

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
ESCUELA DE DERECHO**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**“EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN DE BIENES  
INMUEBLES EN EL DERECHO PÚBLICO ECUATORIANO”**

**DIANA KAROLINA PINTO GUERRA**

**DIRECTORA: DRA. ANA MARÍA ROSERO**

**QUITO JULIO, 2011.**

## **AGRADECIMIENTO**

A Dios, a mi familia y a todos aquellos que fueron verdaderos maestros en mis estudios y en mi vida; por guiar mi camino hacia el comienzo de una nueva etapa.

## **DEDICATORIA**

A mis padres, ya que sin su eterno e incondicional apoyo, confianza y amor no sería posible el cumplimiento de este sueño.

## ÍNDICE

### CAPÍTULO I

#### 1. EL DERECHO DE PROPIEDAD

1.1. Antecedentes Históricos.....	8
1.1.1. En Roma.....	9
1.1.2. En la Edad Media. Feudalismo.....	12
1.1.3. En la Edad Contemporánea, Socialista y Liberal.....	14
1.2. Concepto de Derecho de Propiedad.....	17
1.3. Fundamentos de la Propiedad Privada.....	20
1.4. Régimen Jurídico del Derecho de Propiedad.....	22
1.4.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	22
1.4.2. En la Constitución Política del Ecuador.....	23
1.5. Limitaciones a la Propiedad.....	25

### CAPÍTULO II

#### 2. LA EXPROPIACIÓN

2.1. Definición Jurídica.....	28
2.2. Naturaleza y características de la Expropiación.....	31
2.3. Fundamentos Doctrinarios y Jurídicos.....	33
2.4. Sujetos que participan en la Expropiación.....	39
2.5. Objetos de expropiación.....	41
2.6. Tipos de expropiación.....	42
2.6.1. Procedimiento General.....	42
2.6.2. Procedimientos Especiales.....	43
2.7. Utilidad pública o de interés social.....	45
2.8. Efectos de la Expropiación.....	47

## **CAPÍTULO III**

### **3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN**

3.1. Declaratoria de utilidad pública.....	49
3.1.1. Requisitos.....	53
3.1.2. Ocupación Temporánea.....	54
3.2. Trámite Administrativo en el Ecuador.....	55
3.2.1. Avalúo del Bien Expropiado.....	56
3.2.2. Negociaciones directas o Avenimiento.....	58
3.3. Juicio de Expropiación.....	59
3.4. Retrocesión o Reversión de la Expropiación.....	61
3.5. Impugnación en sede administrativa.....	63

## **CAPÍTULO IV**

### **4. EFECTOS DE LA EXPROPIACIÓN Y LA RESPONSABILIDAD ESTATAL POR ACTIVIDAD LÍCITA**

4.1. Responsabilidad Extracontractual del Estado y Expropiación.....	66
4.2. La Reparación del Daño y la Jurisdicción Contencioso Administrativa.....	80
4.3. Indemnización por la Actuación Administrativa Expropiatoria.....	87

## **CAPÍTULO V**

### **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

5.1. Conclusiones.....	95
5.2. Recomendaciones alternativas al Procedimiento de Expropiación.....	100

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>104</b>
--------------------------	------------

## RESUMEN

Desde tiempos muy remotos, el derecho a la propiedad ha sido universalmente reconocido por un sinnúmero de convenios y tratados internacionales, ha constituido una de las principales garantías que el Estado de Derecho reconoce a sus ciudadanos, pues la misión primordial de las autoridades gubernamentales es velar por la no violación a aquel derecho por parte de los particulares y sobre todo por el mismo Estado, quien con su poder, puede fácilmente recurrir a la arbitrariedad para la vulneración de los derechos básicos de una persona.

Siendo la expropiación una de las limitaciones más comunes a la propiedad, se manifiesta a través de la decisión administrativa, en donde el Estado y el particular son los sujetos que intervienen en la misma, con la finalidad de convenir o en su caso discutir sobre el precio de un bien inmueble, previamente singularizado, considerado para expropiarse para fines de utilidad pública. La expropiación, al vulnerar un derecho subjetivo, debe reparar el daño causado mediante el pago del justo precio del bien a expropiarse y la indemnización por los daños ocasionados como consecuencia de la actuación administrativa.

Como lo establece nuestro ordenamiento jurídico, se debe iniciar un procedimiento administrativo de expropiación previo a la transferencia de dominio del bien inmueble, cuyo inicio es la declaración de utilidad pública, a través de un acto administrativo de la máxima autoridad requirente, la cual causa efectos en los administrativos, limitando el derecho a la propiedad. Es así que, una vez que el administrado tiene conocimiento de tal acto, puede aceptar mediante negociación la expropiación declarada o impugnarla en vía administrativa o judicial.

Sin embargo, hay muchos casos en los que, a pesar de que el Estado por intermedio de la Administración Pública, realiza una serie de actos basados en la ley que los faculta, esa actividad lícita puede devenir en dañina y perjudicial para el administrado. Aquello, es el resultado de la acción u omisión de las actuaciones administrativas, que pueden ocasionar un daño grave al particular y generar responsabilidad civil extracontractual del Estado, lo cual debe ser indemnizado de manera íntegra y complementaria.

## INTRODUCCIÓN

La presente disertación, en primer lugar, pretende ser un aporte académico a estudiantes de Jurisprudencia en temas relacionados con el Derecho Administrativo. A lo largo de las siguientes páginas expondré sobre la propiedad, la expropiación como institución jurídica reconocida por la Constitución y la Ley que limita el derecho a la propiedad; el procedimiento administrativo de expropiación y posteriormente, la responsabilidad estatal por su actividad lícita.

El objetivo del trabajo es plantear un mecanismo jurídico que garantice los derechos de los particulares mediante un debido proceso e indemnización y precio justos que reparen el daño que el particular se ve obligado a soportar en beneficio del interés común. Segundo, también busca ser una contribución a la sociedad, ya que se tratará de explicar por qué el Estado con su “poder”, posee facultades exclusivas, exorbitantes a diferencia de los particulares, y cómo impugnar sus actos cuando violen derechos subjetivos.

La figura de la expropiación, ha sido contemplada en varios cuerpos normativos de nuestro ordenamiento jurídico, y de ellos he considerado incluir principalmente en el presente trabajo, la Constitución Política de la República del Ecuador, el nuevo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, además del Código de Procedimiento Civil. Todos ellos han desarrollado esta institución pero con algunos vacíos legales que serán expuestos a lo largo de este documento y que incluyen las actuaciones administrativas lícitas que pueden ocasionar daños patrimoniales a los administrados, que no están obligados a soportar. Por lo que es necesario realizar reformas a dichos cuerpos legales, con el fin de evitar o prevenir que opere un exceso de discrecionalidad y arbitrariedad del Estado en su actuar lícito.

Finalmente, las razones personales que motivaron mi investigación son: mi pasión por el Derecho Público y concretamente el Derecho Administrativo, con el fin de profundizar en temas específicos mediante el uso de metodologías deductivas y científicas que permitan el desarrollo de hipótesis y conclusiones bien argumentadas y así, me ayude a continuar mi carrera con estudios complementarios sobre esta interesantísima rama del Derecho.

# CAPÍTULO I

## 1. EL DERECHO DE PROPIEDAD

### 1.1. Antecedentes Históricos.-

Desde tiempos muy remotos la propiedad se fue manifestando de diversas formas aunque no era conocida como la vemos ahora, sino que el hombre desde sus inicios y partiendo de su naturaleza, empezó a ocupar y a posesionarse de las cosas que se encontraban a su alrededor y que le servían para satisfacer sus necesidades básicas. Desde la era cavernícola, por medio de las cosas pequeñas como las armas que construían para cazar sus alimentos, el hombre sintió la necesidad que poseer ciertos espacios como territorios que delimitaban su entorno y prevenían a los demás de que se debía respetar el sitio del que se creían ser “dueños”, en donde el nómada o la tribu a la que pertenecía, se apropiaba de las cosas, desplazando así a cualquier otro que intente perturbar aquello que había adquirido.

