup>.

El Tribunal resolviendo los fundamentos de la apelación en lo relacionado al valor ordenado a pagar, que es motivo de la apelación de las partes accionantes y accionada, observó que en los informes periciales que se incorporaron al proceso y que fueron sustentados por los peritos solicitados por los sujetos procesales y el perito designado de oficio por la Juez A quo, se estableció que el predio si bien forma un solo cuerpo, para efectos de valorar su utilidad, en todos los informes periciales se refieren a que este predio se compone de tres áreas denominadas alta; parte media baja y parte baja.

El perito de los accionados, en su sustentación, no señala con precisión técnica bajo qué parámetros ha llegado a la conclusión del valor de USD \$120.00 por metro cuadrado, el cual estableció en su informe pericial; además de que dicho informe fue realizado un año posterior a la expropiación; adicionalmente señala en su intervención que el predio se compone de una parte alta, una parte intermedia baja, y que la parte baja es zona inundable y que comprende 9.752.94 metros cuadrados; dándole un avalúo a la parte intermedia, tres veces inferior al valor que se le otorga en la zona considerada parte alta y en la zona baja valora el metro cuadrado en USD \$30.00.

El informe pericial, estableció que la parte alta se compone de 6300.80 metros cuadrados, y la parte media baja constituye un área de 4479.26 metros cuadrados, existiendo un remante de que se encuentra ubicado plenamente en la zona baja; otorgándole un avalúo de USD \$70.00 por metro cuadrado a la parte alta y USD \$25.00 a la parte media baja; es decir, que le otorgó un valor tres veces menor a la parte del predio considerado como media baja, sin que logre explicar en su informe esta diferencia; sosteniendo en su sustentación que no considera como referencia para su valoración de los metros cuadrados, los valores que el municipio otorgó a los predios colindantes pertenecientes a los herederos Barcia Bravo y Héctor Molina, porque las características topográficas son muy diferentes al predio materia de la presente Litis y se encuentran además al otro extremo del predio, considerando además que esos predios no colindan con el río Portoviejo, no así el predio de los herederos Zambrano Palma que tiene características similares al predio de la Litis.

La Sala en atención al testimonio del Técnico municipal, en referencia a que el predio materia de la Litis, se conforma por una tipografía de parte alta y parte baja, con

riesgo de inundación alta en la parte baja, que está ubicado en un lugar donde existen otros predios respecto de los cuales se han establecido valores superiores a los que ha considerado el municipio para este predio por metro cuadrado, tanto en el área administrativa como en el ámbito judicial, pero sostiene que los predios a los que se ha establecido un mejor precio por metro cuadrado, se encuentran en mejor ubicación, razones por las cuales el costo por metro cuadrado de estos otros predios, han sido de mayor valor, dicho funcionario establece el valor por metro cuadrado de USD \$10.00.

Este Tribunal, observó que en casos parecidos esta Sala de lo Civil ha fijado como justo precio por concepto de expropiación de los bienes inmuebles materia de esas causas y que se encuentran circundantes al predio materia de la Litis, la suma de USD \$100.00 por metro cuadrado; sin embargo, para fijar el justo precio de un bien inmueble deben de atenderse a las circunstancias y características singulares de cada predio, pues no todos los predios que se encuentran en el área denominada Parque Las Vegas tienen las mismas características topográficas y de ubicación; en el presente caso como se ha constatado en los informe periciales sustentados por los peritos que actuaron en el proceso el predio se compone de una zona alta y una zona baja, lo cual hace que efectivamente dada la extensión del bien inmueble que es superior a una hectárea, el valor del mismo no debe tomarse como un todo, sino, que debe de considerarse un tipo de valoración en la parte que es de mayores posibilidades de desarrollo comercial y otro valor diferente para aquella parte del predio que por su ubicación en relación al río Portoviejo, resultará poco comercial al encontrarse en una zona considerada como inundable, en la cual por obvias razones habría inconvenientes para el desarrollo de infraestructura o edificaciones, así como también del libre acceso.

La Sala rechaza el recurso de apelación propuesto por el GAD-Portoviejo y aceptando parcialmente el Recurso de Apelación interpuesto por la parte accionada, reformando la sentencia de primera instancia por cuanto verifica que el área del predio a expropiar es mayor que el que menciona el GAD-Portoviejo, quedando determinada como área de expropiación 14.574 metros cuadrados, extensión a la cual se allanaron ambas partes; además el Tribunal incluyó en su fallo el área remanente, que no lo hizo la Juez de primera instancia, extensión que aunque resulta de poca o ninguna utilidad al propietario dado que su ubicación está en la zona baja inundable, y en virtud de que si bien en extensión no representa el 15% del total de la propiedad, si lo represente en cuanto al precio, determinando el pago por concepto del justo precio del remanente de 3.793.94m<sup>2</sup> a un valor de USD \$30.00 por metro cuadrado, que da un total de USD 113,818.20; comparado con los USD %912.12.20 que se ordenó a cancelar como valor total, el predio remanente no representa el 15% del costo del predio. Confirmando el Tribunal mediante resolución los valores ordenados a pagar en la sentencia venida en grado.

