



## **ESCUELA DE JURISPRUDENCIA**

### **Tema:**

**LA RESTITUCIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA POR LA CADUCIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA.**

**Proyecto de Investigación de Grado previo a la obtención del título de Abogado.**

### **Línea de Investigación:**

Fundamentos y Principios del Derecho y sus Aplicaciones

### **Caracterización técnica del trabajo:**

Investigación

### **Autor:**

Daniel Adrián Pazmiño Real

### **Director:**

Dra. Msc. Delia Maribel Morales Gómez

Ambato - Ecuador  
Febrero 2022

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
SEDE AMBATO**

**HOJA DE APROBACIÓN**

**Tema:**

**LA RESTITUCIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA POR LA CADUCIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA.**

**Línea de Investigación:**

Fundamentos y Principios del Derecho y sus Aplicaciones

**Autor:**

DANIEL ADRIAN PAZMIÑO REAL

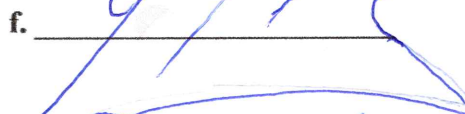
Mentor Marcelo Meléndez, Dr. MSc.  
CALIFICADOR

f. 

Edgar Washington Fiallos Paredes, Dr. Mg.  
CALIFICADOR

f. 

Luis Fernando Suarez Proaño, Dr. MSc.  
CALIFICADOR

f. 

Edgar Santiago Morales Morales, Ab. Mg.  
DIRECTOR ESCUELA DE  
JURISPRUDENCIA

f. 

Hugo Rogelio Altamirano Villarroel, Dr.  
SECRETARIO GENERAL PUCESA

f. 

Ambato – Ecuador  
Febrero 2022



## **DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN**

Yo: **DANIEL ADRIAN PAZMIÑO REAL**, con **CC. 180264159-5**, autor del trabajo de graduación intitulado: **“LA RESTITUCIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA POR LA CADUCIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA”**, previa a la obtención del título profesional de **ABOGADO**, en la escuela de **JURISPRUDENCIA**.

- 1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
- 2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE Ambato, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad

Ambato, febrero 2022

**DANIEL ADRIAN PAZMIÑO REAL**

**CC. 180264159-5**

## **AGRADECIMIENTO**

A mis padres, mis Abuelos, Tíos y familiares, por su apoyo incondicional y desinteresado.

A mis queridos amigos y docentes, quienes son mis lectores, por su ayuda y su guía durante mi carrera y ahora al finalizarla

*Daniel Adrián Pazmiño Real.*

## **DEDICATORIA**

A mi familia, quienes son mi fuerza de todos los días.

A mi hija, Adrianna Gabriela Pazmiño Fárez.

*Daniel Adrián Pazmiño Real.*

## RESUMEN

La expropiación es una institución jurídica a la que influyó significativamente la Constitución de 2008 con el concepto del buen vivir como noción articuladora de todos los ámbitos de gestión del Estado. Tradicionalmente, la expropiación fue vista como un asunto entre el Estado y el particular cuyo bien es afectado. Hoy, bajo la noción del buen vivir, se enfrentan el individuo y la sociedad, prevalecer el interés común sobre el privado, para garantizar el bienestar de la sociedad. Pese al cambio conceptual citado, la expropiación mantiene aún los vacíos que la aquejaron anteriormente, pues esta opera a través de una notificación al propietario del bien, informado de la declaración de utilidad pública a su bien inmueble. Los requisitos relevantes de esa declaración son determinar qué hará el Estado en el inmueble y si habrá ocupación inmediata. Pero en la mayoría de los casos, la obra que motivó la declaratoria de interés público no se realiza, ni ocurre la ocupación del bien, sin embargo, existen vagas posibilidades de oponerse a la declaratoria de interés público ni antes ni después de su ratificación. Consecuentemente, aquí puede incurrirse en violaciones al derecho de propiedad, santificado por la noción constitucional del buen vivir.

**Palabras claves:** Reversión, restitución, propiedad privada, caducidad, acto administrativo, expropiación.

## **ABSTRACT**

Expropriation or eminent domain is a legal institution that was significantly influenced by the 2008 Constitution, particularly by the concept of good living, which was a pivotal notion for all areas of State. Traditionally, expropriation was seen as a matter between State and individuals whose real estate assets are involved. Today, under the notion of good living, the matter is between individuals and society, in which public interest prevails over private interests, in order to ensure society's welfare.

However, despite the aforementioned conceptual change, the expropriation still maintains the same gaps that afflicted it previously. Now it operates through a notification to the owner's property, by means of reporting the individual about the status of public use established to his real estate. Relevant requirements for establishing this report are the type of State declaration that will be used and applied to the deemed property for expropriation, and that an immediate occupation of such property will occur. However, in most cases, the planned use of the expropriated property is not carried out, nor does the occupation of the property occur. However, although in practice, the expropriation has been done without a real necessity of a given property, there are vague possibilities to reverse the declaration of public use. Consequently, violations of property rights can occur here, sanctified by the constitutional notion of good living.

Key words: eminent domain, expropriation, public use, private property, real estate

## TABLA DE CONTENIDOS

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN .....	<b>iii</b>
AGRADECIMIENTO .....	<b>iv</b>
DEDICATORIA .....	<b>v</b>
RESUMEN.....	<b>vi</b>
ABSTRACT .....	<b>vii</b>
TABLA DE CONTENIDOS.....	<b>viii</b>
INTRODUCCIÓN .....	<b>1</b>
CAPÍTULO I FUNDAMENTOS TEÓRICOS .....	<b>3</b>
1.1. Antecedentes .....	<b>3</b>
1.2. Descripción del Problema .....	<b>4</b>
1.3. Preguntas Básicas .....	<b>5</b>
1.4. Objetivos .....	<b>7</b>
1.4.1. Objetivo General.....	<b>7</b>
1.4.2. Objetivos Específicos.....	<b>7</b>
1.5. Pregunta de Estudio .....	<b>7</b>
1.6. Estado del Arte .....	<b>8</b>
1.7. Variables .....	<b>11</b>
1.7.1. Variable Independiente.....	<b>11</b>
1.7.2. Variable Dependiente .....	<b>11</b>
1.8. Desarrollo de los Fundamentos Teóricos.....	<b>11</b>
1.8.1. Propiedad Privada .....	<b>11</b>
1.8.1.1. Definición.....	<b>11</b>
1.8.1.2. La Propiedad Privada en el Marco Legal Ecuatoriano.....	<b>12</b>
1.8.2. La Expropiación.....	<b>16</b>
1.8.2.1. Sujetos de la Expropiación.....	<b>16</b>
1.8.2.1.1. El Expropiante .....	<b>16</b>
1.8.2.1.2. El Expropiado.....	<b>17</b>

1.8.2.1.3. El Beneficiario.....	17
1.8.2.2. Definición.....	18
1.8.2.3. La Expropiación Forzosa .....	22
1.8.2.4. El Trámite de Expropiación .....	24
1.8.3. La Reversión – Restitución.....	29
1.8.3.1. Definición.....	29
1.8.3.2. Naturaleza Jurídica de la Reversión.....	33
1.8.3.3. Supuestos en los que Procede la Reversión.....	33
1.8.3.4. El Ejercicio del Derecho de Reversión .....	42
1.8.3.5. Efectos de la Reversión.....	44
1.8.4. Utilidad Publica .....	47
1.8.4.1. Definición.....	47
1.8.4.2. El Urbanismo y la Utilidad Publica .....	48
1.8.5. El Acto Administrativo de la Expropiación.....	55
1.8.5.1. Definición.....	55
1.8.5.2. Procedimiento Administrativo.....	57
1.8.5.3. La restitución del derecho a la propiedad privada a través de la figura administrativa de la reversión.....	63
<b>CAPÍTULO II METODOLOGÍA .....</b>	<b>66</b>
2.1 Metodología de Investigación .....	66
2.1.1 Método General .....	66
2.1.2 Método Específico .....	66
2.1.3 Técnicas e Instrumentos de recolección de información.....	67
<b>CAPÍTULO III RESULTADOS .....</b>	<b>55</b>
3.1 Entrevistas .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
3.1.1. Entrevista dirigida a los funcionarios del departamento de expropiación del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Ilustre Municipalidad de Ambato. ....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
3.1.2. Respuestas de la entrevista dirigida a Jueces .....	<b>55</b>
3.1.3. Entrevista dirigida a los funcionarios del departamento de expropiación del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Ilustre Municipalidad de Ambato. ....	57

3.1.4. Análisis General de la Entrevista dirigida a los funcionarios del departamento de expropiación del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Ilustre Municipalidad de Ambato.....	57
3.2. Propuesta.....	59
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>67</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>67</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>68</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>69</b>
<b>APÉNDICE .....</b>	<b>73</b>
Apéndice 1: Entrevista dirigida a los funcionarios del departamento de expropiación del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Ilustre Municipalidad de Ambato. ....	73

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo de investigación, previo a la obtención del título de Abogado, titulado “LA RESTITUCIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA POR LA CADUCIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA” pretende dar cumplimiento al derecho que un particular tiene sobre el bien inmueble que le fue expropiado, el mismo que no ha sido utilizado en el objeto de la expropiación en el tiempo en que determina el art. 454 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), lo cual se realizará mediante técnicas de investigación, análisis de caso y entrevistas a los funcionarios del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato (GADMA), particularmente en el departamento encargado de realizar esos trámites. El presente trabajo de titulación cuenta con los siguientes capítulos en su estructura:

En el Capítulo I, Fundamentos Teóricos, se encontrara los antecedentes, en que se recopila información de investigaciones anteriores que hayan tenido relación con el tema tratado; la Descripción del Problema explica en dónde nace la problemática investigada y cuál es la razón para la realización del proyecto de investigación; las Preguntas Básicas tendientes a responder el porqué del origen del problema y el dónde se lo detecta con el fin de comprender el problema; después están los Objetivos que no son sino lo que se pretende lograr durante todo el desarrollo de la investigación, tanto el general como los específicos, el primero que responde a lo que se quiere lograr con el proyecto y los específicos que corresponden a los resultados parciales que conducen a cumplir con el objetivo general; la Pregunta de Estudio que por ser un Proyecto de Investigación se la contesta luego de

terminado el mismo; el Estado del Arte, que no es más que un recuento de las investigaciones o desarrollos que se han realizado en el tema; seguido se tiene la descripción del problema planteado, que es la exposición de las causas y consecuencias de la investigación; se encuentra también, la Pregunta de Estudio, que es el resultado de la investigación.

A continuación, se encuentra el señalamiento de variables, interviene una relación de causa-efecto; después los Fundamentos Teóricos, en donde se desarrolla los temas y subtemas referentes a la investigación.

En el Capítulo II, Metodología, se describe la Metodología de la Investigación, en donde se identifica el enfoque, la modalidad y tipos de investigación empleados en el desarrollo del trabajo, las fuentes de investigación y las Técnicas e Instrumentos utilizados y por último, la Población y Muestra.

En el Capítulo III, Resultados, se encuentra el análisis y la interpretación de los resultados, se establecen las tablas y gráficos, en donde se encuentra plasmado aquello que se recibe como consecuencia y como respuesta a la aplicación de los instrumentos de investigación.

Finalmente, consta las Conclusiones y Recomendaciones, en la primera se puede encontrar el resumen de lo que se ha realizado en la investigación y en la segunda el aporte que se realiza con base el presente trabajo, se detallan Referencias, la Bibliografía, el Glosario, Apéndices y Anexos

## **CAPÍTULO I FUNDAMENTOS TEÓRICOS**

### **1.1. Antecedentes**

Desde un primer punto y considerar documentos, revistas y tesis que forman parte del repositorio de las Universidades del Ecuador; se encuentran determinadas investigaciones que tratan sobre la propiedad privada y la utilidad pública, sin embargo, no existe información sobre la verificación del procedimiento que sigue, para dar cumplimiento a la reversión del acto administrativo de declaratoria de utilidad pública que generó a la expropiación, tipificada en el Art. 454 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en concordancia con lo que prescribe el Art. 323 de la Constitución de la República del Ecuador y Art. 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

La presente investigación analiza el trámite administrativo para la restitución del derecho a la propiedad privada de un bien inmueble, que ha sido mediante expropiación, declarado de utilidad pública, a través de la figura administrativa de la reversión, el mismo no ha sido utilizado para el objeto causante de la expropiación, después de haber transcurrido el tiempo que determina la Ley y verificar la realización o no de la obra con el fin de generar el proceso de reversión a fin de proceder con la restitución del derecho a la propiedad privada por la caducidad del acto administrativo de declaración de utilidad pública, en beneficio del sujeto de derechos a quien le perteneció el bien inmueble expropiado.

El procedimiento a seguir para la reversión es inexistente y en muchos casos ineficiente en su aplicación, por lo que, con el presente trabajo de titulación se pretende determinar de manera ágil y efectiva como llevar el trámite para la reversión del bien inmueble expropiado y se cumpla con la restitución del derecho a la propiedad privada por incumplimiento de entidad actora, tanto en el objeto del acto como en el tiempo que determina la Ley, en este caso es el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato.

## **1.2. Descripción del Problema**

El problema surge por el transcurrir del tiempo desde la expropiación del inmueble y la no realización de la obra pública para la cual fue requerido el mismo, este supera más de dos años desde que se declaró la utilidad pública por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, es, que este acto administrativo fue motivado para la realización de la obra para beneficio público; misma que no es realizada en tiempo dispuesto en el Art. 454 del COOTAD, lo que origina el derecho del expropiado de reclamar la reversión del acto administrativo para que se le restituya el derecho a la propiedad privada que fue privado con la expropiación de su inmueble, por no haber sido utilizado su bien en el fin requerido, a esto se suma lo que dispone el Art. 58.7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), debe el Estado y particularmente el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, como representante del Estado, restituir el derecho a la propiedad privada al dueño anterior, trámite que no existe y que se pretende construir para que puedan los ciudadanos hacer uso de esta figura administrativa en su beneficio.