Manuel I. Adroque, menciona a la propiedad en los tiempos primitivos y dice:

*“La propiedad privada de los inmuebles sólo puede concebirse cuando los clanes, gens, tribus, etcétera se hacen sedentarios, y posiblemente comenzó con una propiedad de tipo familiar en los lugares destinados al alojamiento (viviendas). Los inmuebles rústicos que podían ser defendidos, se distribuían entre algunos de los miembros, que los recibían con fines de explotación y para satisfacer las necesidades del grupo. Los repartos de tierras, en uso y por breves períodos, posiblemente se fueron renovando entre las mismas personas que demostraban aptitud para su explotación, y, con el correr del tiempo, las asignaciones se hicieron formales o simbólicas, hasta que desaparecieron quedando los inmuebles en manos de quienes los poseían”<sup>1</sup>.*

En la Antigüedad, en la Baja Mesopotamia, los particulares disponían con toda libertad de sus casas y jardines. En Egipto, se mantenía el principio de que todas las tierras y los instrumentos

---

<sup>1</sup> ADROQUE, Manuel. El Derecho de Propiedad en la Actualidad Introducción a sus nuevas expresiones. Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995. p. 23.

pertenecían al faraón; la propiedad era un monopolio estatal similar a los regímenes de ciertas civilizaciones como el imperio de los Incas o la India antigua. Los pueblos griegos estaban poblados de agricultores libres, propietarios de sus tierras.

Pero lo importante es referirnos al verdadero comienzo y tratamiento de esta gran institución, como lo fue en el Derecho Romano, el cual marcó las bases de lo que ahora conocemos verdaderamente como propiedad.

### **1.1. 1. En Roma.-**

En esta época se manifiesta una idea muy básica de la propiedad y del derecho mismo que la contempla, sin que desde un principio pueda identificarse como tal, sino que el pueblo romano empezó a utilizar varios vocablos como “*mancipium*”, “*dominium*”, “*dominium legitimum*” y “*propietas*” indistintamente, para designar a la propiedad romana. Desde los primeros siglos de Roma, la propiedad estuvo organizada por el derecho civil siguiendo reglas precisas a ejemplos de otros pueblos. Por ello, Mauricio Sarría, precisa que: “*El derecho romano definía a la propiedad, jus utendi et abutendi re sua, quatenus juris patitur, como el derecho de usar y abusar de las cosas en cuanto lo autorice la razón del derecho*”.<sup>2</sup>

La propiedad constituía aquella facultad que poseía una persona, para que de manera directa le sea posible obtener alguna cosa específica y al mismo tiempo conseguir de ella alguna “utilidad jurídica” que la cosa obtenida pudiera proporcionarle.

Con el tiempo, se va encaminando en varias etapas muy importantes, primeramente, la etapa Arcaica u Originaria, en donde la idea de propiedad se estableció sobre el suelo donde se asentaba la Familia o Gens, que se trataba de un derecho primitivo, en donde la máxima autoridad era el Pater Familis, quien tenía amplios derechos sobre todos los miembros de su familia. Era entonces la propiedad, un derecho gobernado por el Pater, el que tenía todos los

---

<sup>2</sup> SARRÍA, Mauricio y otro. Derecho Administrativo. Bogotá, Ed. CEIDA, ed. 6ª, 1974. p. 51

derechos civiles sobre el grupo familiar, basado en sus intereses y necesidades, además sobre las cosas como el suelo, comida y vestimenta.

Con el apareamiento de la XII Tablas, el poder absoluto y totalitario que el Pater tenía, empezó a marcar distinciones sobre la mujer, in manu, es decir, en manos del marido, hijos de familia, y la propiedad establecida sobre las cosas y los esclavos; con el tiempo, se separaron completamente los conceptos primitivos y más adelante, se consideró que únicamente las cosas eran susceptibles de ser apropiadas.

Posteriormente, en el Derecho Romano se estableció la denominada "Propiedad Quiritaria"<sup>3</sup> o plena propiedad romana, donde los únicos que la ejercían eran los ciudadanos romanos. Asimismo, aparece la denominada propiedad pretoria o peregrina, en donde el pretor consideraba que existían propiedades que no se hallaban bajo la figura de quiritaria y que debían ser protegidas, cuyas condiciones para el efecto, son fijadas por el magistrado, y gracias a éste, las relaciones de hecho producen consecuencias jurídicas cada vez más importantes. La posesión se considera como una relación de hecho, pero adaptada a las necesidades de ese entonces, y asimilada unas veces a la posesión material y otras al derecho de poseer.<sup>4</sup>

La propiedad se convierte en un derecho completamente individual, pero en poder del Pater Familias, quien era el único con autoridad y capacidad para disponer de aquella cosa que tenía en posesión, de la manera que más convenga a él y a la familia que estaba a su cargo y

---

<sup>3</sup> El dominium quiritum que recaía en los ciudadanos romanos, especialmente aquellos que iban a la guerra, los cuales además de la ciudadanos debían tener sus bienes en suelo itálico para que sea reconocido y garantizado; debía ser res in commercium, es decir, susceptible de apropiación; y, debía ser traspasado de dueño bajo las modalidades del ius civile Los quirites eran ciudadanos romanos, nombre tomado del dios Quirino, que representa, al fundador de Roma. Dicho nombre fue dado por la fundación de la ciudad romana. Constituye la situación jurídica de señorío pleno romano o derecho de propiedad romano.

<sup>4</sup> VELA MEDINA, Jannet. Internet: [www.monografias.com/trabajos15/derecho-propiedad-peru/derecho-propiedad-peru.shtml](http://www.monografias.com/trabajos15/derecho-propiedad-peru/derecho-propiedad-peru.shtml). Acceso: mayo 2010.

merced. En esta época, se desarrolla el concepto de tradición, la cual consistió en la entrega de la cosa que pertenecía al propietario en manos de una tercera persona, que no recibía la propiedad quiritaria, es decir, plena, sino sólo su posesión.

La figura del pretor, quien era un magistrado defensor del poseedor, creó prerrogativas para beneficiar al adquirente, tales como la denominada "acción publiciana", o "acción reivindicatoria", conocida en el Derecho Civil, y que facultaba al propietario quiritario a recuperar la cosa que tenía en posesión y que le fue arrebatada, pudiendo con esta acción recuperar lo reclamado; la acción "*exceptio doli*", que daba derecho al propietario bonitario<sup>5</sup> de apropiarse de los frutos de las cosas que le pertenecían, se la planteaba como oposición al enajenante en caso de que éste pretenda la propiedad de estos frutos; y, la acción "*exceptio rei venditae et traditae*", para el caso en que el vendedor pretenda, haciendo valer su título que le otorgaba el derecho civil, ejercer la acción reivindicatoria; en cuyo caso, el adquirente, podía oponer esta excepción y paralizar así, la acción reivindicatoria del propietario quiritario.

Con el tiempo se reconoce otro derecho de propiedad, la "*copropietas*" o copropiedad, el cual consistía en el ejercicio simultáneo del derecho de propiedad de dos o más personas sobre un objeto singular o sobre una pluralidad de ellos; la copropiedad operaba a título singular y universal. Se podía delimitar en cuotas o en partes, lo que a cada propiedad le correspondía respecto a un objeto, pero igualmente una persona podía ser propietario bajo la modalidad "*proindiviso*", es decir, por partes iguales de un bien singularizado.