### **3.2. Análisis de la sentencia de la Unidad Judicial Civil de Portoviejo.**

Toda obra pública tiene su costo y los fondos, si bien son administrados por la entidad Estatal, su origen está en los contribuyentes; por ello, frente a la gestión Municipal, meritoria por cierto, también está el interés de los afectados por la expropiación, de allí que el justo precio tiene que ser la salida ponderada en el proceso judicial; esto es, sin menoscabar tanto la obra en beneficio de la ciudad, en este caso es el área en donde se levanta hoy el proyecto “Las Vegas”, pero sin perjudicar al propietario del inmueble.

Una declaratoria de utilidad pública, lleva inmersa la salida de un bien del comercio humano, limitándole desde dicha fecha, las facultades del propietario de transferir, usar y gozar; son compensados por otro lado, por los beneficios que la obra acarrea a la comunidad; de allí que es necesario que el Juez fije el justo precio para el pago, sin sujetarse ni a los documentos aportados por el ente expropiante, como tampoco al avalúo presentado por el perito, pues su resolución se basará en los méritos procesales e interés en ellos involucrados.

En este caso en concreto, la normativa jurídica determina dos formas de cálculo, para la determinación del monto a pagarse, uno de ellos el que se encuentra establecido en el Código de Procedimiento Civil que determinaba la libertad del juez para analizar los informes periciales; y el otro previsto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que establecía que el Juez estará obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad; en cuanto a la normativa del COOTAD, de forma general determinaba que el juicio de expropiación, debía de sustanciarse de conformidad con el Código de Procedimiento Civil, lo cual se traduce en que lo que se incluía es lo referente a la valoración del monto a pagarse.

La Juez de primera instancia declara parcialmente con lugar la demanda invocando el Artículo 323 de la Constitución; esta juzgadora fija como Justo Precio del bien inmueble materia de este juicio, en razón de USD\$ 95,00 el metro cuadrado, esto los 6.300,80 por tanto en la suma de USD\$598.576,00, para la zona alta y para la zona media-baja los 4.479,26 metros cuadrados a razón de \$70,00 en USD 313.548,20 conforme a los 10.780,06 metros cuadrados, totalizando la cantidad de \$912.124,20 que

según el informe pericial del avalúo del predio, es realmente el área afectada por la expropiación.

La Juzgadora no toma en consideración el remanente de 3.793,94 metros cuadrados, que se encuentra en la zona baja e inundable, y se le dispone al actual Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo, por intermedio de sus actuales representantes judiciales, el Alcalde y Procurador Síndico Municipal, que paguen a los herederos del señor Carlos Alberto Suarez Macías, como indemnización por el bien expropiado, el complemento de USD 869.003,96 (Ochocientos Sesenta y Nueve Mil Tres Dólares Americanos CON 96/100).

### **3.3. Análisis de la resolución de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.- Sala de lo Civil de la Corte Provincia de Manabí.**

El Tribunal consideró que en base a los elementos de la sana critica previsto en el Artículo 164 del COGEP, y a la facultad que le otorga la Constitución de la República en el Artículo 323 y Artículo 446 del COOTAD, que los valores establecidos por la entidad municipal como justo precio eran extremadamente inferiores al valor real de los bienes inmuebles que se encuentran alrededor del bien expropiado materia de la presente acción, además de los que se expropiaron en los linderos aledaños, el avalúo municipal no fue suficientemente justificado, considerando que dicha valoración proviene de la

misma entidad expropiante, siendo también que el funcionario municipal no es un profesional acreditado en la rama de la ingeniería.

El Tribunal atendiendo los dos informes periciales independientes que señalaban un valor por metro cuadrado que la misma Sala resolvió en casos análogos, este Tribunal consideró que la valoración dispuesta por la Juez A quo como justo precio del bien inmueble materia de expropiación fueron proporcionales a los que corresponden al valor por metro cuadrado del predio materia de la litis dado las características, ubicación y topografía.