El Art. 321 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que el Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas, ratifica la existencia de la propiedad privada, dejar al dueño del bien inmueble en la plena libertad de uso de la propiedad, cumplir con lo que determina el marco legal; por su parte, en el artículo 238 y siguientes de la Norma Jerárquica Superior, se reconoce la existencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), como ente de control para un correcto funcionamiento territorial del Estado, y tal como se mencionó, es el ente encargado de dar cumplimiento a tales derechos, sin embargo, es en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOOTAD) es donde se determina las disposiciones específicas que rigen y determinan sus funciones. Se encuentra como se realiza el proceso de expropiación, pero no existe proceso de cómo realizar la reversión del inmueble expropiado mediante declaratoria de utilidad pública o interés social, entonces es donde se contribuye con este trámite y su proceso para el uso del ciudadano del cantón que se encuentre en estas situaciones, es decir, que perdió el inmueble por expropiación y la obra no está realizada en favor de la comunidad por el tiempo transcurrido.

### **1.3. Preguntas Básicas**

#### **¿Cómo aparece el problema que se pretende solucionar?**

Aparece por la falta de un procedimiento para la reversión del acto administrativo del inmueble expropiado al no haberse realizado la obra pública para la cual fue requerido y por haber transcurrido el tiempo estipulado en el Art. 454 del COOTAD y Art. 58.7 Ley

Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) para la realización de la obra pública; disposición que establece el derecho a la restitución de la propiedad privada del bien inmueble si éste ha sido declarado como utilidad pública, para la realización de una obra de beneficio público, pero no se ha construido dicha obra hasta después de un año transcurrido a partir de esta declaración de utilidad pública. Entonces el ciudadano dueño anterior del bien del derecho de restitución no tiene un procedimiento administrativo determinado a través del cual ejecuta la reversión de la declaratoria de utilidad pública que fue realizado mediante expropiación.

#### **¿Por qué se origina?**

Se origina porque el propietario del inmueble expropiado no tiene acceso al procedimiento para la reversión del acto administrativo y que se le restituya el derecho de la propiedad privada, ya sea por desconocimiento, o porque el GADMA pese a que no lo ha utilizado el bien expropiado dentro del año siguiente a la expropiación, no le hace saber al propietario anterior sobre este incumplimiento, para que sea requiera la reversión y obtener la restitución de la propiedad privado sobre dicho inmueble.

#### **¿Cuándo se origina?**

Se origina si ha transcurrido más de un año desde la declaratoria de utilidad pública del bien expropiado, sin que se haya utilizado para la obra de interés social a la cual estaba destinado y el expropiado exija la reversión del acto administrativo, a fin de que la propiedad regrese a su dominio.

## **1.4. Objetivos**

### **1.4.1. Objetivo General.**

Construir un proceso administrativo que permita la restitución del derecho a la propiedad privada por la caducidad del acto administrativo de declaración de utilidad pública.

### **1.4.2. Objetivos Específicos.**

1. Analizar la legislación existente en cuanto a la expropiación tanto en materia administrativa como judicial.
2. Diagnosticar la falta de legislación en cuanto a la prescripción del acto administrativo de declaración de utilidad pública.
3. Elaborar una propuesta de un procedimiento administrativo para la restitución del derecho a la propiedad privada declarados de utilidad pública en los cuales no se han cumplido la obra para las cuales fue determinada.

## **1.5. Pregunta de Estudio**

¿Se cumple con el derecho a la restitución de la propiedad privada por la caducidad del acto administrativo de declaración de utilidad pública?

Una vez realizada la investigación, se determina que no se cumple con esta restitución por dos situaciones: “en primer lugar” por falta de difusión de este derecho, las personas expropiadas asumen que jamás van a recuperar la propiedad del inmueble expropiado,

porque ya recibieron el pago por el bien inmueble, desconoce que si el GAD Municipal realizo la obra para la cual fue expropiado dicho inmueble, en el tiempo que establece la normativa , es decir, un año; el dueño anterior solicitara la reversión de la propiedad y con ello la restitución de la propiedad privada, no se explica sobre este derecho en el momento de transferir legalmente el bien a favor del ente gubernamental que expropia; en segundo lugar, se tiene a la autoridad que el ente estatal ejerce al momento de la expropiación, desde el punto de vista de obligatoriedad que tiene el ciudadano de sometimiento a la autoridad y a la Institución Pública, por cuanto no puede oponerse a esta expropiación, solo solicitar un precio justo, ya sea por vía administrativa, o por la judicial, a través del juicio de expropiación, su voluntad le fue relegada; sin embargo, existe la figura de la reversión a la expropiación, que se encuentra reconocido tanto en el Art. 545 del COOTAD como en el Art. 58.7 de la LOSNCP, para solicitar al restitución del derecho a la propiedad privada del bien inmueble declarado, pero en la práctica no se hace uso de la misma, por los hechos enunciados, mucho más si no está clara la vía por la que debe hacerse.

## **1.6. Estado del Arte**

En lo que se refiere a la expropiación de bienes inmuebles mediante declaratoria de utilidad pública, se dice que existe una gran variedad de textos y estudios que brindan un amplio concepto de su fin y procedimiento a seguir dentro de este trámite, que es la antesala del uso de la propiedad privada para la obra pública, el Estado Ecuatoriano por medio de su Constitución de la República del Ecuador del año 2008, estableció en su capítulo II, los derechos del buen vivir, entendiéndose como la satisfacción de las

necesidades, unida a la calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, en donde se busca por medio del aparato del estado garantizar el bienestar en varias aristas de interés social. (Carrasco, 2012)

El Art 31 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), trata del derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, la misma disposición, faculta al poder público para ejercer la capacidad de declaración de utilidad pública de bienes considerados de interés social, siempre que este acto conjugue con lo establecido en Art. 323 de la Constitución de la República del Ecuador, en donde de forma amplia nos indica que la expropiación será por razones de interese social y nacional con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, así como, prohíbe expresamente la confiscación, pero después de haber sido limitado el dominio del bien. (Ugarte 2001).

Existe la duda de que sucede cuando estos fines no son cumplidos por parte de las instituciones públicas y en el caso específico de estudio en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, de donde nace la necesidad de encontrar el mecanismos administrativo – legal para que al ocurrir la caducidad de la declaratoria de utilidad pública mediante la expropiación por no haber utilizado el bien inmueble para los fines requerido, existe la figura administrativa de la reversión con la cual se restituye el derecho a la propiedad privada hacia el dueño anterior, “o sea”, a la persona cuyo bien inmueble fue requerido por dicho acto para la obra pública.

sin embargo, de existir estos estudios inherentes y básicos al tema de investigación que nos ocupa, en el campo específico de la manera como se ha abordado la misma, no se encontró trabajos específicos relacionados a este tema de estudio.

## **1.7. Variables**

### **1.7.1. Variable Independiente**

La Restitución del Derecho a la Propiedad Privada

### **1.7.2. Variable Dependiente**

La Caducidad del acto administrativo de declaración de Utilidad Pública.

## **1.8. Desarrollo de los Fundamentos Teóricos**

### **1.8.1. Propiedad Privada**

#### **1.8.1.1. Definición**

La Legislación ecuatoriana, parte de la Constitución de la República del Ecuador, continua por el Código Civil y demás normativa complementaria, contempla una amplia gama de derechos fundamentales e inherentes al ser humano, uno de estos es el derecho a la propiedad privada, contemplada en el Art. 321 de la Constitución de la República del Ecuador, que textualmente señala: “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y Ambiental” (Asamblea Constituyente, 2008); así como, el Art. 599 del Código Civil, señala que: “El dominio, que se llama también, propiedad, es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social.”, (Congreso Nacional, 2005) considera que en el Ecuador este dominio existe sobre la propiedad pública o privada.

Se manifiesta también, que, el dominio es la capacidad de las personas: naturales o jurídicas, de comprar por medios lícitos, conservar, controlar, disponer y legar como herencia a otros individuos un bien real, dejar así al dueño de esa propiedad en la plena libertad de hacer lo que desee con dicho bien, sin embargo, la propiedad privada muchas veces se ve amenazada por actos administrativos como la expropiación de bienes a través de la declaratoria de utilidad pública o declaratoria bien mostrenco, vulnerando de este modo el derecho a la propiedad privada. (Merizalde, 2015).

#### 1.8.1.2. **La Propiedad Privada en el Marco Legal Ecuatoriano**

La Constitución al ser el libro mayor de las leyes, prescribe lo referente al derecho a la propiedad, es así como en el Art. 323 Constitución de la República del Ecuador (2008), se determina:

“Con el objetivo 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.”

Se hace referencia a que la norma suprema garantiza el derecho a la propiedad privada de los habitantes de la República Ecuatoriana, y se prohíbe toda forma de confiscación de los bienes inmuebles cuya titularidad es de una persona en concreto, sin embargo, en el país únicamente está permitida la expropiación como un medio legal de apropiación de las cosas por parte del Estado, es decir, tiene como objeto la limitación del derecho de propiedad que tienen las personas sobre un bien, aunque únicamente esta se justificará al

ser un bien que traerá beneficio a la comunidad, una buena motivación y por supuesto un pago justo al propietario del inmueble. El Plan Nacional del Buen Vivir (2013) determina que “El Estado de derechos, es el desarrollo de las garantías jurisdiccionales, lo que implica que su ejercicio debe garantizarse a cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad y otorga la competencia a cualquier juez ordinario para el conocimiento de dichas acciones” (p. 24).

La Constitución y la ley reconocen el derecho de propiedad privada y garantizan su ejercicio, pero sus regulaciones condicionan y restringen cada vez con mayor rigor el uso o utilización de los bienes inmuebles. Los planes de desarrollo de los distintos niveles – nación, regiones, áreas, áreas metropolitanas, municipios – los planes de ordenamiento territorial de los últimos y las normas de defensa ambiental han generado una profusa legislación que entraba en libre ejercicio de este desarrollo en lo tocante con su utilización, en ejecución de los propósitos de un Estado Social de Derecho. (Sáchica, 2001)

Es labor del legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, así como establecer las circunstancias y condiciones en que los sujetos serán privados de este derecho.

Para conocer cómo está la figura jurídica de la propiedad en el Ecuador, se analiza brevemente lo que señala el Código Civil al respecto, si bien ya se enunció lo que es esta figura al enunciar el Art. 599, donde se conceptualiza lo que es el dominio, complementa el Art. 603, donde establece como se adquiere el dominio a través de los modos, la

disposición referida señala en su texto: “Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la traslación, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.” (Congreso Nacional, 2005), esto es el fundamento normativo que respalda a la propiedad privada, a la cual se suma lo dispuesto por la Constitución de la República del Ecuador, en el Art. 321.

también, es pertinente enunciar que es la propiedad pública, para ello se recurre al Art. 604 del Código Civil que señal:

Se llama bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda.

Si “además” su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como las calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes públicos. Así mismo, los nevados perpetuos y las zonas de territorio situadas a más de 4.500 metros de altura sobre el nivel del mar.

Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales.

“Además”, el art. 605, del cuerpo legal invocado señala que: “Son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.”, con lo que se establece una idea de lo que son los bienes tanto privados como público.

Complemente lo referido las disposiciones que el COOTAD, donde se señalan lo que son los bienes de los gobiernos autónomos descentralizados, pues el Art. 415, establece que:

Son bienes de los gobiernos autónomos descentralizados aquellos sobre los cuales ejercen dominio.

Los bienes se dividen en bienes del dominio privado y bienes del dominio público. Estos últimos se subdividen, a su vez, en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público. (Asamblea Nacional, 2010).

Continúa esta normativa señalar lo que son bienes de dominio público y bienes de uso público, a fin de tener muy claro cómo es esta clasificación considera lo que disponen los artículos 416 y 417, mismo que señalan: “Son bienes de dominio público aquellos cuya función es la prestación de servicios públicos de competencia de cada gobierno autónomo descentralizado a los que están directamente destinado.” (idem, 2010) y “Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. sin embargo, podrán también, ser materia de utilización exclusiva y temporal mediante el pago de una regalía.” (idem, 2010), de esta última disposición en el inciso tercero se señala la clasificación de los bienes de uso público donde se menciona que las calles avenidas, puentes, pasajes y demás vías de comunicación y circulación, “además” de las plazas, parques y demás espacios destinados a la recreación u ornato público y promoción turística, que son en donde más se emplea la expropiación como figura legal para hacer la obra pública.

Es, entonces pertinentes continuar con lo que nos corresponde que sea la expropiación, pero antes de entrar a conceptualizar lo que significa la expropiación, es importante saber quiénes son directamente los sujetos que intervienen en esta figura jurídica, para lo cual “a continuación” se analizará brevemente a cada una de las partes intervinientes.

## **1.8.2. La Expropiación**

### **1.8.2.1. Sujetos de la Expropiación**

#### **1.8.2.1.1. El Expropiante**

El expropiante es aquel titular de la potestad de expropiar que la ejercita sobre un sujeto (el expropiado), causa así la privación patrimonial que define la naturaleza misma del instituto. Es el sujeto activo de la potestad expropiatoria. (Escuin, 2008). En el Ecuador es expropiante toda institución pública que posea esta potestad, sea del Gobierno Central o de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La condición de expropiante es una condición *ex lege* y, por tanto, no cabe alterarla ni sustituirla, ya sea mediante negocios jurídicos o mediante convenios entre Administraciones Públicas.

Quienes ostentan la potestad de expropiar son, en principio, las Administraciones Públicas. Sin embargo, cabe resaltar, como indica la Abogacía General del Estado, que “ha de dejarse a salvo la posibilidad de que la expropiación se produzca por vía legislativa, pues en tal caso quien expropia no es la Administración”. (Thomson, 2007)

#### 1.8.2.1.2. **El Expropiado**

Doctrinalmente se ha definido al expropiado como el sujeto pasivo de la potestad expropiatoria en cuanto es el titular de los bienes, derechos o intereses objeto de la transferencia coactiva que la expropiación produce. (Thomson, 2007)

Se entiende por expropiado, al propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación.