---

<sup>5</sup> Era la propiedad de buena fe o "*In bonis habere*", era la propiedad reconocida y sancionada por el derecho pretoriano en oposición a la propiedad quiritaria que reconocía y sancionaba el derecho civil, que nace a consecuencia de la creciente interrelación de los cives o ciudadanos romanos con los extranjeros, coexistió con la propiedad quiritaria. El propietario era generalmente un extranjero. "*In bonis habere*", era la propiedad reconocida y sancionada por el derecho pretoriano en oposición a la propiedad quiritaria que reconocía y sancionaba el derecho civil.

Es así como el Derecho Romano sirve como punto de partida para que las sociedades futuras puedan delimitar el alcance del concepto del derecho de propiedad. Con el tiempo y la evolución del hombre en cada etapa histórica se van configurando nuevas concepciones, limitaciones y restricciones.

### **1.1.2. En la Edad Media. Feudalismo.-**

Aparece el sistema feudal como una reacción predecible a lo desarrollado en el Imperio Romano de Occidente y lo más característico de este tiempo, la propiedad, concretamente la de la tierra, era adquirida, consolidada y defendida mediante guerras que sostenían los señores feudales para perpetuar y ampliar sus dominios. Los feudos o porciones pequeñas de tierra eran gobernados con base a ciertas prácticas de costumbre, en donde generalmente, prevalecían las caprichosas decisiones del señor amo.

Es así como aparece el feudalismo<sup>6</sup>, sistema bajo el cual los antiguos ciudadanos y habitantes del Imperio Romano se agruparon alrededor de personajes en busca de su protección. Al continuarse la guerras y con la caída del Imperio Romano, se levantaron nuevos Estados que repartieron las tierras conquistadas o las depositaron a señores feudales para gozar de su protección, creándose extensiones de territorio que se denominaron *feudos* y que eran propiedad de una nueva clase social, los señores feudales, que eran los dueños y los antes esclavos, los colonos y los campesinos libres, se convirtieron en campesinos vasallos que en ciertas circunstancias pasaban a ser siervos y cuyo lema que mantenían era: "*no hay tierra sin señor*".<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> El feudalismo, según Guillermo Cabanellas, es la "época de la historia europea, equiparada por algunos a toda la Edad Media; pero que, en verdad, abarca los últimos siglos de ésta, aproximadamente desde el X, y los dos primeros de la Edad Moderna, tomando como criterio Francia, donde el feudalismo arraigó primero y fue extirpado después. Los dos caracteres principales del feudalismo son el ejercicio de la soberanía, atomizada la autoridad del Estado o del príncipe, por los señores feudales; y el factor económico, consistente en el cultivo del suelo por los vasallos o feudatarios, sucesores de los esclavos, pero adscritos a la tierra como siervos de la gleba, y sometidos en personas y bienes a la aristocracia terrateniente, opresora de los humildes y arrogante ante la realiza". (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires, Ed. Heliasta, ed. 11ª, 1997. p.168).

<sup>7</sup> CONTRERAS, José. Internet: <http://www.joseacontreras.net/admon/page04.htm>. Acceso: mayo 2010.

El régimen feudal tuvo su origen en la barbarie, pues cuando los bárbaros invadieron los países romanos, se repartieron las tierras conquistadas, para lo cual los reyes concedieron grandes porciones de tierra a los jefes superiores, que se llamaron señores, y éstos a su vez cedieron pequeñas parcelas a sus afiliados inferiores, que se denominaron vasallos; recibiendo esta concesión el nombre de *“beneficio”*, que con el tiempo pudo transmitirse por herencia. Así es que, la mayor parte de la propiedad era feudal, y de este rasgo característico derivó el feudalismo, cuya institución formó una especie de jerarquía de índole militar, que se fundaba en el dominio de la propiedad territorial y que atribuía a cada noble el ejercicio de soberanía o jurisdicción en su respectivo señorío.

Según el autor Manuel I. Adroque,

*“El feudalismo constituye un sistema político, económico y social de carácter autoritario y corporativo, de profunda estratificación social y fundado en el régimen de la tierra. El emperador, el rey, el príncipe, según fuere el caso, permitía que el señor (duque, conde, barón, etc.) quedara en posesión de vastas extensiones de tierras (comarcas, etc.). Estos celebraban con sus vasallos contratos de feudo, los cuales les permitían habitar y explotar fracciones de tierra contra el pago de prestaciones en especie o en dinero”.*<sup>8</sup>

En su forma más clásica, el feudalismo occidental asumía que casi toda la tierra pertenecía al soberano, que recibía los bienes exclamando la frase *“de nadie sino de Dios”*. Los nobles podían ceder parte de sus feudos a caballeros que le rindieran, a su vez, homenaje, fidelidad y les sirvieran de acuerdo a la extensión de las tierras concedidas. Los problemas surgían cuando un caballero aceptaba feudos de más de un señor, para lo cual se creó la institución del homenaje feudatario, que permitía al caballero proclamar a uno de sus señores como su señor feudal, al que serviría personalmente, en tanto que enviaría a sus vasallos a servir a sus otros señores. Esto quedaba reflejado en la máxima francesa de que *“el señor de mi señor no es mi señor”*, de ahí que, no se consideraba rebelde al subvasallo que combatía contra el señor de su

---

<sup>8</sup> ADROQUE, Manuel.- Op. Cit. p. 25.

señor. Sin embargo, en Inglaterra, Guillermo I el Conquistador y sus sucesores exigieron a los vasallos de sus vasallos que les prestaran juramento de fidelidad.

El feudalismo alcanzó el punto culminante de su desarrollo en el siglo XIII, a partir de entonces inició su decadencia. Con esta etapa denominada feudal, podemos observar como la propiedad ya no alcanza sólo a la vida de otras personas, los siervos, sino también que afectaba directamente a su trabajo, el cual era la forma de pago más rentable que se manejaba para la posesión de una porción de tierra. Así, la propiedad empieza a ser limitada y repartida bajo discriminaciones económicas y sociales tan fuertes que dieron origen a que este régimen de propiedad decayera con las ideas revolucionarias de muchos que buscaron la liberación y desprendimiento de una atadura basada en injusticias y crueldad.

### **1.1.3. En la Edad Contemporánea, Socialista y Liberal.-**

A finales del siglo XVIII y a lo largo del siguiente siglo, en Francia, España y sus antiguos territorios de América, la nueva sociedad burguesa empezó por eliminar los privilegios acostumbrados y originó el establecimiento de la igualdad jurídica de las personas, en donde se permitía la circulación libre de todos los bienes, desatando así, las ataduras impuestas en la época medieval. El modelo de Estado Liberal burgués, fue ganando terreno políticamente frente a la monarquía absoluta, y la economía del régimen feudal es poco a poco desplazada por el mercantilismo y capitalismo en donde la propiedad se considera el eje principal de un sistema que necesita cubrir necesidades y ser un sustento personal y familiar.

Los hechos revolucionarios acaecidos en Francia, iniciaron un proceso que se desarrolló hasta el advenimiento de Napoleón Bonaparte y dieron lugar a la configuración de un derecho de propiedad que fue recogido por el Código Civil francés (1804)<sup>9</sup>, cuya influencia fue particularmente sentida durante todo el siglo XIX, en los pueblos de Occidente, exclusión hecha de los países del *common law*. Se hizo del propietario una especie de soberano y la

---

<sup>9</sup> El Código Civil francés, estaba compuesto de 2.281 artículos y fue dado por la Ley del 30 de ventoso del año XII, correspondiente al 21 de marzo de 1804. (CABANELLAS, Guillermo.- Op. cit. p.73)

propiedad fue considerada un derecho sagrado e inviolable. Era la salvaguardia de la libertad. La simplificación de la propiedad y su organización de base estrictamente individual (no familiar) era además, instrumento ordenado a la supresión de las clases sociales. Libertad, igualdad, fraternidad, eran las mágicas palabras que simbolizan estas ideas. La propiedad era idolatrada, junto con la libertad, la igualdad y el derecho de resistencia a la opresión.<sup>10</sup>

Empieza a concebirse el derecho de propiedad como un derecho subjetivo, es decir, aquella “facultad” atribuida a una persona a la que se le otorga una especie de poder sobre aquella cosa que le pertenece de alguna u otra forma; esta subjetividad hace que la voluntad del propietario se imponga sobre los demás, limitando el derecho y volviéndolo completamente individualista. Con esto, el ejercicio de la libertad individual se manifiesta de una manera amplia dentro de los ordenamientos jurídicos que fueron codificados en la época, en que el liberalismo empezó a desarrollarse dentro de una sociedad cuyo pensamiento era restringido a las órdenes monárquicas y absolutistas.