En referencia a la extensión remanente, el Tribunal estimó que debió de ordenarse la expropiación total por cuanto los accionados no pueden asumir o verse perjudicados por los errores de la administración pública, pudiéndolo subsanar en el proceso expropiatorio, ya que dicho remanente el GAD Municipal al estar ubicado en la zona baja inundable no lo incluyó en su Resolución de Expropiación; lo cual incide en un grave error ya que debió de expropiar toda la extensión en su conjunto, según lo determinado en el Artículo 799 del CPC, error que fue enmendado mediante sentencia por este Tribunal.

#### **4. CONCLUSIONES.**

En base a la investigación realizada se concluye que la expropiación de bienes inmuebles, es una figura jurídica que se funda en la transferencia de un bien determinado a la administración pública teniendo como finalidad la utilidad pública o interés social, es decir, que satisfagan las necesidades de la colectividad, previa planificación de proyectos que han de ejecutarse.

La figura de la expropiación, es una potestad del Estado por medio de la cual podrá privar de la propiedad privada a un administrado mediante una previa declaración de utilidad pública y una indemnización por dicha vulneración al derecho a la propiedad privada, que si bien es cierto, la expropiación es una de las limitaciones al derecho de propiedad.

La expropiación tiene dos maneras de llevarse a cabo, la primera es mediante un acta transaccional, en el cual se estipula la voluntad de las partes, y la segunda mediante el juicio de expropiación, tal juicio en nuestro sistema judicial solo es para discutir el justo precio, en el cual debe existir una justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley según lo establece la norma Constitucional

El requerimiento estatal de utilidad pública nace como consecuencia de la búsqueda del bien común, esto es porque el Estado busca mediante políticas públicas y las leyes un desarrollo para el colectivo, primando siempre una prerrogativa al bienestar general sobre un bienestar particular.

Esta utilidad pública va de la mano con el interés social y obras públicas, puesto que el ciudadano requiere de obras realizadas por el Estado y ciertas medidas por las cuales se busca satisfacer las necesidades de este. Esta declaración de utilidad pública tendrá un estudio detrás de la expropiación que se realizará sobre ciertos inmuebles para determinar cuáles son los beneficios para la ciudadanía en general.

La Constitución de la República del Ecuador exige que se dicten leyes y políticas públicas para que exista una justa valoración y una justa indemnización, situación que

no ocurre en la legislación ecuatoriana actual, puesto que no existe una armonía entre el Artículo 323 de la Constitución de la República del Ecuador con el Artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, mientras que la Constitución insta a una justa valoración para una justa indemnización; la otra normativa únicamente toma en consideración un avalúo catastral que se encuentra en su base de datos y a partir de este poder determinar cuál será el valor a pagarle al administrado por expropiación.

La indemnización para que sea justa deberá ser analizada desde un criterio objetivo, tomando en cuenta el precio real del bien, debiendo el Estado realizar una evaluación mediante un funcionario experto en dicha materia, tomando en consideración no solo el lugar del inmueble, el tipo de suelo, la construcción, y sus estructuras, etc., para poder determinar un precio real y armónico con la realidad actual puesto que no todos los años los ciudadanos actualizan el avalúo catastral.

Debería tomarse en cuenta el valor comercial y la demanda de compra y venta de los bienes parecidos en sectores similares; y en este caso en particular la Juez de la Unidad Judicial y los Miembros de la Sala solo basaron sus resoluciones en los informes periciales, los cuales no corresponden a la realidad del predio, por cuanto la diligencia de inspección pericial se realizó con mucha posterioridad a la fecha en que se produjo la declaratoria de utilidad pública dada por la Administración del GAD de Portoviejo, que fue en octubre del 2016, y que en la en relación a esa fecha es que se debió de considerar el valor comercial o de mercado del predio, ya que la plusvalía del mismo se debe a las obras que ha realizado la misma entidad expropiante a fin de ir adecuando la zona para la ejecución del proyecto planificado.

Lógicamente informes periciales indican que el predio expropiado cuenta con todos los servicios, pero nunca se consideró cómo se encontraban estos terrenos en total abandono de sus propietarios antes de la ejecución del proyecto, cómo en las épocas de invierno eran sujetos de inundaciones que afectaban a todo ese sector, que se debió de derrocar edificaciones inconclusas y de alto peligro, terrenos llenos de maleza sin ningún beneficio, a los cuales los mismos propietarios valoraban a menos de los valores evaluados por la municipalidad; unido a que la mayor extensión del predio expropiado se encuentra en una zona inundable por lo que existe prohibición municipal de construcción, y que para realizar una edificación según la normativa municipal debe de existir 50 metros de retiro por todos sus lados.