El concepto de expropiado abarca tanto a personas físicas como jurídicas y tanto públicas como privadas; así lo determina la doctrina y la ley, y así se lo da a entender en los actos administrativos de esta índole. En el Ecuador el sujeto expropiado es el propietario particular del bien inmueble en su generalidad y por excepción el expropiado es un colectivo o comuna.

#### 1.8.2.1.3. **El Beneficiario**

La doctrina ha definido al beneficiario como cualquier persona pública o privada habilitada en virtud de ley a solicitar la expropiación de un bien o derecho, que pasará a integrar su patrimonio, debiendo abonar el correspondiente justiprecio. (Escuin, 2008)

Se entiende por beneficiario, el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiados.

El beneficiario no será más que el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante y que adquiere el bien o derecho expropiado. En el Ecuador el beneficiario es el ciudadano de la parroquia, del cantón donde se va a realizar la obra pública, ciudadanos que se benefician de la obra y el cual va a ser uso de la misma.

#### **1.8.2.2. Definición**

Al introducirnos a lo que es la expropiación, se diría que, no es un acto ilegal por sí mismo, sino que, mientras cumpla con algunos requisitos, es una manifestación del ejercicio legítimo de la soberanía de los Estados. Dichos requisitos se resumen en que la expropiación responde a la protección de un interés público y otorgarse una compensación justa y oportuna. (Prieto, 2012), por su parte y acerca del tema Azuela, A.; Herrera, C. & Saavedra, C., (2009); determinan que la expropiación moviliza de manera simultánea el poder estatal y la propiedad privada.

La expropiación, tradicionalmente, y vista desde el punto de vista del derecho patrimonial, fue considerada como una venta forzosa, la doctrina y la jurisprudencia actual la entienden como un acto de Estado el mismo que determina la pérdida del derecho expropiado y la adquisición originaria del mismo por la Administración expropiante o el beneficiario. El

expropiado no vende ni permuta su bien inmueble, sino que se somete a su expropiación; esto constituye a una expropiación originaria, lo que significa que no existirá relación con un titular anterior, por ende, libre de toda carga, por lo que la cosa expropiada se la va a adquirir libre de toda carga. (García, 2007, p. 6).

Las viejas doctrinas, impregnadas de sabios civilistas, consideraron la expropiación como una venta obligatoria, más luego se cayó en la cuenta de que no reunía los caracteres de aquella, lo que considera, “en definitiva”, como un verdadero acto administrativo. El carácter de acto de autoridad de la expropiación resplandece en la situación pasiva en la que el propietario expropiado se encuentra durante el procedimiento expropiatorio. La expropiación por la entidad administrativa no se deriva de un acto de transmisión de aquel.

La expropiación es uno de los poderes fundamentales de todo Estado, este poder es el de suprimir legítimamente la propiedad privada a nombre de un interés que se considera superior. Si, siguiendo a los clásicos de la filosofía política, el momento de la constitución de la propiedad es el mismo que el de la fundación del estado, cada vez que una propiedad es suprimida desde el estado, una porción de este mismo se (re) construye. (Azuela, A.; Herrera, C. & Saavedra, C., 2009)

La expropiación siempre aparece como una herramienta fundamental, tanto en las actuaciones asistemáticas como en las actuaciones sistemáticas, constituye también, un sistema de ejecución en sí mismo que permite publicitar el suelo, para que posteriormente

la misma autoridad realice las obras de urbanización y produzca suelo edificable, pudiendo llegar incluso a la edificación. (Muñoz, 2005)

Esto demuestra como el Derecho urbanístico ha estado estrechamente unida no sólo a la propiedad, sino también, a su némesis, esto es, a la expropiación como instrumento de gestión urbanística desde las primeras normas que se han dado en el país. A su vez, esto se asocia necesariamente a otras figuras que están vinculadas también, con aquella, como es el régimen de valorización del suelo y la forma en que se hace la declaratoria de utilidad pública, que constituye un presupuesto necesario o *condiciosine qua non* de la expropiación. (Cordero, 2015)

Como se demuestra, la expropiación constituye y ha constituido una de las principales instituciones del Derecho urbanístico, al ser, sin lugar a duda, la principal herramienta para ejecución de los instrumentos de planificación territorial. Esto supone, a su vez, que la acción urbanística responde a criterios o elementos que justifican el ejercicio de las potestades imperativas más intensas que ejerce los órganos públicos, al producir una privación total o parcial de derechos de contenido patrimonial en la esfera jurídica de los particulares; por lo demás, esto no será de otra forma, considerar que la expropiación sólo se justifica en razón del interés social y general que satisface y que se expresa a nivel constitucional en dos conceptos centrales: la utilidad pública y el interés nacional.

La acción urbana que se materializa en urbanización del suelo y la producción de unidades edificables, constituyen en sí misma una obra pública que tradicionalmente ha estado

comprendido bajo el concepto de actuaciones fundadas en la utilidad pública. sin embargo, y tal como se ha dicho, esto llegara aún más lejos y comprender la tarea de edificar o construir tanto servicios básicos como viviendas. De todo lo anterior da cuenta la legislación histórica, especialmente aquella dictada en la segunda mitad del siglo XIX. En ella es posible encontrar sendas declaratorias de utilidad pública para abrir las puertas a la expropiación y limitar al mismo tiempo las facultades edificatorias de los propietarios. (Cordero, 2015)

### **1.8.2.3. La Expropiación Forzosa**

La expropiación llega ser forzosa, desde un punto de vista jurídico público, para lo cual se considerar que ésta, de acuerdo con la doctrina italiana ha incluido a la misma entre las prestaciones patrimoniales obligatorias que pueden exigir coactivamente los entes públicos para satisfacer las necesidades que deben atender. (Garrido, 1992)

García de Enterría (1959) por su parte ha criticado la inclusión de la expropiación forzosa en tal categoría, el expropiado no tiene ninguna obligación de aportar su cosa al beneficiario y, por ello, la expropiación no es la ejecución forzosa de esa supuesta obligación desatendida, sino que produce directamente su efecto por la acción de la Administración expropiante, unilateral y autoritariamente.

La expropiación forzosa entonces, es una institución con personalidad propia, por así decirlo, con cierta semejanza, pero al mismo tiempo con diferencia con la responsabilidad patrimonial, por lo que guarda proximidad con la responsabilidad patrimonial de la Administración, de la que se diferencia, esencialmente en que se trata de un procedimiento dirigido a proveer la privación de bienes, derechos o intereses, más no un procedimiento a seguir, una vez que dicha privación ha sido producida.

La expropiación forzosa, pues, ha de tratarse de una privación de libertad y necesaria, producto, por tanto, de una decisión declaratoria, caracterizable típicamente entre los actos administrativos de gravamen, que restringen la esfera de los derechos o intereses del destinatario, de tal manera éste elemento resulta básico para distinguir a la expropiación

forzosa de los supuestos determinantes de una responsabilidad de la Administración; ésta responsabilidad cubre la hipótesis de daños producidos por hechos jurídicos o incluso por actos que no pretenden directamente la producción de un despojo patrimonial, sino otro efecto directo, pero que implican a la vez de éste efecto la producción residual de un daño. La expropiación en cambio es una actuación que va directamente ordenada a la producción del despojo o de la privación patrimonial. (García de Enterría, 1989).

Cabe aclarar en este punto que la expropiación forzosa no solo conlleva el abono del justiprecio de los bienes expropiados, como valor comunitario que no propiamente es indemnización, sino “asimismo” verdaderas indemnizaciones por los daños y perjuicios causados, como las indemnizaciones en favor de los arrendatarios o precaristas, las debidas por cese o traslado de negocios, los perjuicios derivados de la rápida ocupación o por división de terrenos, los derivados de limitaciones legales en torno a las carreteras y supuestos afines e incluso el premio de afección. A esto, Suárez, J., (1990)

Castán, C., (1984) afirma que “el verdadero sentido de la expropiación forzosa, según la orientación moderna, no es otra que el de un acto de Derecho público derivado de la autoridad del Estado como representante de los intereses colectivos y sociales” (p. 392); por su parte Albaladejo, E., (1983) aclara que a tenor de todo lo dicho queda claro que la expropiación no es una venta. No hay en ella contrato ni ningún otro acuerdo de voluntades. Y la suma de dinero que proceda dar al expropiado no es el precio sino una indemnización. En este sentido Giannini (1988) sostiene que en el procedimiento expropiatorio no hay transferencia de derechos sobre los bienes del expropiado al

beneficio sino extinción del derecho del primero y constitución de un nuevo derecho sobre ese bien, con carácter originario.

En cuanto a la expropiación forzosa, Thomson, C. (2007) determina que:

Se puede afirmar que la expropiación forzosa es una limitación de la facultad de disponer, integrante del derecho de propiedad, que obliga al dueño de una cosa a perderla en beneficio de la Administración, mediante un precio equitativo.

La expropiación forzosa no es sólo un instrumento de poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad, sino que, también, constituye una garantía del derecho de propiedad privada, pues se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial. (Thomson, 2007)

Se considera entonces a la expropiación forzosa como un negocio jurídico unilateral de Derecho Público, en el que se observa, junto a las potestades exorbitantes que ejerce el poder público, las garantías del administrado, consistentes en la observancia de un procedimiento para expropiar y el mantenimiento de una causa o fin público legitimador de tal intervención, además, del recibimiento de una justa compensación.

#### **1.8.2.4. El Trámite de Expropiación**

Para entender cómo proceder con el trámite de la reversión del bien inmueble expropiado y con ello restituir la propiedad privada al dueño anterior del inmueble, es pertinente primero saber cómo se realiza el trámite de expropiación por parte del Gobierno

Autónomo Descentralizado, es ente caso de la Municipalidad de Ambato; para ello se recurre a la fuentes normativas legales que se considera, parte por lo dispuesto en el Art. 323 de la Constitución de la República del Ecuador, luego se detendrá en los artículos 446 al 453 del código Orgánico general de Procesos, considerar lo dispuesto en el Art. 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

La Constitución de la República del Ecuador, Art. 323, respecto a la expropiación, señala:

Con el objetivo 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, declararan la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación. (Asamblea Constituyente, 2008)

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, sobre la expropiación señala:

**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, con 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.

**Art.- 447.- Declaratoria de utilidad pública.** - Para realizar expropiaciones, las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos o municipales resolverán la declaratoria de utilidad pública, mediante acto debidamente motivado en el que constará de 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. (Asamblea Nacional, 2010)

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el Art. 58, sobre la expropiación dispone:

**Art. 58.- Declaratoria de Utilidad Pública.** - 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 y de interés social de acuerdo con la Ley.

A la declaratoria se adjuntará el certificado del registro de la propiedad; el avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano; la certificación presupuestaria acerca de la

disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto; y, en anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras de conformidad con la ley que regula el uso del suelo.

La declaratoria se notificará, dentro de tres días de haberlo expedido, a los propietarios de los bienes a ser expropiados, los poseionarios y los acreedores hipotecarios. La expropiación de tierras rurales con fines agrícolas se regulará por su propia ley. La declaratoria de utilidad pública y de interés social se inscribirá en el Registro de la Propiedad cancelará las inscripciones respectivas, en la parte correspondiente, de modo que el terreno y pertenencias expropiados queden libres, y se abstendrá de inscribir cualquier acto traslativo de dominio o gravamen, salvo que sea a favor de la institución pública que requiere la declaratoria de utilidad pública y de interés social. El Registrador comunicará al Juez la cancelación en caso de embargo, secuestro o prohibición de enajenar, para los fines consiguientes. (Asamblea Constituyente, 2008)

Desde las normas transcritas se deduce que para proceder con la expropiación se requiere de un proyecto donde vaya inmiscuido la necesidad de ocupar bienes de dominio privado, por lo que, con este documento es que la Entidad Pública, en el caso la Municipalidad de Ambato, procederá a averiguar los nombres de los dueños cuyos predios van a ser requeridos, cumplid con el primer requisito se pasaría a la segunda fase.

Con el proyecto elaborado, es pertinente que la oficina responsable, sea una Dirección Municipal o el Departamento de Asesoría Jurídica, proceda con la obtención de las certificaciones pertinentes. Primero con el certificado de gravámenes del Registrador de la Propiedad, documento con el cual se sabrá con exactitud cuál es el propietario del bien inmueble requerido. Segundo, se obtendrá una certificación del departamento responsable el proyecto, en el GADMA será el departamento de Obras Públicas, quien certificará la necesidad de expropiar el bien de dicho propietario para el proyecto requerido. Tercero, con las dos certificaciones anteriores, se obtendrá una certificación del Departamento de Avalúos y Catastros o del similar en caso de no existir con ese nombre, quien certificará los datos catastrales y el avalúo del inmueble a ser expropiado. Posterior a ello, con los informes y certificaciones anteriores, se procederá a solicitar al Departamento Financiero, la emisión de la certificación de recursos que se haya presupuestado para esa expropiación. Y “finalmente”, se emitirá un informe jurídico donde se determine el cumplimiento de los requisitos que señala la norma y que se proceda con la emisión de la resolución, enviar el expediente a la máxima autoridad ejecutiva del GADMA.

La máxima autoridad ejecutiva, como lo es el Señor alcalde, por disposición del Art. 59 del COOTAD, con todos los informes previos emite la resolución administrativa, declarada por razones de utilidad pública y de interés social, la expropiación del o los bienes inmuebles requeridos para tal o cual obra.

Esta resolución será notificada al o los propietarios dentro de los tres días siguientes para que surtan los efectos legales y se proceda con la negociación si es del caso, esto por el

plazo de treinta días, donde se convierte el precio con un aumento hasta de un 10% del valor establecido por el Departamento de Avalúos y Catastros, caso contrario se procederá con la demanda de expropiación ante la justicia. Esto se da, y será necesario la ocupación inmediata del inmueble y si no autoriza el dueño del mismo, lo hará el juez en primera providencia, la autoridad judicial autorizará una vez que se haya consignado el valor determinado para el pago. Si hay acuerdo voluntario se firmarán las escrituras de traspaso de dominio y si ha intervenido el juez, la sentencia que expida éste, será protocolizada e inscrita, lo que servirá como título de propiedad a favor de la Institución Pública, en el caso del GADMA.