El Código Napoleónico, desarrollado después de la Revolución Francesa en el año de 1804, fue tomado como texto normativo base para muchos países sobre todo latinoamericanos, puso énfasis especial en el avance de la propiedad inmueble o del suelo, por la importancia que la economía y la política generó en aquel tiempo, la eliminación de manera definitiva del régimen feudal fue uno de los principales propósitos inmediatos, además de la legitimación de las tierras que habían sido transferidas a finales del siglo XVII y XIX.

La forma y características que adopta el derecho de propiedad en las fuentes francesas es el resultado de la asunción del modelo liberal-burgués, el que necesitaba de una propiedad libre de cargas, es decir, despojada de los esquemas propietarios del mundo feudal. Con este importante proceso de desvinculación se unifica la propiedad como instituto jurídico, se atribuye la plenitud de su disposición a su titular, y se pone freno así al poder que ejercían durante el Antiguo Régimen los monarcas y los nobles. La propiedad liberal transforma a su titular en un soberano respecto de los bienes, ya que queda entregada a su libre voluntad la

---

<sup>10</sup> ADROGUE, Manuel.-Op. Cit.- p. 29.

determinación de los usos que se le darían, como el destino económico a que pueden ser aplicados. No tiene respecto de ellas, ninguna obligación que cumplir, ya que está plenamente facultado para no hacer uso de ellas, dejarlas estériles, improductivas e incluso destruirlas.<sup>11</sup>

A comienzos del siglo XX la propiedad privada individual ya era reconocida universalmente; se presentaba como un derecho real simple, ya que no había propiedades superpuestas (el derecho de la Corona en el "*common law*" sólo encontraba alguna aplicación en los casos de desheredación). Estaba libre de toda carga y era ilimitada en el tiempo, confiriendo a su titular la plenitud de los poderes (uso, goce y disposición). Además este régimen jurídico de la propiedad era extensivo tanto a los muebles como a los inmuebles.

Es cierto que en ningún momento la propiedad privada ha sido verdaderamente "absoluta", pero las modalidades y restricciones que las leyes y reglamentos habían establecido no significaban un cambio sensible del contenido del derecho de propiedad ya que por lo general sólo limitaban el ejercicio de los derechos del propietario, pero no alteraban la esencia de ese derecho como ocurriría en el caso de que se suprimiera uno de sus elementos esenciales, como su perpetuidad. Todas las leyes vigentes en ese momento concedían al titular el *ius utendi, fruendi et abutendi* (derecho a usar, gozar y disponer), y le permitían hacer valer esos derechos en su interés personal y exclusivo.<sup>12</sup>

Con el pasar de tiempo, el avance de las teorías doctrinarias y de la normativa jurídica adoptada por cada uno de los países, se recoge como base todo lo que la historia y los grandes pensadores del Derecho innovaron en aquellos tiempos, pero asimismo, las nuevas y distintas teorías e ideologías no se hicieron esperar. Una de las contraposiciones más predominantes al

---

<sup>11</sup> CORDERO, Eduardo. Internet: [www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0716-54552008000100013&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0716-54552008000100013&script=sci_arttext). Acceso: mayo 2010.

<sup>12</sup> MOISSET DE ESPANÉS, Luis. Notas sobre el Concepto y Límites de la Propiedad en el Derecho Comparado. Portugal, Universidad de Coimbra, 1996.

concepto liberal de propiedad, es el llamado socialismo<sup>13</sup>, el cual es aplicado como política de estado en muchos países de Latinoamérica, éste consiste en la redistribución de la riqueza, la cual implica la utilización de diversos métodos económicos, sociales y políticos; la búsqueda de la igualdad entre desiguales, la creación de métodos reconocidos en la ley para la restricción del derecho de propiedad por parte del Estado, quien puede ser un gran aporte para el crecimiento de un país pero al mismo tiempo una gran muralla para el individuo cuyo patrimonio se puede encontrar limitado y en muchos casos ser arrebatado por las distintas vías utilizadas por un Estado que puede llegar a ser absolutista y dictatorial.

Pero no pretendo en este punto de mi trabajo juzgar o emitir mi criterio sobre si la teoría socialista o liberal es la más adecuada para ser aplicada en una determinada circunscripción territorial, que además de los elementos poblacionales y de gobierno conforman el Estado, sino más bien utilizar diversos antecedentes para establecer la introducción a un análisis de lo que implica la propiedad, las limitaciones a la misma y los efectos jurídicos, sociales y políticos que pueden acarrear.

## **1.2. Concepto de Derecho de Propiedad.-**

Son muy diversos los conceptos que se han analizado por muchos juristas en el mundo. Todos ellos como resultado de los antecedentes históricos en su mayoría romanos, y el desenvolvimiento de la sociedad frente a las concepciones implantadas. Vamos a analizar varios de ellos que por su contenido, he tomado como referencia.

El Código Napoleónico, en su Art. 544, consigna que *“la propiedad es el derecho de disfrutar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, en tanto no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes y los reglamentos”*.

---

<sup>13</sup> Según el Diccionario Océano de la Lengua Española, el socialismo es un *“sistema de organización social y económico basado en la propiedad y administración colectiva y estatal de los medios de producción”* (OCÉANO PRÁCTICO. Diccionario de la Lengua Española. Océano Grupo Editorial, 2000. p. 708).

El Código Civil mexicano, en su Art. 830 dice: “*el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.*”<sup>14</sup>

Según la definición dada por el jurista venezolano Andrés Bello, en el artículo 582 del Código Civil de Chile, el derecho de propiedad sería el derecho real en una cosa corporal para gozar y disponer de ella; no siendo contra la ley o contra el derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.

Nuestro Código Civil, en su Art. 599, establece 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.*” Este concepto que nos da la normativa ecuatoriana, la cual se remonta al Código elaborado por Andrés Bello, nos indica que el dominio es considerado un sinónimo de propiedad, la cual es más utilizada jurídicamente; se reconoce a la propiedad como un derecho real que posee una determinada persona limitando a las demás; y, que se ejerce sobre cosas sean muebles o inmuebles para que sean utilizadas a criterio de su propietario sin contraponer la ley y las actividades moralmente lícitas.

Podemos concluir que con la mención a estos textos normativos, la propiedad es considerada como un derecho subjetivo patrimonial en su máxima expresión, el cual conlleva facultades, poderes, deberes y sobre todo limitaciones.

Tomando en cuenta las definiciones doctrinarias, Arturo Alessandri Rodríguez, dice que “*la propiedad es el derecho que confiere al sujeto el poder más amplio sobre una cosa; en principio, lo faculta para apropiarse, en forma exclusiva, de todas las utilidades que el bien es capaz de proporcionar*”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Internet: [www.solon.org/Statutes/Mexico/Spanish/libro2/12t4c1.html](http://www.solon.org/Statutes/Mexico/Spanish/libro2/12t4c1.html). Acceso: Junio 2011.