Además está la valoración de una extensión denominada como remanente, la cual se encuentra en la zona baja de alto grado de inundación, zona que no fue considerada por la Juez de primer nivel, pero si fue valorada por la Sala considerando que si se expropiaba el bien inmueble, este deberá ser considerado en toda la extensión de la propiedad, no únicamente lo que la entidad expropiatoria necesitaba.

La administración municipal, para cumplir con lo establecido por la Constitución debería realizar una actualización del avalúo catastral para poder revelar una justa valoración de los inmueble, cumpliendo con parámetros generales para poder valorar un inmueble a un costo comercial equilibrado, de esta forma no se perjudique al administrado y así mismo no beneficiarlo o enriquecerlo a costa de una expropiación.

## **5. BIBLIOGRAFÍA.**

Fallo N° 505-99 (Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema 7 de diciembre de 1999).

Asamblea Constitucional. (20 de octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449\**, lunes 20 de octubre de 2008. Recuperado el 22 de julio de 2018, de

[https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/.../Constitucion\\_politica.pdf](https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/.../Constitucion_politica.pdf)

Asamblea Nacional. (2005). *Código de Procedimiento Civil*. Quito: Ediciones legales.

Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito - Ecuador: Editora Nacional.

Asamblea Nacional. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Ley 1. Registro Oficial 395 de 4 de agosto de 2008. Última modificación 18 de diciembre de 2015. Estado Vigente*. Quito: Ediciones legales.

Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010*. Quito: Ediciones legales.

Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Quito: Ediciones legales.

Asamblea Nacional Constituyente. (25 de mayo de 1967). *Constitución de la República del Ecuador 1967. Registro Oficial 133, de 25 de mayo de 1967*. Recuperado el 22 de julio de 2018, de [https://www.derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion\\_1967.pdf](https://www.derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1967.pdf)

Cancillería del Gobierno del Ecuador. (31 de diciembre de 1946). *Constitución del Ecuador año 1946*. Recuperado el 22 de julio de 2018, de [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1946.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1946.pdf)

Cancillería Ecuador. (13 de agosto de 1835). *Constitución Política del Ecuador del año 1835. Decreto Legislativo 000, Registro Auténtico 1835 de 13 de Agosto de 1835*. Recuperado el 22 de julio de 2018, de Cancillería del Gobierno del Ecuador: [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1835.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1835.pdf)

Congreso Constituyente. (23 de septiembre de 1830). *Nacimiento de la República del Ecuador*. Recuperado el 22 de julio de 2018, de <http://www.efemerides.ec/1/mayo/1830.htm>

Congreso Nacional. (12 de junio de 1984). *Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial 796, de 12 de junio de 1984*. Recuperado el 22 de julio de 2018, de [www.corteconstitucional.gob.ec/.../constituciones/constitucion\\_1984\\_codificada.doc](http://www.corteconstitucional.gob.ec/.../constituciones/constitucion_1984_codificada.doc)

Congreso Nacional. (2002). *Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo 2028. Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002*. Quito: Ediciones legales.

Faride, A. (1986). *El Proceso de Expropiación*. Bogotá: República Pontificia Universidad Javeriana.

García de Enterría, E. (2006). *Los principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*. España: Arazand.

Guerra, D. (1996). *El Proceso Expropiatorio en el Derecho Municipal Ecuatoriano*. Quito: Trama.

- Jaramillo, V. (13 de junio de 2008). *El proceso de expropiación como garantía para el ciudadano*. Recuperado el 16 de junio de 2018, de Derecho Ecuador: <https://www.derechoecuador.com/el-proceso-de-expropiacion-como-garantia-para-el-ciudadano>
- Juicio Especial de Expropiación, 13334-2017-00170 (Unidad Judicial Civil de Portoviejo 3 de marzo de 2017).
- Larrea Holguín, J. (2008). *Manual Elemental de Derecho Civil del Ecuador.- del dominio o propiedad, modos de adquirir, y el fideicomiso*. Guayaquil: Corporación de Estudios y Publicaciones CEP.
- Pareja, C. (2003). *La Expropiación*. Cucutá: Seminario Nacional de Valoración Cututá: Sociedad Colombiana de Ingenieros.
- Rousseau, J. (1964). *El Contrato Social*. Medellín: Beou.
- Sentencia de Constitucionalidad, Fallo N° 505-99 (Corte Suprema de Justicia, Primera Sala de lo Civil y Mercantil 7 de diciembre de 1999).
- Villegas, L. (2008). Expropiación mediante regulación inversión extranjera, tratados de promoción de inversión y el poder de policía de la Administración. *International Law: Revista colombiana de Derecho Internacional*, 68.