De esta manera se procede con la expropiación una vez declarado de utilidad pública y la manera como se titula el bien inmueble a favor del GADMA o de cualquier entidad pública.

### **1.8.3. La Reversión – Restitución**

#### **1.8.3.1. Definición**

La figura de la reversión es un acto administrativo contemplado tanto en el COOTAD, Art. 454, como en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Art. 58.7, misma que se da para que el bien inmueble expropiado forzosamente volverá a su anterior propietario, es la última de las figuras administrativas que dispone el propietario anterior para la restitución del derecho de la propiedad privada, bajo el cumplimiento de varias condiciones.

El COOTAD, en la disposición referida señala:

**Art. 454.- Reversión.** - En cualquier caso, en que el gobierno autónomo descentralizado nos destinare el bien expropiado a los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública, dentro del plazo de un año, contado desde la fecha de la notificación de tal declaratoria, el propietario pedirá su reversión en la forma establecida en la ley.

De igual manera, podrá solicitar la reversión en el caso que el gobierno autónomo descentralizado no hubiere, dentro del mismo plazo, cancelado el valor del bien siempre que no haya sentencia de por medio. (Asamblea Nacional, 2010)

Sobre la misma figura, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el Art. 59.7, señala:

**Reversión.-** En cualquier caso en que la institución pública no destine el bien expropiado a los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública y de interés social, dentro del plazo de dos años, contados desde la fecha en que en que quede inscrita en el Registro de la Propiedad la transferencia de dominio, el propietario solicitara la reversión ante el mismo órgano que emitió la declaratoria de utilidad pública y de interés social o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en

el plazo de tres años. No cabrá la reversión si el nuevo destino del bien expropiado responde a una finalidad de utilidad pública y de interés social, así declarado previamente por la institución pública.

De igual manera, podrá solicitar la reversión en el caso de que la institución pública no haya, cancelado el valor del bien dentro del año siguiente a la notificación de la declaratoria, siempre que no haya juicio de por medio, en cuyo caso el plazo comenzará a correr desde que se encuentre ejecutoriada la sentencia. (Asamblea Constituyente, 2008)

En la Constitución de la República del Ecuador, no contienen disposición alguna sobre que sucede con el bien no utilizado luego de haber transcurrido varios años sin el que haya sido utilizado; por lo que, la normativa señalada, se constituye el fundamento base para restituir el derecho a la propiedad privada del dueño anterior sobre el predio declarado de utilidad pública.

Es un hecho palpable que la expropiación forzosa es percibida por los ciudadanos como una institución que permite a la Administración actuar de manera arbitraria sobre la propiedad privada de la población. sin embargo, esta percepción no puede distanciarse más de la realidad.

Se han previsto diversos límites y mecanismos que limitan esta potestad imperativa de la Administración Pública, de manera que el ejercicio de la expropiación forzosa otorgue ciertas garantías a los ciudadanos. Una de esas principales garantías es la figura

administrativa de la reversión de los bienes inmuebles expropiados que ostenta el titular de estos o sus causahabientes, mediante el cual es posible recuperar aquello que se ha expropiado si se dan ciertas circunstancias previstas en la Ley. Circunstancias estas que están encaminadas a permitir recuperar los bienes o derechos al titular de estos en aquellas situaciones en las que la *causa expropriandi* no se identifica con la actuación “finalmente” llevada a cabo por la Administración Pública. Es pues una muestra de los muchos frenos existentes para impedir una actuación arbitraria de la Administración, aun cuando la expropiación ya ha sido llevada a cabo. (Falces, 2014)

El instituto jurídico que permite al expropiado o sus causahabientes recobrar los bienes expropiados, en determinados supuestos, se conoce como reversión, la cual permitirá la restitución del derecho a la propiedad privada del inmueble que fue declarado en expropiación a su dueño anterior. Es una figura común a distintas disciplinas que, además, se presenta con unas notas jurídicas diferentes depende del sector en el que aparezca. De este modo, la reversión tiene un contenido propio en el Derecho Civil, sucede lo mismo con el Derecho Administrativo.

, No obstante, no es infrecuente, tanto por parte de la doctrina como de la jurisprudencia, el uso del término retrocesión para hacer referencia al instituto, término ampliamente aceptado como sinónimo. No ocurre lo mismo con otras expresiones como remisión de la expropiación o derecho de recobro, términos que, aunque aceptados, poseen un uso más marginal.

### **1.8.3.2. Naturaleza Jurídica de la Reversión**

En cuanto a su naturaleza jurídica, se afirma que la figura administrativa de la reversión del bien inmueble expropiado, en tanto que confiere un poder directo e inmediato al titular anterior del mismo bien, se trata de un derecho de carácter subjetivo.

“Además”, es un derecho de carácter real, toda vez que concurre en este derecho el carácter de inmediatez, dado que el poder del sujeto se ejercita de una manera directa sobre la cosa. también, concurre en él otra característica de los derechos reales: situación de poder que el ordenamiento jurídico atribuye a una persona para la directa explotación, utilización, aprovechamiento o realización del valor de una cosa. (Diez, 2008)

Dentro de los derechos reales encaja en los conocidos como “derechos reales de adquisición preferente”, que responden a las categorías propias del derecho subjetivo: recaen sobre las cosas, obtienen tipificación legal y son oponibles *erga omnes*. “Además”, tiene una configuración legal, tal y como ha determinado la jurisprudencia. “Así pues”, es, en concreto, es un derecho real de adquisición preferente de origen legal.

### **1.8.3.3. Supuestos en los que Procede la Reversión**

Existen contemplado tanto en el COOTAD como en la LOSNCP varios supuesto en los cuales se solicita la reversión del inmueble declarado en expropiación El primero de éstos supuestos, es el no destino del bien expropiado para el fin expresado en la declaratoria de utilidad pública en el tiempo de dos años contados desde la fecha en que quedó inscrita en el Registro de la Propiedad la transferencia de dominio; la normativa sobre expropiación

forzosa hace referencia conjuntamente a los casos de inejecución de la obra y los de no establecimiento del servicio. Así pues, cabe aclarar si se trata de supuestos de reversión distintos o si, por el contrario, deben subsumirse ambos en un mismo supuesto que constituye dos modalidades diferentes.

El segundo de los supuestos está cuando no se haya cancelado el valor del bien dentro del plazo establecido, siempre que no haya sentencia de por medio, el pago es otro de los supuestos y el propietario que no haya recibido el dinero por concepto de expropiación, una vez transcurrido el tiempo que establece la ley, de un año, desde la notificación con la resolución de expropiación con la cual se declaró de utilidad pública el predio.

La doctrina se encuentra dividida en tanto que autores como a Pérez, A. (2002) defienden que la diferente naturaleza de ejecutar una obra o establecer un servicio ofrece variantes fácticas de posible repercusión jurídica y que, por tanto, se entiende como supuestos diferentes. Sin embargo, otros autores como Gallego, I. (2006), opinan que las dos modalidades forman parte de un mismo supuesto de reversión, la causa de invalidez sobrevenida del “acto de expropiación” es la misma y que, además, su régimen jurídico es idéntico. Ante esta división de opiniones se analiza ambos supuestos conjuntamente, pues esa parece *a priori* la intención del legislador, en tanto que la normativa sobre expropiación forzosa trata conjuntamente ambos casos, y así se desprende que lo entiende, también, la jurisprudencia.

Para entender que se produce este supuesto y que, en consecuencia, se ejercita el derecho de reversión para que opere la restitución del derecho a la propiedad privada del dueño anterior, concurre dos requisitos: uno de carácter material y otro de tipo formal.

Falces, R. (2012) determina que el requisito de carácter material consiste en que no se haya ejecutado la obra o no se haya establecido el servicio. Es decir, que no se haya destinado el bien al fin con el que fue expropiado. Ante la duda de si cabe ejercitar el derecho de reversión en aquellos casos en los que la inejecución de la obra o el no establecimiento del servicio se haya producido únicamente de manera parcial, la jurisprudencia ha reiterado que sólo pueden comprenderse los casos de inejecución total o total no establecimiento del servicio.

Consecuentemente, pueden subsumirse en este supuesto de reversión los dos casos siguientes. El primero de ellos es aquel en el cual no se ha realizado ninguna actuación dirigida a la ejecución de la obra o al establecimiento del servicio. Es, por tanto, un caso de inactividad absoluta.

El segundo hace referencia a aquellos casos en los que falta la identidad entre la obra ejecutada o el servicio establecido y el fin pretendido. Es también, claro que en estos supuestos existe una inejecución total, tal y como exige la doctrina jurisprudencial, la obra ejecutada o el servicio establecido es distinto del que motivó la expropiación. (Falces, 2014).

Para que se lleve a cabo el ejercicio del derecho de reversión es necesario, “además” de un supuesto de hecho de inejecución, la presencia de determinadas formalidades.

Para comenzar hay que diferenciar aquellos casos en los que la Administración Pública haya notificado o no al titular del derecho de reversión su propósito de no ejecutar la obra o no establecer el servicio. En el caso de que sí lo haya notificado, el particular ejercerá su derecho en el plazo de dos años y tres respectivamente, como lo determina la L.O.S.E.P. El segundo de los supuestos en los que se prevé que se recurra a la figura administrativa de la reversión en aquellos casos en los que existe alguna parte sobrante de los bienes expropiados. En estas situaciones el titular del derecho solicitara la reversión de esa parte sobrante. En este caso, se exige nuevamente, para que sea posible la concurrencia de este supuesto, la existencia de dos tipos de requisitos: requisitos de carácter formal y requisitos de carácter material.

El supuesto de hecho que concurre para que se encuentre el segundo supuesto de reversión es que, una vez que se haya ejecutado la obra o establecido el servicio que motivaron la expropiación, exista alguna parte sobrante de los bienes expropiados, es decir, que no todos los bienes la expropiados eran necesarios para el cumplimiento de la causa con cuyo fin se expropiaron. (Falces, 2012). Para ello es necesario analizar dos cuestiones: la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio, y la existencia de bienes sobrantes.

El autor, Falces, R. (2012) determina en cuanto a la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio que:

Éste supuesto de reversión presupone que la obra fue ejecutada o que el servicio fue establecido. sin embargo, respecto de este extremo hay que hacer dos precisiones.

La primera de ella conlleva determinar la integridad de la ejecución de la obra o del establecimiento del servicio, de manera que es necesario que la obra o el servicio hayan quedado realizados completamente, es decir, que la ejecución se haya realizado de forma íntegra o total, pues en aquellos casos en los que no exista una ejecución íntegra no será posible ejercitar el derecho de reversión.

El segundo matiz por precisar es el de la identidad de la ejecución. No es suficiente con que la obra o servicio se haya ejecutado o establecido, sino haber una identidad con los que motivaron la expropiación, de tal manera que si no existe esta identidad y la obra o servicio se han ejecutado o establecido con un fin diferente al que motivó la expropiación, no será aplicable este supuesto, aunque efectivamente existan bienes sobrantes.

No obstante, cabe destacar que la inaplicación de este supuesto no impide la aplicación de otros, como el ya visto de inejecución, de tal manera que algunos casos de los que se acaba de analizar en los que no existe integridad o identidad en la ejecución se podrán canalizar por medio de otros

supuestos de reversión, pero nunca por el de existencia de partes sobrantes.

(p. 15).

sin embargo, para la concurrencia de este supuesto de reversión es necesario que la ejecución de la obra o establecimiento del servicio revelen que no era necesaria la totalidad del bien o bienes expropiados, es decir, que, una vez realizada totalmente la ejecución, existan bienes sobrantes que no han sido empleados para llevar a cabo tal ejecución. Para entender cumplido este presupuesto es necesario que se cumplan dos requisitos determinados por la jurisprudencia: circunstancias de identidad y de causalidad.

La circunstancia de identidad hace referencia a que es preciso que se identifique los bienes o la porción de estos como no ocupados por la obra o servicio a cuyo fin se expropiaron, pertenece la carga de probar la existencia de la parte sobrante, según una jurisprudencia ya consolidada, al solicitante de la reversión para conseguir la restitución del derecho a la propiedad privada.

La segunda circunstancia, la de causalidad, determina que es necesario que la existencia de la parte sobrante sea una consecuencia de la ejecución de la obra o del establecimiento del servicio que motivó la expropiación. “Además” de esto, es necesario que no existiera una previsión previa sobre la parte sobrante, si se ocuparon más bienes previo futuras ampliaciones, se entiende que los mismos quedan afectos al fin que determinó la expropiación.

Sobre el requisito formal del que Falces, R. (2012) se refiere a que “tal y como sucede en los casos de inejecución, para que proceda la reversión no es suficiente la existencia de un supuesto de hecho de parte sobrante, sino que también, es necesario que se cumplan determinadas formalidades”. (p. 16)

En este supuesto hay que diferenciar también, aquellos supuestos en los que la Administración ha notificado expresamente el exceso de expropiación de los que no.

En el caso de que una vez concluida la ejecución la Administración haya comunicado expresamente la existencia de una parte sobrante (comunicación que debe formalizarse a través de una notificación personal y directa al expropiado) el particular, al igual que en el supuesto de inejecución, ejercer su derecho en el plazo de 1 año a partir de la fecha de notificación con la declaratoria de utilidad pública.

“Así pues”, se observa cómo se requiere, “en primer lugar”, que efectivamente exista alguna parte sobrante de los bienes expropiados y, en segundo lugar, un plazo que determina que no se podrá solicitar la reversión si han transcurrido veinte años desde la toma de posesión de los bienes expropiados. (Falces, 2012).

El tercero y último de los supuestos en los que es posible ejercitar el derecho de reversión consiste en que desaparezca la afectación de los bienes expropiados. Al igual que en el resto de los supuestos en los que se ejerza la restitución de la propiedad privada, en este último también, es necesaria la concurrencia de unos requisitos materiales y formales.