<sup>15</sup> ALESSANDRI, Arturo y otros. Tratado de los Derechos Reales. Santiago, Ed. Jurídica Chile, ed. 6ª, 1997.p. 35.

Sin embargo de lo dicho, las dos concepciones “dominio” y “propiedad”, son utilizadas como sinónimos desde tiempos remotos como en la Roma antigua, sin que ello haga que su esencia se vea alterada. Además, en la actualidad y como se mencionó antes, el derecho de propiedad puede recaer sobre cosas corporales como bienes muebles e inmuebles, incorporeales como derechos y acciones.

Además, Guillermo Cabanellas, define la propiedad como la *"facultad de gozar y disponer ampliamente de una cosa"*.<sup>16</sup>

Karl Marx, fundador del socialismo científico, sostiene críticamente:

*"En cada época histórica la propiedad se ha desarrollado de un modo diferente en una serie de relaciones sociales completamente distintas. De ahí que la propiedad no sea una cosa eterna, inmutable y sagrada, como lo afirman los juristas, sino una cosa relativa y contingente, producto de la organización económica de las sociedades a través de la historia. Por eso pretender dar una definición de la propiedad, como de una relación independiente, de una categoría abstracta y aparte, de una idea eterna no puede ser más que una ilusión de metafísica o jurisprudencia"*.<sup>17</sup>

El derecho de propiedad es concebido en función de un sujeto abstracto, formalmente igual, siempre idéntico, que dentro del supuesto de hecho de la norma, aparece bajo la denominación del anónimo "el que" o "quien" al que se atribuyen las consecuencias jurídicas previstas en las proposiciones normativas codificadas. La *"lógica del sujeto"* en los códigos decimonónicos integra a la propiedad dentro de un sistema de derechos subjetivos a partir de la figura del *"abstracto sujeto propietario"*<sup>18</sup>.

El derecho subjetivo es un poder que se atribuye a una voluntad para imponerse a una o varias voluntades, cuando quiere una cosa que no está prohibida por la Ley. Con esta noción se

---

<sup>16</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Buenos Aires, Ed. Heliasta, Tomo VII, 1998. p.324

<sup>17</sup> VELA MEDINA, Jannet.- Internet. [www.monografias.com/trabajos15/derecho-propiedad-peru/derecho-propiedad-peru.shtml](http://www.monografias.com/trabajos15/derecho-propiedad-peru/derecho-propiedad-peru.shtml). Acceso: Junio 2010.

<sup>18</sup> LÓPEZ, Ángel. El derecho de propiedad. Zaragoza, Ed. ADC. 51,1998. p. 1643 y 1644.

construye a su vez, una concepción subjetiva del ordenamiento jurídico, el que aparece como unidad o constelación de derechos (poderes o facultades) subjetivos de todos los sujetos de derecho (personas privadas y del Estado). Por eso, no es de extrañar que la propiedad sea definida como un derecho real como una "facultad" o "poder" que tiene un individuo sobre una cosa o un bien, siendo, además un instrumento para el ejercicio de la libertad individual. Es por esto que, los grandes idealistas alemanes (Kant, Fichte y Hegel), describirán la propiedad como una *"esfera de acción libre, realización exterior de la libertad del individuo"*<sup>19</sup>.

### **1.3. Fundamentos de la Propiedad Privada.-**

A lo largo de los tiempos, se han desarrollado diversas teorías y líneas de pensamiento que de una y otra forma han servido como presupuesto para entender la fundamentación jurídica que posee la propiedad, como medios para justificar este derecho eminentemente subjetivo patrimonial que el mismo hombre fue otorgándose con el avance y descubrimiento de nuevas fuentes ideológicas.

Inicialmente, podría reconocerse que la propiedad privada y el derecho a ésta, proviene de la misma naturaleza del hombre, es decir que la propiedad absoluta deviene de la mano del creador, quien como ser supremo otorga al hombre desde su concepción la facultad de disponer de las cosas necesarias para su subsistencia de la forma que crea conveniente.

La doctrina del iusnaturalismo, aquella muy antigua, desde tiempos remotos como el cristianismo, es aquella que según Manuel I. Adroque, se encuentra *"lejos de someter a los débiles a los designios de los poderosos, tiende a proteger a aquellos al proclamar la substancial igualdad de todos los hombres. El destino común nos hermana y permite afirmar la radical injusticia a que se somete a los hombres"*

---

<sup>19</sup> CORDERO, Eduardo y otro.- Internet: [www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0716-54552008000100013&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0716-54552008000100013&script=sci_arttext). Acceso: junio 2010.

*que no cuentan en su vida cotidiana (...) con aquello que les resulta imprescindible para vivir con dignidad.”<sup>20</sup>*

El iusnaturalismo se basa principalmente en la dignidad del hombre y empieza a relacionar a éste con los bienes, los cuales son muy importantes para su crecimiento y desenvolvimiento dentro de una sociedad que requiere que cada persona satisfaga sus necesidades primordiales. Todo esto tiene como eje la libertad con que nace el ser humano para adquirir un bien que lo ayude a subsistir y usar, gozar y disponer de aquel a su libre albedrío.

Esta fuente ideológica inspirada en el Derecho Natural no excluye a otros entes importantes como el Estado mismo y todas las instituciones jurídicas que se han creado con el tiempo, como por ejemplo, la confiscación como una forma de sanción y la expropiación de bienes por causa de utilidad pública, sin que todo esto pueda desmerecer la teoría naturalista que considera al hombre como el único poseedor de los bienes que apropiadamente ha adquirido como un derecho de libertad superior e inalienable.

Existen también las teorías que legitiman la propiedad, es decir que aceptan y reconocen su existencia. La Teoría del Trabajo<sup>21</sup>, afirma que el trabajo es la esencia de la propiedad; ergo esta deriva del trabajo, como recompensa de este. El hombre transforma la naturaleza aumentando su utilidad. Por ello, el producto de ese trabajo debe ser para quien lo ha realizado. Esta corriente sigue lo expresado en líneas anteriores y complementa de cierta forma a la ocupación como fundamento de la propiedad. Pero ha sido duramente criticada ya que el simple trabajo del hombre no puede otorgar la propiedad sino que necesita de ciertos actos voluntarios que hagan que ese trabajo del hombre pueda generar después como fruto del mismo la adquisición de la propiedad.

---

<sup>20</sup> ADROGUE, Manuel.- Op. Cit. p. 43.

<sup>21</sup> Esta teoría nace con los economistas del siglo XVIII, en su obra “Investigación de la Naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”, Adán Smith dice que: El producto del trabajo es la recompensa natural o el mismo. En aquel primer estado de las cosas que suponemos haber precedido a la propiedad de las tierras y a la acumulación de los fondos, todos el producto del trabajo pertenecería al trabajo: en este no había propietario ni otra persona con quien partirlo por derecho de señorío o dominio.

## 1.4. Régimen Jurídico del Derecho de Propiedad

### 1.4.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.-

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba de manera unánime la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>22</sup>, que fue concebida más bien como una actualización de los derechos contenidos en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789.

El Artículo 17 del mencionado texto internacional, cita que *“Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente”*. Además que *“Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”*

Eduardo Novoa Monreal, opina que *“es notable que la declaración no habla ya de derecho “de” propiedad, sino del derecho “a la” propiedad”*<sup>23</sup>. Esto implica un vuelco importantísimo dentro del enfoque que se le da al tema. En efecto, lo fundamental dentro del texto contenido en la declaración es propugnar que todo hombre debe tener acceso a la propiedad. Y ello es más importante que dar garantía a los actuales poseedores de bienes que su derecho no será perturbado, que es lo que hacía la declaración de 1789. Lo que ahora se pretende es que la propiedad se difunda efectivamente entre todos los hombres.

Esta Declaración trata de recoger los derechos básicos y fundamentales del ser humano, de tal forma que su ámbito de aplicación pueda ser extendido a niveles no sólo internos o nacionales sino a nivel mundial. En cuanto al derecho de propiedad exclusivamente, se pretende otorgar garantías al propietario de un bien que ha sido adquirido de buena fe, se establece una especie de protección frente al arbitrio y autoritarismo, sea un tercero particular o del mismo Estado,

---

<sup>22</sup> Este instrumento internacional fue aprobado y proclamado el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>23</sup> NOVOA, Eduardo. La Evolución Del Derecho de Propiedad ante los Actuales Textos Constitucionales Latinoamericanos. Ensayo. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

el cual que puede utilizar medios inadecuados para arrebatar de manera ilegítima el derecho adquirido; sin perjuicio de la permanencia inmutable de aquel bien.

Otro de los textos internacionales que han marcado jurídicamente la historia de nuestros pueblos, es la Convención Americana de los Derechos Humanos, el cual reafirma los principios recogidos por otros instrumentos internacionales, y en su Artículo 21, sobre el derecho a la propiedad, dice textualmente que:

*“Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”.*

Se concluye que el texto de este Convenio es un poco más amplio, en el sentido de que faculta claramente a toda persona a gozar del bien que ha adquirido de manera lícita y legal, pero aclara que el bien común y el interés social es superior al individual y expresa también que este derecho a la propiedad no es absoluto y mucho menos irrenunciable, se impone lo social a lo individual y da al Estado el poder mediante los textos Constitucionales de cada país, a subordinar a la persona a acatar lo ordenado por la ley dejando a un lado su derecho.

#### **1.4.2. En la Constitución de la República del Ecuador 2008.-**

En cuanto a la propiedad, se reconoce su derecho a todos los ecuatorianos pero con limitaciones legales y de políticas públicas. Tal es el caso del artículo 66 numeral 26 de nuestra Constitución, el cual se encuentra dentro del Capítulo Sexto regula los Derechos de Libertad, cuyo texto expresa:

*“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”.*

Es deber del Estado precautelar por el cumplimiento de los derechos fundamentales internacionalmente reconocidos, sin que las limitaciones legales o constitucionales conlleven a una violación íntegra de aquellos sin una justa indemnización.

Sin embargo, la idea de la prevalencia del bienestar colectivo antes que el individual es una teoría aplicada y tomada como referencia en este artículo, pero ¿qué entendemos por bien común? puede ser aquel que vela por la satisfacción de los intereses colectivos ya que si la colectividad en su conjunto está bien, quizás los individuos que la conforman podrán desarrollarse de mejor manera. Pero puede concebirse a la inversa, es decir, la satisfacción de las necesidades de cada individuo puede hacer que la colectividad pueda desarrollarse progresivamente y así mejorar la calidad de vida de todos sus integrantes.

El artículo 321 dispone lo siguiente: *“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”.* Esta norma constitucional establece los tipos de propiedad que una persona puede adoptar dentro del territorio ecuatoriano, pero todas estas clases de propiedad deben cumplir con funciones sociales y ambientales, es decir, como en la norma citada anteriormente, las necesidades sociales deben ser atendidas de manera primordial antes que las privadas, y además la función ambiental se refiere a que si mi propiedad afecta de alguna u otra forma a la conservación del medio ambiente, se debe limitar esa propiedad a fines ambientales que al final servirán como beneficio para toda la sociedad.

Un ejemplo muy claro del cumplimiento de los fines sociales, es la expropiación, en donde el gobierno local para mejorar la ciudad en su aspecto urbanístico, expropia bienes inmuebles para la construcción de una avenida que servirá para el mejoramiento de la circulación vehicular, el tráfico, ruido y contaminación.

## 1.5. Limitaciones al Derecho de Propiedad.-

Algunos autores han clasificado a las limitaciones al derecho a la propiedad, en *privadas*, que son aquellas que se rigen por el Derecho Civil, por ejemplo las servidumbres o la propiedad fiduciaria; *públicas*, las cuales se norman por las leyes administrativas, en donde prevalece el interés público que el Estado intenta satisfacer con el establecimiento de limitaciones que restringen el derecho de dominio, como lo son el uso, el goce, la disposición y el derecho de reivindicación, es decir, la recuperación de la propiedad arrebatada ilegal o ilícitamente.

Hernán Neira, escritor chileno, cita a Locke en uno de sus ensayos, y dice:

*“El hecho de que la propiedad sea anterior al Estado y al consenso político no significa una capacidad ilimitada de acumularla y menos de destruirla. Para Locke, la simple dilapidación o formas actuales de potlach (destrucción ritual de bienes en fiestas o sacrificios) serían contrarias a la ley moral. Y por cierto que en la actualidad existe, quizás más que una sociedad de consumo, una de desechos, de destrucción continua de la propiedad a la que no se le puede llamar potlach sólo en razón de que carece del carácter ritual”<sup>24</sup>.*

Para algunos pensadores liberales contemporáneos, la destrucción de bienes (por consumo conspicuo o no) mantiene la exigencia de crear nuevos bienes, que restituyen lo destruido y que lo valorizan al crear una expectativa sobre la permanencia del ciclo de creación de propiedad.

Las limitaciones de derecho público afectan de manera directa a las características principales de la propiedad, como lo son la exclusividad, perpetuidad y su carácter absoluto. Dejando al propietario con un derecho subordinado al interés público y susceptible de violación, y al Estado con el poder para arrebatar ese derecho fundamental y volverlo totalmente manipulable.

---

<sup>24</sup> NEIRA, Hernán. *Límites a la Propiedad Privada en John Locke*, Salamanca, CUADERNOS SALMANTINOS DE FILOSOFIA. Universidad de Salamanca, España, vol, XXIX, 2002. p. 69-82.

Roberto Dromi<sup>25</sup> en su obra titulada Derecho Administrativo, habla sobre los caracteres específicos de las restricciones o limitaciones al dominio, estableciendo las siguientes:

**a. Generales, constantes y actuales**, es decir, son aplicadas a todos los propietarios en igualdad de condiciones. Permanentes, constantes y de vigencia continuada, a diferencia de la servidumbre y la expropiación, que no se aplican para todos los administrados;

**b. Obligatorias**, imponen obligaciones positivas o de acción (hacer), y obligaciones negativas o de abstención (no hacer y dejar de hacer);

**c. Variadas e ilimitadas**, no están tipificadas en clases ni en categorías, no hay una enumeración taxativa, por ello, cualquier clase de restricción que la Administración conciba, puede, en principio, ser impuesta sin que llegue a tal punto de afectar la plenitud del dominio.

**d. Inindemnizables**, al ser la restricción una condición legal el ejercicio del derecho de propiedad, ella no implica una carga, sacrificio, deterioro o perjuicio especial digno de reparación indemnizatoria. La ausencia de menoscabo especial excluye la instancia reparatoria. Aquí estamos hablando de las meras restricciones.

**e. Imprescriptibles**, no se extinguen por desuso ni por no uso, porque su imposición forma parte de las prerrogativas o competencias intransferibles e irrenunciables del poder público.

**f. Indeterminadas**, pueden afectar bienes inmuebles como muebles, pueden consistir en derechos de preferencia para adquirirlos, consultas previas, autorizaciones especiales, etc.

**g. Ejecutorias**, el particular no tiene derecho a interponer acciones negatorias que puedan paralizar los trabajos. Sólo quedará derecho a reclamar daños y perjuicios.

---

<sup>25</sup> DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Buenos Aires, Ed. Hispano Libros, 11ª, 2006. p. 2066.