El requisito de carácter material es, en este caso, que efectivamente se haya producido la desafectación del bien al fin legitimador de la expropiación. Para que se entienda producido este supuesto de hecho es necesario que concurran los siguientes presupuestos: la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio, por un lado, y la desafectación del bien expropiado, por otro lado. (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 2014)

En lo que tiene que ver con la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio, haber realizado todas las actuaciones necesarias para la ejecución de esta, que motivaron la expropiación, hacia propias de este supuesto las consideraciones efectuadas sobre los requisitos de integridad e identidad de la ejecución de la obra en el supuesto de reversión anterior.

en segundo lugar, es necesaria la desaparición de la razón por la cual fueron afectados los bienes expropiados a las obras o servicios que motivaron la expropiación. Esta desafectación del bien puede haberse producido por haberse cumplido su finalidad o bien porque se estime innecesario continuar destinado dicho bien a ese fin. (Falces, 2012).

Existen dos modalidades a través de las cuales puede llevarse a cabo la desafectación: expresa y tácita.

Al hablar de la desafectación expresa, en este supuesto existe una declaración expresa de la Administración por la que se desafecta el bien objeto de la expropiación. Existe un plazo de un año para el ejercicio del derecho de reversión, comenzar a contar dicho plazo desde la fecha en la que la Administración hubiera notificado la desafectación del bien, de esta manera se procedería a la restitución del derecho a la propiedad privada mediante el trámite de la reversión. Cabe resaltar que esta modalidad de desafectación constituye, frente a la modalidad tácita, la regla general, tal y como ha resaltado la jurisprudencia, y en este caso el expropiado cuenta con el beneficio de que normalmente queda exonerado de la obligación de probar que ha desaparecido la afectación del bien, cuenta con una manifestación expresa de la Administración que le libera de esa carga. (Falces, 2012).

La desafectación tácita, por su parte, y de acuerdo con Flaces, R. (2012); afirma que la misma *“implica la no existencia de una resolución por parte de la Administración por la que se acuerde desafectar esos concretos bienes. Como consecuencia, la voluntad administrativa debe poder deducirse de otros actos, normalmente el total desuso o abandono del bien”*. (p. 19)

Del carácter excepcional de esta modalidad se derivan dos consecuencias. La primera de ellas es que la desafectación sólo resulta de actos concluyentes que de modo claro y rotundo pongan de manifiesto que la misma se ha producido, deduciéndose de estos actos, sin lugar a duda, la voluntad de desafectación. La segunda de ellas hace referencia a quién corresponde la carga de la prueba.

“Por último”, y en lo que se refiere al requisito formal, cabe distinguir, nuevamente, dos supuestos: aquél en el que existe notificación expresa de la Administración y en el que no. Respecto del primer supuesto, se dan por reproducidas las consideraciones efectuadas en los casos anteriores.

#### **1.8.3.4. El Ejercicio del Derecho de Reversión**

La cuestión más problemática en lo que a la transmisión *inter vivos* se refiere es determinar a quién corresponde ejercitar la reversión en aquellos casos en los que la expropiación efectuada no afectó en un principio a la totalidad del bien y, posteriormente, se transmite la parte del bien que no fue expropiada. En estos casos la jurisprudencia ha entendido que la reversión corresponde al primitivo dueño o dueño anterior, porque este derecho se fundamenta en la privación de la propiedad y no en el hecho de que el expropiado fuera colindante. Desde el punto de vista doctrinal, se ha discutido mucho sobre la posibilidad de transmisión *inter vivos* del derecho de reversión.

A lo anteriormente dicho, Gallego, I. (2006) afirma que:

La corriente doctrinal más acertada es aquella que defiende que no se puede llevar a cabo la transmisión *inter vivos* del derecho de reversión antes de la verificación de los supuestos que dan lugar al mismo, tal posibilidad no es coherente con la

doctrina jurisprudencial según la cual el derecho de reversión nace cuando se dan los presupuestos para su ejercicio. (p. 120).

A todo esto, y refiriéndose a la cotitularidad del derecho de reversión, Falces, R. (2012); afirma que:

Lo que sucede cuando el derecho de reversión pertenece a una pluralidad de titulares es que se encuentra ante una comunidad de bienes. Así, la jurisprudencia ha señalado que es posible que ejercite el derecho de reversión tan solo un condómino, toda vez que no conste la oposición de determinados comuneros. (p. 21)

Por otro parte, en el lado pasivo de la relación de reversión se distingue dos sujetos: aquel que declara la invalidez sobrevenida del acto de expropiación y el beneficiario de la expropiación, a quien le corresponden las obligaciones y derechos derivados de la reversión.

La competencia para resolver sobre la reversión corresponderá a la Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho en el momento en que se solicite aquella o a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, en su caso, titular de los mismos; y en el caso Ecuador, corresponde generalmente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados el desempeño de tal administración.

Uno de los problemas que se presenta dada la redacción de este precepto es en qué consiste la *vinculación* que, según Gallego, I. (2006):

Esta vinculación parece que ha de remitir a la Administración que tenga competencia en la materia a la que la expropiación operada sirvió, que será o bien la Administración expropiante o bien la Administración autonómica cuando se haya dado un fenómeno de transferencia de competencias. (p. 657).

Al beneficiario de la expropiación, corresponde las obligaciones y derechos derivados de la reversión. “Además”, los terceros adquirentes y titulares de derechos incompatibles con la reversión serán considerados parte legitimada en el procedimiento de reversión, pues la resolución que se tome en el procedimiento no cabe duda alguna de que afecta a sus derechos.

#### **1.8.3.5. Efectos de la Reversión**

En lo que tiene que ver con los efectos entre las partes, Falces, R. (2012) afirma que:

La consecuencia principal de la reversión expropiatoria, toda vez que constituye la declaración de invalidez sobrevenida del “acto de expropiación”, es el reintegro a la situación previa a la ilegalidad del acto, lo que conlleva que el expropiado o sus causahabientes tienen la posibilidad de recuperar el bien o derecho del que fueron privados coactivamente, abonando el valor que tenga en el momento de la solicitud de la reversión. (23)

Por otro lado, y en lo referente a la devolución “in natura”, la declaración de invalidez sobrevenida del “acto de expropiación” produce la cesación de sus efectos, lo que conlleva que el expropiado o sus causahabientes tienen derecho a recobrar el bien expropiado. , No obstante, esto tiene una contrapartida, y es que el beneficiario de la expropiación recupera el justiprecio que satisfizo por el bien adquirido a través de la expropiación forzosa. (Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Madrid, núm. 268/2014 de 6/03/2014. JUR 2014\107377, 2014)

Esto es un aspecto para tener en cuenta, la Ley establece que la toma de posesión del bien o derecho revertido no tendrá lugar sin el previo pago o consignación del precio de la reversión, sanciona la falta de pago o consignación de dicha cantidad en el plazo máximo de tres meses con la caducidad del derecho. Por lo que también, se producirá la caducidad del derecho en aquellos casos en que tras el reconocimiento administrativo del derecho de reversión sea una Sentencia judicial la que determine el precio de la reversión si, establece la Sentencia una cuantía mayor a la fijada administrativamente, no se paga en el plazo de tres meses la diferencia fijada en la Sentencia judicial. (Falces, 2012).

Hay que tener en cuenta que el justiprecio que se ha de devolver no es el originario, sino que será aquel que se obtuvo en el momento de la expropiación actualizado conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la del ejercicio del derecho de reversión; sin embargo, existe ciertas situaciones en las que la actualización de la indemnización

expropiatoria no es suficiente para alcanzar una correspondencia entre el valor real de los bienes a revertir y el precio que se vaya a satisfacer por ellos.

De la indemnización sustitutoria como se observa el precepto exige el cumplimiento de dos requisitos. El primero de ellos es que se haya producido una “alteración indebida”, se producirá en dos supuestos: cuando el bien o derecho se destine a un fin distinto del que motivó la expropiación y cuando el bien haya pasado a terceros hipotecarios. (Falces, 2012)

García-Trevijano, A. (2002) afirma que el segundo requisito es: “la imposibilidad legal de la reversión. En ocasiones, resulta complicado determinar cuándo se cumple este requisito. Se ha llevado a cabo una interpretación amplia, negando la posibilidad de la reversión *in natura* no sólo cuando los bienes son de dominio público”. (p. 125); y a esto, Falces, R. (2012) agrega que “también, en aquellos casos en los que, aun siendo de titularidad privada, los bienes o derechos estén destinados a algún fin de utilidad pública o cumplan una función de interés social, como puede ser el caso de las viviendas de protección”. (p. 26).

#### 1.8.4. Utilidad Publica

##### 1.8.4.1. Definición

La declaración de utilidad pública de terrenos privados a través de los planes reguladores ha dado lugar a serios dolores de cabeza y a un problema que, en principio, parece no tener solución. En efecto, los instrumentos de planificación territorial no sólo tienen como función definir el régimen jurídico de la propiedad sobre el suelo, sino también, determinar y proyectar los espacios públicos y elementos urbanos que son necesarios para que exista en el cantón: calles, plazas, avenidas, parques, etc. Esto es lo que Andrés Bello denominó bienes nacionales de uso público, es decir, aquellos bienes cuyo uso pertenece a todos los habitantes de la nación. (Cordero, 2015).

La definición de estos espacios constituye un elemento esencial de la legislación urbana, como da muestra el Derecho histórico desde la fundación de las primeras ciudades de Latinoamérica, siempre que consideren la existencia de estos espacios para crear y recrear la ciudad, con cierta idea de racionalidad en el uso del espacio y armonía.

sin embargo, esta planificación futura necesariamente va a afectar bienes de propiedad privada, los cuales serán destinados para espacio público, cambiar drásticamente su régimen jurídico y privarlos de cualquier uso edificable. “Además”, el planificador muchas veces tiende a incurrir en un entusiasmo extremo y proyecta grandes avenidas, plazas y caminos en terrenos ubicados al interior de las ciudades o en el suelo rural, los que esperaran un largo tiempo para ser realizadas. A lo anterior se agrega el hecho de que

no siempre existen los recursos para expropiar dichos inmuebles y llevar adelante las obras de urbanización.

Por lo demás, tampoco la previsión de tales espacios implica necesariamente su ejecución inmediata, éstos constituirán reservas de suelo para el crecimiento de la ciudad de inmediato o largo plazo. En este escenario, sólo quedan dos posibilidades: que los propietarios desarrollen los proyectos inmobiliarios y hagan la cesión de estos espacios y asumir los costos de urbanización, en la medida que el ciclo de este proceso les permita financiarlo; o que, en un remoto futuro la autoridad decida desarrollar dichos espacios y disponga de los fondos para expropiar los terrenos.

Mientras aquello no ocurra, los propietarios de los terrenos afectados no ejercerán uno de los derechos que se consideran inherentes al dominio sobre el suelo: el *ius aedificandi*, no será posible obtener una autorización o permiso de edificación en un terreno cuyo destino no es la construcción, sino la existencia de calles, plazas, parques o avenidas.

#### **1.8.4.2. El Urbanismo y la Utilidad Publica**

Tradicionalmente el estudio del urbanismo desde la perspectiva jurídica se ha centrado en las limitaciones que impone al derecho de propiedad y la forma como se configuran distintos estatutos del mismo, a partir de la función social que se le asigna mediante los instrumentos de planificación territorial. sin embargo, muchas veces no se considera que la acción urbanística tiene una finalidad mucho más amplia y compleja, como es proyectar el desarrollo y crecimiento de las ciudades sobre la base de determinados valores básicos

que permitan garantizar el bien común y la cohesión social en una perspectiva espacial.  
(Cordero, 2015)

Así las cosas, no sólo la propiedad del suelo es centro de preocupación por parte de quienes desarrollan esta función, sino también, la creación de espacios públicos que permitan el transporte, esparcimiento y den una respuesta adecuada a las necesidades colectivas que demanda la vida en comunidad.

Por lo tanto, es desde aquella dimensión que se comprende la función del urbanismo, esto es, como la tarea de proyectar un determinado modelo de organización del espacio, para luego configurar las diversas formas de propiedad que respondan a ese modelo, así como los bienes y espacios públicos para cumplir dicha función.

En tal sentido, al urbanismo le corresponde la función de proyectar el desarrollo de las actividades en el espacio a partir de un determinado modelo territorial, considera una pluralidad de factores (económicos, sociales, culturales, etc.); dar forma normativa a dicho modelo asigna uso y edificabilidad, para posteriormente materializar dicho programa normativo para que la realidad territorial coincida con este modelo.

El primer momento básico de la ordenación urbanística es el de la fijación normativa, pero éste no tiene por objeto tan sólo la regulación del proceso urbanístico, desentendiéndose del cómo, cuándo y por quién ha de producirse este desarrollo en vista del modelo territorial diseñado. Así, el segundo momento en que se articula la ordenación urbanística

es el de la ejecución del planeamiento para la efectiva consecución del modelo territorial diseñado. (Parejo & García de Enterría, 1981)

Es bueno tener presente que la realidad nos demuestra que la acción urbana se presenta en una doble dimensión: en primer término, implica una reforma de la ciudad existente conforme a un nuevo modelo o, en segundo lugar, mediante el ensanche o crecimiento de la ciudad. Ahora bien, en uno y otro caso será necesario transformar la realidad territorial presente, con el objeto de que responda al nuevo modelo contenido en la normativa urbanística. Este proceso implica, en primer término, la localización de la infraestructura básica para su funcionamiento (servicios públicos, espacios urbanos, comercio, etc.), para luego implementar toda la trama urbana (calles, avenidas, ductos de agua potable, alcantarillado, electricidad, telecomunicaciones), generar unidades de suelo que sean aptas para la edificación y para el ejercicio del derecho de propiedad sobre cada una de ellas. De esta forma, se comprende que el urbanismo constituye una función pública que adopta un conjunto de decisiones sobre la base del interés público, implementa dichas determinaciones y genera el espacio residual dentro del cual se ejerce el derecho de propiedad como expresión del interés particular. (Parejo, 2001)

Todo este proceso entonces implica no sólo un cambio en la realidad material existente, sino también, en el régimen jurídico del suelo y de los derechos o situaciones jurídicas existentes en el mismo. Así, surgirán nuevos bienes públicos (calles, plazas, avenidas), otros deberán transformarse en cuanto a su uso o destino y, “por último”, algunos tendrán

que desaparecer. A su vez, los propietarios verán como sus facultades sobre el suelo se mantenga, modifique o extinga.