Finalmente, podemos mencionar brevemente las principales y doctrinariamente más tratadas limitaciones al derecho de propiedad o dominio, entre ellas encontramos:

1. *Servidumbre*, considerada un derecho real público, que se constituye con el fin de un uso público, mediante un acto o contrato administrativo;

2. *Expropiación*, el objeto de mi análisis general, genera un choque entre derechos públicos y privados, ya que el Estado de forma coactiva despoja a un particular de su propiedad, por utilidad pública, mediante acto administrativo y que la ley establece un determinado procedimiento. Más adelante, podremos desarrollar este tema con más profundidad;

3. *Ocupación temporánea*, cuando el Estado por razones de interés público ocupa de manera provisional un bien para usarlo y gozarlo;

4. *Requisición*, el Estado o la entidad pública requirente adquiere cosas muebles o utiliza bienes inmuebles, de manera coactiva, legal y con efectos indemnizatorios;

5. *Decomiso*, considerada una medida de policía de la propiedad, se establece como consecuencia de una infracción, es decir, como una sanción judicial o administrativa,

6. *Confiscación*, se priva definitivamente al particular o administrado de su propiedad, la cual pasa a manos del Estado, sin previa indemnización, por infracciones o delitos;

7. *Secuestro*, tomada en cuenta propiamente en el derecho civil o penal, el cual consiste en una medida provisional ordenada por juez competente, aplicado a bienes muebles exclusivamente, con el fin de obligar al deudor a cancelar al acreedor la deuda pendiente.

Siendo la expropiación una forma de limitar el derecho a la propiedad, corresponde analizar su concepto, características y principales efectos, además del procedimiento legal establecido para esta figura jurídica, por lo que en los capítulos más adelante expuestos, expondremos cada uno de estos temas a profundidad.

## CAPÍTULO II

### 2. LA EXPROPIACIÓN

#### 2.1. Definición Jurídica.-

La definición de expropiación se remonta a los tiempos antiguos de Grecia y sobretodo Roma, donde los juristas romanos contemplaron la figura de la expropiación, que como ejemplo se manifestó en esas épocas, con la enajenación de los bienes de la Iglesia con fines de interés social. La actual sociedad muestra una cara esencialmente socialista, es decir, el arrebatar a otros parte de su propiedad para la satisfacción de un interés común donde las necesidades de todos priman sobre el interés individual. Con el pasar de los siglos, el derecho de propiedad fue objeto de protección particular, estableciéndose la figura de la indemnización como forma de resarcimiento al eventual daño causado por el Estado, al expropiar y limitar el derecho de propiedad a un ciudadano.

Muchos autores han recogido diversas concepciones doctrinarias sobre la expropiación, donde la mayor parte de éstas llegan a un centro común. Vamos a revisar algunas de ellas.

**a. Guillermo Cabanellas**, dice que la expropiación es: *“Desposeimiento o privación de la propiedad, por causa de utilidad pública o interés preferente, y a cambio de una indemnización previa.”* Añade también que es: *“Pérdida o privación inexcusable de todos o parte de sus bienes, por requerirlo en bien público, y a cambio de una compensación en dinero”*.<sup>26</sup>

**b. El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua**, dice sobre la expropiación lo siguiente: *“Privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho, dándole a*

---

<sup>26</sup> CABANELLAS, Guillermo.- Op. Cit.- p. 160.

*cambio una indemnización. Se efectúa por motivos de utilidad pública o interés social previstos en las leyes.”*<sup>27</sup>

**c. Miguel Marienhoff**, habla sobre la expropiación y la menciona definiéndola como *“el medio jurídico en cuyo mérito el Estado obtiene que un bien sea transferido de un patrimonio a otro por causa de utilidad pública, previa indemnización.”*<sup>28</sup>

**d. Roberto Dromi**, define a la expropiación como *“el instituto de derecho público mediante el cual el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva coactivamente de la propiedad de un bien a su titular, siguiendo determinado procedimiento y pagando una indemnización previa, en dinero, integralmente justa y única.”*<sup>29</sup>

**e. Andrés Serra Rojas**, establece un concepto de expropiación y dice que *“es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado (...), unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa.”*<sup>30</sup>

**f.** La expropiación se condiciona a *“un sistema de garantías”*: *“necesidad pública, evidente (...); constatación por la Ley de ese caso límite; indemnización, que además de ser justa en su cuantía, ha de ser hecha efectiva precisamente de manera previa, como condición misma del desapoderamiento”*<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Internet: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=expropiar](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=expropiar). Acceso: junio 2011.

<sup>28</sup> MARIENHOFF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, ed. 5ª, 1995.p. 127.

<sup>29</sup> DROMI, Roberto.- Op. Cit.- p. 951

<sup>30</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México, Ed.Porrúa, 1999.p. 431.

<sup>31</sup> Internet: <http://www.estade.org/>. Acceso. Julio 2010.

**g. Faride Alfaro**, menciona que para definir a la expropiación se debe hacer una determinación de sus requisitos, dice que aquellos son; “a) *Aparece siempre como una enajenación forzosa de la propiedad; b) Es necesario que se declare su necesidad por razones de utilidad pública o de interés social; c) Que la declaratoria la haga el legislador ordinario, o el extraordinario facultado, o el de emergencia; d) Que haya un previo y debido proceso; e) Que exista previa indemnización (...).*”<sup>32</sup>

**h. Eustargio Jarría**, define el término expropiar estableciendo que “*etimológicamente, equivale a “salir de la propiedad”, convirtiéndose en propiedad pública. Y se dice expropiar y no apropiar. Se establece así la diferencia fundamental de la expropiación con la confiscación, (...).*”<sup>33</sup>

**i. Gabino Fraga**, se refiere a la expropiación y dice que en ésta “*el Estado hace recaer todo el gravamen sobre una persona y la priva de su propiedad sin que los demás individuos, en situaciones semejantes, los afecte en la misma forma*”.<sup>34</sup>

Es así, que de las citas bibliográficas antes descritas, podemos extraer una idea común y en la que concuerdan todos los autores citados, y es que la expropiación es un medio a través del cual el Estado priva del derecho de propiedad a un particular, con la finalidad de satisfacer las necesidades públicas pero con el previo pago de una indemnización por tal afectación.

En consecuencia, la institución de la expropiación fue creada con el fin de satisfacer el interés de la sociedad en general, utilizando medios legales para que a través de un acto administrativo emanado por la autoridad competente, se realice mediante un procedimiento de carácter administrativo establecido en la Ley, el traspaso o cesión del derecho de propiedad sobre un determinado bien perteneciente a un particular y que se transfiera al Estado,

---

<sup>32</sup> ALFARO, Faride. El Proceso de Expropiación. Bogotá, Tesis, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas, 1987.p. 21 y 22.

<sup>33</sup> JARRÍA, Eustargio y otro. Derecho Administrativo. Bogotá, Ed. CEIDA, ed. 7ª, 1978. p. 434.

<sup>34</sup> FRAGA FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1980. p. 375.

convirtiéndose en un bien público, no sin antes indemnizar por el daño causado y realizar el pago del justo precio por la propiedad arrebatada.

## **2.2. Naturaleza y características de la Expropiación.-**

Desde la Constitución Política hasta la normativa legal, la expropiación fundamenta su aplicación en el ordenamiento jurídico de cada país. Muchos juristas rechazan la teoría de que la expropiación configura una especie de compraventa y que el dinero que recibe el expropiado es el precio fijado entre las partes, ya que el beneficio no es particular sino más bien de toda la sociedad.

Enrique Sayagués, se expresa sobre este dilema y dice “*Cuando la entidad estatal expropia, ejerce un poder jurídico que la Constitución consagra, pero como el ejercicio de ese poder supone el sacrificio del derecho del propietario, es preciso compensar o indemnizar los perjuicios que sufre éste.*”<sup>35</sup> La asimilación de la expropiación a una compraventa forzosa, le aleja completamente de sus finalidades y características primordiales, ya que la transferencia del dominio no se origina en el acuerdo de las partes sino en la decisión administrativa del Estado y cuyo procedimiento difiere del establecido en las normas civiles para el caso de la compraventa entre particulares.