Para cumplir esta función existen diversas herramientas que el ordenamiento jurídico entrega a la autoridad. Esto se enmarca en lo que se denomina la ejecución del planteamiento o gestión urbanística, y dice relación con los diversos mecanismos con los cuales se cuenta para cumplir efectivamente con la normativa urbanística y se ejecuten las previsiones contenidas en los instrumentos de planificación territorial. No hay que olvidar que los instrumentos de planificación tienen un doble carácter: por una parte, son un cuerpo normativo que regula las actividades de uso y edificación, mientras que por otra contienen un plan de obras que implica una transformación de la realidad territorial existente. (Parejo & García de Enterría, 1981)

Estos mecanismos de ejecución o gestión urbanística serán clasificados en dos categorías, en primer término, el más básico consiste en la ejecución del planteamiento a partir de actuaciones aislada por parte de los propietarios o de la autoridad pública. En este caso, tanto una como otra cumplen con el plan en la medida que constituye una norma jurídica y ejecutan sus previsiones sujetas al control de la autoridad como son permisos, inspecciones, recepción de obras; o porque constituye su deber en cuanto órgano público como son la expropiación, obras públicas, urbanización. (López, 2013)

Esto es lo que se denomina también, ejecución asistemática o aislada, la aplicación del plan se realiza respecto de actuaciones acotadas o concretas, sin considerar otras obras

que estarán vinculadas con la misma o que permitan compensar sus costos o beneficios. Así, por ejemplo, el propietario que obtiene su permiso de edificación y asumir la obligación de ceder parte del suelo para calle y respetar cierto distanciamiento respecto de la línea oficial, realizar una ejecución concreta o asistemática del plan. En el mismo sentido, lo realiza un servicio público que expropia algún terreno para construir una avenida o ampliar una calle existente.

Por su parte, lo que se denomina ejecución integrada o sistemática, dice relación con aquellos mecanismos que tienen por objeto la ejecución de un planeamiento y considerar una actuación más amplia en la producción de espacio público y suelo edificable, con la finalidad de compensar los beneficios y las cargas que ésta conlleva. Así, por ejemplo, en la ejecución de un barrio, la mayor edificabilidad que otorga el plan permitiría financiar las obras de urbanización y los espacios públicos. En este caso, corresponde a la autoridad asumir un rol relevante mediante la producción de espacios urbanos o suelo edificable. sin embargo, también, es posible encontrar mecanismos en donde sean los particulares lo que asuman esta función bajo un modelo de administración delegada, como sucede con las juntas de compensación desarrolladas en el Derecho español, o mediante una actuación público-privada o mixta, en la medida que exista una intervención de la autoridad pública, pero también, participan actores privados. (Cordero, 2015)

Las declaratorias de utilidad pública producto de la aprobación de planes reguladores producen un doble efecto en los inmuebles afectados.

Este doble efecto puede también, ser examinado desde una doble perspectiva. “En primer lugar”, el cambio del régimen jurídico del suelo es una potestad que le corresponde al planificador en relación con el diseño y proyección de un determinado modelo de ordenación territorial. Por lo tanto, el cambio del uso del suelo, las alturas de las edificaciones, su emplazamiento y tipología, trazados de calles y avenidas, etc., es determinado por la autoridad a través de los instrumentos de planificación territorial, aunque debe sujetarse a criterios de razonabilidad que fundamenten su decisión (no será arbitraria) y respetar los derechos adquiridos.

En este caso, dichos derechos se traducen en el ejercicio de las facultades que otorgaba el régimen jurídico anterior y que han permitido edificar conforme a estas normas. Así, aun cuando dicha construcción no sea compatible con el nuevo plan, ésta será respetada en virtud de los principios de seguridad jurídica y de garantía patrimonial, salvo que la autoridad decida expropiar y en este caso su actuación estará legitimada en virtud de la declaratoria de utilidad pública que afecta al inmueble, siempre respetar el derecho del propietario a ser indemnizado por el perjuicio patrimonial que efectivamente se le cause. Por otra parte, no es posible ejercer el derecho a edificar en un inmueble que se encuentra fuera de los términos y condiciones previsto en el plan, ya sea por su altura, emplazamiento, uso, tipología de edificación, etc., salvo que su titular decida someterse voluntariamente a las nuevas normas. sin embargo, en este caso la sujeción al nuevo régimen no deja ningún margen de acción posible, se trata de un inmueble que será destinado a bien nacional de uso público (calle, plaza, parques, etc.), razón por la cual la

única posibilidad es que la autoridad expropie o, en su caso, hacer algún tipo de cesión del mismo para desarrollar otros terrenos de uso lucrativo.

“En definitiva”, la explicación jurídica de este caso parece ser sólida, aunque no menos preocupante: la edificabilidad y uso del suelo es determinado por los instrumentos de planificación, los cuales respetaran las edificaciones existentes construidas conforme a las normas previas, salvo que la autoridad decida expropiar aquellas construcciones. En uno y otro caso, la autoridad determina discrecionalmente el contenido material del derecho de propiedad sobre los inmuebles y la procedencia de su expropiación, la cual no tiene plazo. Así, es posible que un inmueble carezca de todo contenido económico producto de las determinaciones del plan, al estar afecto a utilidad pública, pero que la autoridad nunca lo expropie. En ese caso el inmueble queda en “manos muertas”, no es posible edificar ni hacer ciudad mediante calles, plazas, parques u otros bienes nacionales que determine el plan. (Cordero, 2015)

En la Legislación, la declaratoria de utilidad pública es el acto administrativo emitido por la máxima autoridad ejecutiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, excepto los parroquiales, con el cual se emite la resolución y se procede a expropiar el bien inmueble requerido para tal o cual obra pública, misma que surge los efectos correspondientes una vez que se haya notificado al propietario del inmueble. Es de considerar que la declaratoria de utilidad pública, se da también, por razones de interés social. Para lo uno o lo otro el trámite es el que fue mencionado con anterioridad y con los mismos requisitos explicados.

### 1.8.5. El Acto Administrativo de la Expropiación

#### 1.8.5.1. Definición

Dentro de lo que tiene que ver con los actos administrativos, y en cuanto al tema que se encuentra investigado, es importante, “en primer lugar”, tomar en cuenta lo que el determina el Art. 604 del Código Civil Ecuatoriano (2005)

Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda. Si “además” su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. “Asimismo” los nevados perpetuos y las zonas de territorio situadas a mas de 4500 metros de altura sobre el nivel del mar. Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales. (Congreso Nacional, 2005)

De tales bienes, en algunos casos, y por administracion de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de cada cantón del Ecuador, se produce la expropiación si se determina que un bien servira como utilidad pública; sin embargo, dentro de dichos actos, la transparencia y publicidad de la actividad estatal constituye un principio clave para el Estado de Derecho, que constituye garantía para los ciudadanos a fin de evitarles efectos perniciosos producto de la actividad estatal que pudiera de este modo obrar de manera sorpresiva. (Cordero, 2003)

Sobre ello también, es posible afirmar que la consagración, y sobre todo aplicación de este principio de transparencia y publicidad de la actividad de la Administración, permite obtener de ella razones y criterios de decisión accesibles para todos, pues a todos alcanzaría la posibilidad de consultar cuantos documentos, informes y resoluciones haya podido dictar, constituir garantía de crítica pública de su accionar, adecuada preparación y ejercicio de derechos por los particulares y el control de las decisiones administrativas. (García de Enterría & Rodríguez, 2000)

Esto, sin duda es reflejo de un concepto democrático de la Administración Pública y del carácter instrumental de ella, puesta al servicio de la persona humana, desde el cual debe establecerse el régimen jurídico de sus actuaciones, una de cuyas manifestaciones es la producción de actos administrativos.

Se ha destacado “también”, en esta misma línea, que el principio de publicidad es una derivación de la forma republicana de gobierno, como manifestación esencial de este. De modo que la restricción a la publicidad de los actos de la Administración estatal será suficientemente importante y acotada para seguir manteniéndose como excepción a la regla general atender siempre a dos criterios: el primero, que las restricciones serán más débiles cuanto mayor sea el interés individual del que pide información; y el segundo, que serán más débiles cuanto mayor sea la responsabilidad del solicitante por el buen funcionamiento del ente administrativo requerido.

En fin, al parecer la transparencia es más que la publicidad, pues alude a la actuación diáfana de la Administración estatal en su obrar público, tanto de sus órganos como de los funcionarios integrantes de estos.

#### **1.8.5.2. Procedimiento Administrativo**

En el procedimiento administrativo existe una "tensión" entre el secreto y reserva a los que tiende la Administración para el desarrollo de sus actividades; y la publicidad y transparencia como características y técnicas más propias de una Administración estatal puesta al servicio de sus ciudadanos, y sometida plenamente al Derecho en su accionar. Especialmente se manifiesta esta "tensión" o "resistencia" en el acceso al conocimiento de las actuaciones relevantes en el procedimiento administrativo; y en el acceso al conocimiento de los registros y documentos administrativos archivados. En el país esta materia se encuentra regulada especialmente en dos cuerpos normativos. (Parejos, 2003)

En cuanto al Principio de Transparencia y Publicidad que rige los actos de la Administración del Estado. Todo lo anterior, sin embargo, se ha visto vulnerado o "resistido" por parte de la Administración de Estado.

La Administración se encuentra obligada a entregar copia de un documento a un particular que lo requiera siempre que ese documento no se refiera a asuntos que revistan el carácter de reservados, y que la información contenida en el antecedente solicitado afecte, es decir, sufrir daño- directamente al particular o se vincule con situaciones fácticas concretas en que le corresponda intervenir.

A través de un criterio como el expresado se preserva adecuadamente el principio y la regla general, canon o estándar; en materia de transparencia y publicidad en la emisión de actos administrativos, y de la actividad general de la Administración Pública.

Por su parte, la revocación de los actos administrativos ha sido y en la actualidad es, uno de los auténticos nudos gordianos de la disciplina ius administrativista. No es, por tanto, una cuestión azarosa que la revocación de actos haya suscitado y concitado a la vez el interés de la doctrina, precisamente por el cúmulo de problemas que plantea y que no siempre han encontrado una adecuada y satisfactoria solución ante la afección sufrida por el ciudadano. Así, las principales dificultades se centran fundamentalmente a la hora de reconocer o admitir supuestos de revocación en el caso de actos favorables o declarativos de derechos. (Fortes, 2006)

Los debates doctrinales relativos a la admisión, y en su caso extensión de la potestad revocatoria de la Administración, tradicionalmente se han sustentado en el hecho de que, a salvo los supuestos en los que se trata de rectificar simplemente errores materiales o aritméticos, a la Administración sólo le está permitido volver sobre sus propios actos declarativos de derechos a través de un concreto y específico cauce procedimental, a saber, el denominado recurso o proceso de lesividad, y ello ante el reconocimiento de un principio capital, cual es el de inmutabilidad o irrevocabilidad de los actos. Precisamente este principio de irrevocabilidad, predicado con fundamento de los actos declarativos de

derechos y considerado como un principio de carácter básico o fundamental en el régimen administrativo.

La revocación aparece única y exclusivamente sustentada en la puesta en juego por parte de la Administración de motivaciones o juicios de oportunidad, en definitiva, de valoraciones subjetivas al decidir cuándo la necesaria satisfacción del interés público obliga a revocar un acto. La expuesta es la tesis que hoy día prevalece en la doctrina administrativista española y chilena a partir de una doble vertiente en el planteamiento general de la revocación de los actos administrativos. En este sentido se suele afirmar comúnmente que la revocación, bien vendrá originada por motivos de legalidad, lo que en verdad y todo sea dicho, más propiamente implica un verdadero supuesto de anulación o invalidación, bien puede producirse por motivos de oportunidad, lo que, a el juicio, constituye el verdadero supuesto de revocación de actos administrativos que merece ahora atención.

La línea divisoria entre la revocación y la anulación debe completarse, además, con la delimitación del carácter favorable o desfavorable del acto a revocar o a anular en su caso. Por ello, la revocación no puede ni debe proyectarse en abstracto sobre un acto administrativo, así sin más, sino resulta indispensable atender a los diferentes efectos que produce el acto que se trata de anular o revocar, es decir, si del mismo cabe predicar un efecto desfavorable o si, por el contrario, el mismo goza de la condición de acto favorable o declarativo de derechos. (Leguina, 2002)

Esa distinción entre actos favorables o de gravamen no es en absoluto baladí, puesto que tiene unos efectos significativos tanto en la producción de los actos como en orden a su revocación, pues la Ley condiciona estrictamente la revocación por la Administración de los actos favorables o que han reconocido o declarado derechos y facultades a los destinatarios, conforme a unos límites que no afectan a los actos de gravamen (Sentencia del TSJ de Madrid de 5 de marzo de 1999 –Ar. 2315–).

La Administración, por su parte, no esgrime aquí ningún juicio o motivo de oportunidad, al contrario de lo que acontece con la revocación *stricto sensu*, por lo que, en puridad, el término revocación difícilmente casa con la idea de ilegalidad, y ello pese a que resulta recurrente el empleo de la mal llamada “revocación por motivos de legalidad” para referirse a lo que abiertamente constituye un supuesto de anulación o invalidación de actos.

Constituye, “así pues”, supuestos diferentes, la anulación comparte, sin embargo, con la revocación su desigual proyección sobre el acto que se pretende eliminar, según sea este favorable o desfavorable. Así, la acción de anular o invalidar puede producirse de forma libre por la Administración si lo que se trata de extinguir es un acto desfavorable o de gravamen. En cambio, si lo que trata de eliminar por razones de legalidad es un acto favorable o declarativo de derechos.

En otro orden de cosas y sobre la acotación de las facultades revocatorias únicamente y *a priori* respecto de los actos de gravamen o desfavorables, precisamente el ámbito de

aplicación de la revocación sobre este concreto tipo de actos propicia, además, una reflexión no por obvia menos importante. La aparente exclusión, por ausencia de mención, de los actos favorables o declarativos de derechos provoca la proyección implícita sobre los mismos del ya citado principio de irrevocabilidad o inmutabilidad.

En un principio y conforme a esta tesis, tal y como se han pronunciado entre otros (Gallego & Menéndez, 2001), y salvo que el acto adoleciera de un vicio de ilegalidad, no puede reconocerse otra cosa que la posición de intangibilidad para el destinatario de ese acto favorable o declarativo de derechos. Ello es así, porque, amén del reconocimiento o no en el sujeto de derechos adquiridos, la confianza legítima generada por la Administración impide cualquier tipo de acción revocatoria.

Ya de entrada, y, en primer término, es precisa una norma con rango de Ley que expresamente contemple la revocación de un acto favorable o declarativo de derechos y ello porque, insiste sobre lo mismo, es preciso una norma de igual rango formal la que, *a contrario sensu*, consagra implícitamente la irrevocabilidad de ese tipo de actos. Este supuesto goza, además, de la máxima relevancia, lejos de la situación propiciada por la abundante normativa sectorial, que admite supuestos revocatorios de actos favorables o declarativos de derechos, existen, sin embargo, otros casos en los que no se supera ese primer límite relativo a la igualación del rango formal de la Ley que impide apriorísticamente la revocación. (Fortes, 2006)

Pese a que el límite de una Ley formal constituye un punto de partida de inexcusable observancia para valorar el alcance de la revocación en determinados supuestos, no es en sí mismo un obstáculo insalvable para que la revocación también, sea posible si la misma se encuentra prevista no ya en una norma de igual rango, sino en el mismo acto a revocar. En este sentido debe atenderse muy especialmente a lo que por la doctrina administrativista se han dado en denominar “reservas de revocación”.

La revocación se genera y se proyecta internamente desde y hacia el acto mismo en la medida en que el propio acto a revocar incorpora una cláusula en la que expresamente se contempla su revocación por parte de la Administración.

En estos casos de reservas de revocación, , No obstante, subyace la necesidad de determinar a ciencia cierta si es realmente el acto favorable autorización o concesión; quien reconoce esa facultad revocatoria a la Administración que en su momento dictó ese acto y que incorporó esa cláusula como “mecanismo interno de seguridad”, o más bien y , por el contrario, si la normativa sectorial aplicable es la que prevé una posibilidad tal de revocación mediante la incorporación de condicionamientos de esa índole en el acto autorizatorio o concesional.

Por otra parte, produciéndose la revocación del acto favorable por una u otra vía, la acción revocatoria llevara aparejado el reconocimiento de la indemnización procedente en la persona que sufre los rigores de la revocación. La indemnización opera, así como un instrumento garantista y resarcitorio por la lesión patrimonial sufrida, incluso en aquellas

posturas doctrinales que estiman que verdaderamente, y en lugar de un supuesto de revocación, se produce una auténtica expropiación de derechos. (Sala, 1954)

### **1.8.5.3. La restitución del derecho a la propiedad privada a través de la figura administrativa de la reversión.**

Para que proceda con restitución del derecho a la propiedad privada es necesario dejar sin efecto el proceso de expropiación del bien inmueble mediante la declaración de utilidad pública o de interés social. Si bien en la disposición del COOTAD, Art. 454, solo señala que es la restitución y si procede, en la LOSNCP, Art. 58.7, de igual manera se describe lo que es la reversión del inmueble declarado mediante expropiación de utilidad pública.

Analizado las disposiciones no se encuentra proceso y procedimientos que nos permitan hacer efectivo esta figura jurídica administrativa para recuperar la propiedad privada si el bien expropiado no fue utilizado en el plazo correspondiente para la obra pública o al dueño anterior no le fue cancelado el valor por la expropiación.

Entonces como se procede con el trámite de reversión del inmueble expropiado a fin de que al dueño anterior le sea restituido la propiedad privada por no haber utilizado la propiedad en la obra pública.

No se encuentra doctrina al respecto, sin embargo, con base en un análisis del proceso para declarar de utilidad pública se encuentra la solución y es justamente lo que se

pretende con el presente trabajo de titulación, construir un proceso administrativo que permita la restitución del derecho a la propiedad privada por la caducidad del acto administrativo de declaración de utilidad pública.

Aplicar el axioma jurídico de que “Las cosas en derecho se deshacen así como se las hacen”, se tiene que partir por dejar sin efecto el acto administrativo, es decir, la resolución administrativa de la máxima autoridad ejecutiva del GADMA que declaró de utilidad pública el bien inmueble, pero para ello procederán de procedimiento administrativos que involucren a todos los departamentos que coadyuvaron para que se llegue a la declaratoria de utilidad pública, quienes informaran del uso o no del bien inmueble en la obra requerida y el tiempo transcurrido.

Para el inicio del proceso deberá requerirse de la petición del expropietario a fin de que reclame la reversión del inmueble, misma que contendrá los fundamentos de hecho y la base normativa que le faculta solicitar dicho trámite. A esto presentaran una certificación del Registro de la Propiedad donde consten los antecedentes el propietario actual y el anterior, para que se demuestre que es el legítimo peticionario del trámite por ser el anterior propietario.

Logrado que se deje sin efecto la resolución deberá procederse con la manera de dejar sin efecto ya sea el título traslativo de dominio o la sentencia del Juez que se halla inscrita en el Registro de la Propiedad, para lo cual deberá observarse que los mecanismos de titulación fueron extrajudiciales o judiciales, los primeros mediante escritura pública y los segundo que la sentencia quede sin efecto.

Más adelante cuando se desarrolle el proceso administrativo, que es el aporte de este trabajo de titulación se verá los pormenores de cómo se tramitara el proceso administrativo de reversión de inmueble declarado de utilidad pública por no uso del mismo en la obra a la cual fue destinada y por haber transcurrido el tiempo estipulado en la ley.

Concluido todo lo anterior y dejado sin efecto la inscripción en el Registro de la Propiedad de la expropiación, se tendría que se ha restituido la propiedad privada por la caducidad del acto administrativo de declaratoria de utilidad pública y solo de esa manera el propietario anterior vuelve a ser legítimo propietario de algo que fue suyo y que no fue utilizado en el tiempo debido y para la obra que fue requerida por la institución pública, en el presente caso, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.

## **CAPÍTULO II METODOLOGÍA**

### **2.1 Metodología de Investigación**

#### **2.1.1 Método General**

El objeto de este método es el estudio de la lógica inductiva, es decir, estudio de las pruebas que permiten medir la probabilidad inductiva de los argumentos, así como de las reglas para construir argumentos inductivos fuertes.

Se realizaron pues, entrevistas a los funcionarios que se encuentran en el área de expropiación del GAD Municipalidad de Ambato, para que los mismos aclaren las dudas en base a cómo se realiza la expropiación de acuerdo con lo que tiene que ver con la declaración de utilidad pública, y de la misma manera si se cumple con el derecho de reversión que se encuentra determinado en la Ley.

#### **2.1.2 Método Específico**

Mediante la revisión de la normativa nacional referente a la propiedad privada y a la expropiación, así como a la utilidad pública y los derechos de restitución; se analizó todo lo referente a los temas planteados.

Se pudo llegar a conocer lo que cada uno de los conceptos que tienen que ver con el proyecto de investigación; significa, tomar en cuenta la doctrina tanto nacional como internacional, aportar de esta manera el conocimiento expedito de cada término.

### 2.1.3 Técnicas e Instrumentos de recolección de información

En el presente proyecto de investigación, se realizaron entrevistas, como se menciona anteriormente; cabe puntualizar, que la entrevista es un diálogo entablado entre dos o más personas: el entrevistador o entrevistadores que interrogan y el o los entrevistados que contestan. La palabra *entrevista* deriva del latín y significa "Los que van entre sí". Se trata de una técnica o instrumento empleado para diversos motivos, investigación, medicina, selección de personal. Una entrevista no es casual sino es un diálogo interesado, con un acuerdo previo y unos intereses y expectativas por ambas partes.

En la presente investigación se entrevistó a una funcionaria del GAD Municipalidad de Ambato, con el fin de que brinde su punto de vista en cuanto a la expropiación por utilidad pública, es quién sabe más de cerca y a ciencia cierta tal procedimiento, de la misma manera se le preguntó a los entrevistados acerca del derecho de reversión, para determinar si el mismo se cumple o no, tal como lo manda la Ley.

## CAPÍTULO III RESULTADOS

### 3.1.2. Respuestas de la entrevista dirigida a Jueces

ITEM N	<u>ENTREVISTA</u>	1	2	3	4
	<u>NOMBRES ENTREVISTADOS</u>	Ab. Gabriela Medina	Ab. Juan Sevilla	Dr. Hugo Altamirano	Dr. Fabián Usinia
	<u>ENTIDAD</u>	GADMA	GADMA	GADMA	GADMA
	<u>CARGO</u>	Técnico Legal	Jefe de expropiación	Funcionario de expropiación	Funcionario de expropiación
.-	<u>PREGUNTAS</u>	<u>RESPUESTAS</u>			
1.	¿Se cumple con el derecho a la restitución de la propiedad privada por la caducidad del acto administrativo de declaración de utilidad pública?	Si, se cumple, pero los actos administrativos de declaración de utilidad en el GADMA hasta en el momento no han sido declarados con caducidad, por cuanto se han observado las disposiciones legales y constitucionales tanto en parámetros a proceso como en términos legales.	No se ha producido reclamo alguno por caducidad que los proyectos se ejecutan en base a la planificación.	No, se cumplen, los ciudadanos que perdieron su propiedad reciben el dinero, lo gastan o hacen inversión y se descuidan de saber si la propiedad fue o no utilizada para la obra pública para la cual se expropio.	La municipalidad no incurre en estas cosas toda vez que cancela el valor de la expropiación, así como la ejecutoria de las obras.
2.	¿Cuáles son los hechos jurídicos por los cuales de la caducidad del acto administrativo previo a la declaratoria de utilidad pública?	Inspecciones	No contesta.	Bueno la caducidad se da posterior a la declaratoria de utilidad pública del inmueble, si no hay declaración de utilidad pública no hay acto administrativo.	Conforme a la pregunta numero 1 no se producen procesos de restitución en consecuencia no se genera ningún tipo de catos jurídicos ni administrativos.

3.	Existe casos en los cuales se han restituido la propiedad privada por caducidad de actos administrativos?	No, al menos yo no conozco.	Desde el año 2011 en adelante no se realiza ninguna restitución.	No, que yo sepa nadie ha demandado la restitución de la propiedad por caducidad del acto administrativo de declaración de utilidad pública al no haber ocupado el inmueble para la obra pública requerida.	No existen.
4.	¿Cuáles son los efectos que produce la caducidad del acto administrativo de declaración de utilidad pública?	Destitución al bien al propietario. Reparación.	La reversión.	Los efectos serian que una vez se demuestre que el inmueble fue utilizado para el fin requerido demandada la caducidad del acto administrativo, el inmueble vuelve al dominio del propietario, quien en su vez devolverá el dinero recibido a la institución que declaro la utilidad pública.	En la práctica el GADMA no incurre en estas cosas, sin embargo, no deja de ser una manera de salvaguardar al derecho constitucional a las propiedades.
5.	¿En este caso, la restitución se da por parte del GADMA o por petición de la parte interesada?	Con la debida petición de parte del interesado y mediante la vía legal pertinente.	A petición de parte	La parte interesada es la que demanda la restitución del inmueble una vez que el acto administrativo quede sin efecto, con el acto administrativo el inmueble expropiado pasa a ser un bien público, al no evadir el acto administrativo el bien queda sin la protección que la figura de la expropiación da y puede restituirse al propietario anterior	Parte del derecho a la propiedad seria indiferente quien plantee una restitución, sino el cumplimiento cabal a la normativa.

**Elaborado por:** Adrián Pazmiño Real  
**Fuente:** La Entrevista

### **3.1.3. Entrevista dirigida a los funcionarios del departamento de expropiación del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Ilustre Municipalidad de Ambato.**

Al realizar las entrevistas dirigidas a los Funcionarios del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato en sus respuestas éstos coincidieron en respuestas al manifestar que no se cumple con el derecho de restitución de la propiedad privada por la caducidad del acto administrativo de declaración de utilidad pública, el GADMA hasta el momento no ha incurrido en actos administrativos declarados con caducidad puesto que se manifiesta que se trabaja con una adecuada planificación “no obstante” también, han manifestado nadie ha demandado la restitución de la propiedad, los ciudadanos que perdieron las propiedades al recibir el dinero por parte de la institución que realizó la expropiación realizan inversiones o se gastan el dinero se despreocupa así de investigar si el bien se utilizó para el fin pertinente esto se debe a que las personas que han perdido sus bienes inmuebles desconocen que reclamaran la caducidad de los actos administrativos siempre y cuando el bien no haya sido utilizado para el fin pertinente se deslinda así por completo sobre el tema por lo que no existe una buena difusión a la ciudadanía lo que conlleva a que no se cumpla la restitución de la propiedad privada.

### **3.1.4. Análisis General de la Entrevista dirigida a los funcionarios del departamento de expropiación del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Ilustre Municipalidad de Ambato.**

Al realizar una comparación con las respuestas que se obtuvo en las entrevistas realizadas a los *funcionarios del departamento de expropiación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato* se determina lo siguiente:

Cada funcionario tiene su punto de vista distinta, pero el fin es o por lo menos será el mismo, es decir, dar a conocer a los ciudadanos que existe el proceso de caducidad del acto administrativo de los bienes inmuebles siempre y cuando no se utilicen para el fin determinado, muchas personas desconocen de este tipo de proceso que se inician únicamente a petición de perder así sus bienes inmuebles, pues los funcionarios del GADMA han manifestado que no existen procesos que se hayan demandado por caducidad de los actos administrativos puesto que existe despreocupación de la personas que han perdido sus propiedades.

Es importante que se lleve a cabo una información adecuada a los ciudadanos que son sujetos de la expropiación en este caso por parte del GADMA sobre todo lo que conlleva el proceso de expropiación, la normativa legal del país protege, ante todo el derecho a la propiedad privada que tienen todos los ciudadanos por lo cual se dice que se violenta este derecho, varias veces no se ocupan los bienes inmuebles que han sido expropiados.

### **3.2. Propuesta**

Elaborar una propuesta de un procedimiento administrativo para la restitución del derecho a la propiedad privada declarado de utilidad pública en los cuales no se han cumplido la obra para las cuales fue determinada.

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La expropiación únicamente será declarada por las instituciones públicas a través de una resolución administrativa que emite la máxima autoridad de la institución, con el fin de declarar de utilidad pública un bien que se proyecta a cumplir beneficios para la sociedad. Jurídica y Administrativamente se contempla a la expropiación únicamente desde el punto de vista de quitar un bien a una persona privada con el fin de dar uso para un bien común, sin embargo, en la legislación ecuatoriana existe un vacío en cuanto a la actuación del perjudicado si su bien expropiado no ha sido utilizado en el tiempo y para los fines debidos.

La expropiación se realiza a través de un proceso administrativo donde se da a conocer al expropiado sus derechos, este tiene la facultad de aceptar, negarse o impugnar, todo esto enfocado a que si no acepta el trámite se ira por la vía judicial, de igual manera en la impugnación el afectado señala que no está de acuerdo con la indemnización dada y por ello impugna, en todo caso generalmente las instituciones públicas manejan el proceso administrativo de acuerdo al avalúo e inspecciones técnicas. , No obstante, el expropiado tendrá derecho a que su bien sea restituido si este no ha sido utilizado por el ente expropiante.

La legislación ecuatoriana contempla en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su artículo 454 el tema de la reversión señala que si en el tiempo de 1 año no se ha utilizado el bien para los fines expropiados o no se pagare la indemnización, se procederá con la reversión del bien al titular expropiado, sin embargo, no existe un procedimiento administrativo como tal para realizar este derecho que contempla la Ley, por ese motivo es necesario la creación de un proceso administrativo

El proyecto propuesto permitirá garantizar los derechos y obligaciones de los Entes públicos para con las personas expropiadas, si el bien expropiado no ha sido utilizado, restituye así el bien al que tiene derecho la persona afectada.

### **CONSIDERANDOS**

Que, el Art. 66 numeral 25 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008 señala:

*“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”.*

Que, el Art. 321 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008 señala: *“El Estado*

*reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”.*

Que, el Art. 323 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008 señala: *“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 a la ley”*.

Que, el Art. 376 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008 señala: *“Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado”*.

Que, el Art. 446 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización., 2010, señala: *“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”*.

Que, el Art. 447 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización., 2010, señala: *“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”.*

Que, el Art. 447 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización., 2010, señala: *“En cualquier caso en que el gobierno autónomo descentralizado no destinare el bien expropiado a los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública, dentro del plazo de un año, contado desde la fecha de la notificación de tal declaratoria, el propietario podrá pedir su reversión en la forma establecida en la ley. De igual manera, podrá solicitar la reversión en el caso que el gobierno autónomo descentralizado no hubiere, dentro del mismo plazo, cancelado el valor del bien siempre que no haya sentencia de por medio”.*

Que, el Art. 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, señala: *“Declaratoria de utilidad pública. 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 y de interés social de acuerdo con la Ley. A la declaratoria se adjuntará el certificado del registrador de la propiedad; el avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano; la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto; y, el anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras de conformidad con la ley que regula el uso del suelo. La declaratoria se notificará, dentro de tres días de haberse expedido, a los propietarios de los bienes a ser expropiados, los poseesionarios y a los acreedores hipotecarios”.*

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide el siguiente:

**PROCESO ADMINISTRATIVO PARA LA RESTITUCIÓN DEL DERECHO A  
LA PROPIEDAD PRIVADA DECLARADO DE UTILIDAD PÚBLICA EN LOS  
CUALES NO SE HAN CUMPLIDO LA OBRA PARA LAS CUALES FUE  
DETERMINADA**

**CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y  
DESCENTRALIZACIÓN**

**CAPÍTULO VIII**

**Régimen Patrimonial**

**Sección Séptima**

Expropiaciones

**Parágrafo Único**

Procedimiento

**Después de Art. 454,** *“En cualquier caso en que el gobierno autónomo descentralizado no destinare el bien expropiado a los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública, dentro del plazo de un año, contado desde la fecha de la notificación de tal declaratoria, el propietario podrá pedir su reversión en la forma establecida en la ley. De igual manera, podrá solicitar la reversión en el caso que el gobierno autónomo descentralizado no hubiere, dentro del mismo plazo, cancelado el valor del bien siempre que no haya sentencia de por medio”.* **Incrementar:**

**Art. 1 [...].** - En concordancia con el artículo 454 de este código, después de transcurrido el plazo de un año, la persona afectada por la expropiación tendrá derecho a solicitar la reversión, siempre y cuando durante ese año no haya sido utilizado el bien para los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública, o en caso de falta de pago del valor establecido por la expropiación.

**Art. 2 [...].** - Cumplido el plazo de un año, el titular del bien que fue expropiado podrá solicitar al GAD correspondiente la reversión del bien, la petición debe ser realizada por el titular del bien, adjuntando la notificación de declaratoria de utilidad pública.

**Art. 3 [...].** - El GAD a petición de parte del titular del bien, en el término de 72 horas de recibida la petición de reversión, deberá por medio del departamento fiscalización, de planificación y avalúos y catastros, realizar una inspección al bien en cuestión, los mismos que deberán emitir un informe del estado del bien.

**Art. 4 [...].** - Si la reversión es solicitada por falta de pago, del valor de la indemnización del bien expropiado, el GAD a través del departamento de avalúos y catastros conjuntamente con el departamento financiero emitirán el informe de la razón por la cual no se ha cancelado el valor.

**Art. 5 [...].** - Si a través del informe que señala el art. 3 y 4 se comprobare que, por parte del GAD, no se cumplió con lo establecido en la notificación de declaratoria de

utilidad o el pago respectivo, por medio de un informe jurídico emitido el procurador el GAD en el plazo de quince días deberá restituir el bien al titular expropiado.

**Art. 6 [...].** - En caso de que la restitución se dé por no haber utilizado el bien para los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública, el GAD perderá el valor que indemnizo al titular expropiado.

**Art. 7 [...].** - En caso de que la restitución se de por falta de pago de la indemnización del bien, el titular podrá además solicitar una indemnización por daños y perjuicios.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### CONCLUSIONES

- La expropiación es una figura netamente del derecho público la misma que cuenta con un proceso administrativo y judicial la misma que adquiere un bien inmueble para proyectos de utilidad pública limitar al titular de su derecho a la propiedad privada indemnizar al dueño de acuerdo con la normativa legal respectiva.
- La legislación en lo referente a la expropiación en el país necesita implementar normas que velen por el derecho a la propiedad privada que es un derecho de todas las personas en este caso del titular del bien siempre y cuando no se cumpla con la finalidad de la expropiación.
- De acuerdo con la normativa legal del país referente a la expropiación se la reconoce como beneficiosa para la ciudadanía sin embargo, en muchos casos no se llega al objetivo de la misma por lo cual es indispensable que los titulares que han sido expropiados tengan un modelo administrativo a seguir con la finalidad que se restituya el bien y cumplir el derecho a la propiedad privada el mismo que se encuentra protegido en la normativa legal ecuatoriana.

## RECOMENDACIONES

- El Estado por medio de sus servidores públicos aplicará y cumplirá a cabalidad lo que manda la normativa legal en lo referente a la expropiación , es decir, con el término y objetivo por el cual se expropio.
- Es necesario implementar normativa legal que proteja y garantice el derecho a la propiedad privada para el titular de esta velar así no solo por los intereses del Estado sino también, de los particulares siempre y cuando no se cumpla con la finalidad de la expropiación.
- En lo referente a los trámites administrativos se implementará un modelo a seguir el mismo que se lo tiene que dar a conocer al titular del bien expropiado en caso de que se incumpla por parte del sistema público salvaguardar el derecho privado.

## BIBLIOGRAFÍA

Albaladejo, E., (1983), Derecho Civil, III, vol. 1º, 5ta edición. Editorial Bosch. Barcelona, España.

Aldunate, E., (2006), Limitación y expropiación: Scilla y Caribdis de la dogmática constitucional de la propiedad. Revista Chilena de Derecho vol. 33 núm. 2. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

Azuela, A.; Herrera, C. & Saavedra, C., (2009), La expropiación y las transformaciones del Estado. Revista Mexicana de Sociología. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México.

Baraona, J., (2007), La nulidad de los actos administrativos y la nulidad de los actos y contratos del código civil: ¿Son tan distintas? Revista Chilena de Derecho Privado, núm. 8. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.

Carranza, C. & Ternera, F., (2010), Posesión y propiedad inmueble: historia de dos conceptos colindantes. Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 12, núm. 2. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

Cassagne, J., (2013), El Acto Administrativo. Editorial TEMIS. Bogotá, Colombia.

Castán, C., (1984), Derecho Civil español común y formal, tomo 2, vol. I, doceava edición. Editorial Reus. Madrid, España.

Cordero, E.; (2015), Declaración de utilidad pública y planes reguladores. Un problema sobre el Contenido y las facultades del derecho de propiedad sobre el suelo. Revista de Derecho núm. XLIV. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, Chile.

Código Civil Ecuatoriano, Comisión de Legislación y Codificación (2005)

Confone, I., (2013), Los alcances del Control Judicial en la expropiación. Boletín Mexicano de Derecho Comparado vol. XLVI, núm. 136. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México.

Constitución de la República del Ecuador, Asamblea Nacional. (2008).

Falces, R., (2014), El Derecho de Reversión en la expropiación forzosa. Universidad de Iruñea. Pamplona, España.

Fortes, A., (2006), Estudio sobre la revocación de los actos administrativos. Revista de Derecho vol. XIX, núm. 1. Universidad Austral de Chile. Valdivia, Chile.

Galán, A., (2006), El derecho de reversión en la expropiación forzosa. Editorial La ley, Madrid, España.

Gallego, I., (2002), El derecho de reversión en la ley de expropiación forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial. Lex Nova. Valladolid, España.

García, F., (2007), Gestión de la expropiación forzosa (Utilidad Pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados). Editorial COMARES. Granada, España.

García, O., (1962), Derecho Administrativo, octava edición. Editorial Bosch. Barcelona, España.

Garrido, F., (1992), El régimen administrativo de la propiedad privada. Revista de Derecho Privado. Editorial Tecnos. Barcelona, España.

- Katz, I., (2001), La Constitución y los Derechos privados de propiedad. Cuestiones Constitucionales núm. 4. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México.
- Martínez, C. & Pérez, A. (2012), La restitución de tierras en Colombia Expectativas y retos. Prolegómenos. Derechos y Valores vol. XV, núm. 29. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia.
- Merizalde, L., (2015), Regularización de excedentes en los terrenos urbanos del cantón Ambato y el Derecho a la Propiedad Privada. Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ambato. Ambato, Ecuador.
- Morales, M., (2011), Manual de Derecho procesal Administrativo. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, Ecuador.
- Muñoz, D., (2005), Líneas Básicas del Urbanismo neerlandés, en Ciudad y Territorio. Países Bajos, Holanda.
- Parejo, A. & García de Enterría, E., (1981), Lecciones de Derecho Urbanístico 2da Edición. Madrid Civitas. Madrid, España.
- Pérez, E., (2014), Derecho Administrativo actualizado con la Legislación de Derecho Público 2009-2014. Corporación de estudios y publicaciones. Quito, Ecuador.
- Pérez, A., (2002), La reversión en materia de expropiación forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial. Lex Nova. Valladolid, España.
- Prieto, M., (2012), Expropiación Indirecta por Medidas Cautelares en Procedimiento Tributario. Revista Chilena de Derecho. Vol. 39, núm. 3. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

- Paredes, M., & Soberanes, J., (2009), Las reformas a la Ley de expropiación relacionadas con la garantía de Audiencia Previa. Cuestiones Constitucionales núm. 21. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México.
- Rojas, C., (2005), Transparencia y Publicidad de los Actos Administrativos. Revista de Derecho. Universidad Católica del Norte vol. 12, núm. 1. Coquimbo, Chile.
- Sáchica, L., (2012), El Derecho de Propiedad Privada sobre inmuebles frente a la Ley 388 de 1997. Vol. 15, núm. 10. Universidad de La Sabana. Cundinamarca, Colombia
- Serrano, R. & Acevedo, M. (2013), Reflexiones en torno a la aplicación de la Ley 1448 de 2011 y la restitución de tierras en Colombia. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas vol. 43, núm. 119. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín, Colombia.
- Thomson, C., (2007), Manual de Expropiación Forzosa. Abogacía General del Estado. Manhattan, E.E.U.U.
- Uprimny, R., (2010), Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. Revista Estudios Socio-Jurídicos vol. 12, núm. 2. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.
- Zabala, J., (2011), Lecciones de Derecho Administrativo. EDILEX S.A. Editores. Guayaquil, Ecuador.

## APÉNDICE

### **Apéndice 1: Entrevista dirigida a los funcionarios del departamento de expropiación del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Ilustre Municipalidad de Ambato.**



#### **ENTREVISTA**

**A:** .....

#### **Dirigida a un funcionario del departamento de expropiación GADMA**

Esta es una entrevista para el proyecto de tesis LA RESTITUCIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA POR LA CADUCIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA.

Autor: Adrián Pazmiño Real – Estudiante Facultad de Jurisprudencia de la PUCE Ambato

- 1. ¿Se cumple con el derecho a la restitución de la propiedad privada por la caducidad del acto administrativo de declaración de utilidad pública?**
- 2. ¿Cuáles son los hechos jurídicos por los cuales de la caducidad del acto administrativo previo a la declaratoria de utilidad pública?**
- 3. ¿Existen casos en los cuales se han restituido la propiedad privada por caducidad de actos administrativos?**

4. **¿Cuáles son los efectos que produce la caducidad del acto administrativo de declaración de utilidad pública?**
  
5. **¿En este caso, la restitución se da por parte del GADMA o por petición de la parte interesada?**

**Gracias**