Con la finalidad de ubicar a la figura de la expropiación en un espacio y fundamento determinado, se han establecido ciertas corrientes en cuanto a su naturaleza:

- *Institución Privatista.*- En donde varios autores establecen que: la expropiación es una compraventa forzosa que se encuentra regida por el derecho privado.
  
- *Institución Mixta.*- Según varios autores y decisiones judiciales, la expropiación está regida por el derecho público y por del derecho privado.

---

<sup>35</sup>SAYAGUES, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, ed. 7ª, 2002. p.324.

- *Institución Publicista.*- Que asegura que la expropiación es un instituto homogéneo, es decir que está regulada en todas sus fases por el derecho público, y más concretamente por el derecho administrativo; por ello la legislación puede ser tanto nacional como local.

En base de lo anterior, creo que en nuestro país la figura de la expropiación es considerada una institución mixta, ya que cuando inicia el procedimiento administrativo de expropiación la autoridad expropiante realiza una aplicación de las normas de derecho público, sin embargo, cuando no existe un acuerdo entre las partes, el Estado debe dar inicio al juicio de expropiación, el cual está regulado por las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil, es decir que la institución de la expropiación es mixta por las leyes aplicables para cada caso.

En cuanto a las características de la expropiación, podemos citar las siguientes:

Según el jurista ecuatoriano Nicolás Granja, establece como características las siguientes:

- La expropiación implica, ante todo, el reconocimiento “*in íntegram*” de la propiedad o del derecho del particular, desde el primer instante reconociéndole un crédito en contra del expropiante, por un valor igual al bien que pierde.
- La expropiación no es sino, una transformación del derecho de propiedad del expropiado, vale decir, una transformación del derecho real o propiedad, en derecho personal o crédito, a través de la indemnización.
- Si bien es cierto que la expropiación no entraña en modo alguno la pérdida del derecho que el particular tiene de conservar su propiedad, en cambio, sí constituye jurídicamente una excepción de limitación a la perpetuidad del dominio sobre un bien que le pertenece.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> GRANJA, Nicolás. Fundamentos de Derecho Administrativo. Quito, Ed. Jurídica del Ecuador, 1998. p. 284.

El mexicano Miguel Galindo Camacho añade a aquellas, ciertas características o elementos que he considerado primordiales mencionar:

- La existencia de una causa de utilidad pública. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo segundo del artículo 27 establece que *“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”*, es decir, *si no existe causa de utilidad pública no podrá llevarse a cabo la expropiación de bien alguno de los particulares”*
- La existencia de la autoridad que decreta la expropiación. El artículo segundo de la Ley de Expropiación expresa que la declaratoria de expropiación corresponde al Ejecutivo Federal, mismo que debe determinar si en el caso particular a estudio procede la expropiación por presentarse algunas de las causales mencionadas.
- La existencia del bien objeto o motivo de la expropiación. Los bienes que son objeto de la expropiación están constituidos por bienes propiedad de los particulares de cualquiera naturaleza, inmuebles o muebles, derechos, y el dinero nunca puede ser objeto de la expropiación.
- La obligación por parte del Estado de pagar la indemnización o precio justo.

Adicionalmente, podemos añadir que la expropiación:

- Es un derecho potestativo, es decir que emana del Estado y de la potestad soberana que tiene él mismo sobre los particulares. Este poder tiene un origen constitucional y legal que emana de la misma voluntad popular, y que es reconocida de manera universal.
- Las causales expropiatorias tienen un carácter normativo, es decir que se encuentran previamente enumeradas de manera taxativa en la ley, y solo mediante la aplicación de éstas se podrá proceder a la iniciación de un proceso expropiatorio como parte de su causa de justificación.

### **2.3. Fundamentos Doctrinarios y Jurídicos.-**

Muchos autores concuerdan respecto de este tema, que existen varias teorías doctrinarias y filosóficas que sirven como justificación a la institución de la expropiación y a la aceptación, aplicación y desarrollo de la misma. Entre todas las teorías citadas podemos mencionar las más importantes y que pueden ser acogidas como base fundamental de la expropiación, y son:

**a. Teoría de la colisión de derechos.-** Para muchos autores el origen de la expropiación se da cuando el Derecho Público con sus potestades constitucional y legalmente reconocidas, se sobrepone o intenta ser superior a los derechos privados, esto es, de los particulares, en donde el Estado pretende que el administrado ceda ante el poder estatal que representa al interés público o colectivo. Pero el Derecho supone ordenación y armonía entre derechos, donde más bien la pugna no es entre éstos sino entre el interés del particular, que es privado, y el interés de la entidad estatal, que es público.

**b. Teoría de las reservas.-** Esta corriente se basa en el antiguo origen de la propiedad, en donde prevalecía la colectividad de bienes, todo es todos, pero el Estado con el paso del tiempo y la superioridad de la propiedad individual, preservó por las necesidades de la sociedad, la facultad o potestad de apropiarse de los bienes que en un principio, por la colectividad, eran de su dominio.

**c. Teoría del dominio eminente.-** El Estado en razón de su soberanía pretende apropiarse de los bienes de los particulares. Esta teoría ha sido rechazada ya que se confunde el derecho de propiedad con la soberanía estatal.

**d. Teoría de la función social de la propiedad.-** Se dice que la propiedad debe cumplir una finalidad social, es decir que no sólo debe satisfacer los intereses de sus propietarios sino propender a la solidaridad social. Muchos autores rechazan esta teoría ya que la propiedad perdería su esencia de derecho subjetivo.

**e. Teoría de los fines del Estado.-** Uno de los deberes primordiales del Estado es la satisfacción de las necesidades sociales, por lo que la facultad de expropiar se fundamenta en el bien común. Esta corriente ha sido mundialmente aceptada por textos internacionales,

jurisprudencia y constituciones en su mayoría latinoamericanas, ya que el Estado para la consecución de sus fines, debe de alguna u otra forma limitar los derechos de los individuos sin causar un daño irreparable.

Una vez recopilado el fundamento doctrinario que establece los primeros pilares de justificación de la institución en análisis, debemos centrar nuestra atención en los aspectos jurídicos que sirven igualmente de base para que el Estado pueda obrar y afectar de cierta forma el derecho subjetivo y humano a la propiedad, cimientos constitucionales, legales y jurisprudenciales, que a través de la historia han sido invocados por la administración pública para motivar sus actos frente a los particulares.

La Constitución Política del Ecuador, elaborada y aprobada en referendun del año 2008 por la Asamblea Constituyente creada para el efecto, ampara a la expropiación como una facultad del Estado, en base a su poder de *imperium* e invocando al bien común y a la satisfacción de los intereses colectivos, como base de su consagración.

El Art. 323 establece: *“Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.”*<sup>37</sup>

Al igual que la nuestra, muchos textos constitucionales del mundo y principalmente de Latinoamérica, han consagrado a la expropiación, y de ellos cabe mencionar los siguientes:

En Colombia, el Art. 58. de su Carta Magna establece:

*“(...) Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.*

---

*Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.*

*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. (...).”<sup>38</sup>*

En Argentina, el Art. 17, también de su Constitución, establece: *“La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada (...).”<sup>39</sup>*

La Constitución mexicana de 1917, reformada en el año 2006, en su Art. 27 dice: *“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”<sup>40</sup>*

En cuanto a los textos Constitucionales europeos, tenemos:

La Constitución española de 1978, reformada en 1992, Artículo 33: *“(...) 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”<sup>41</sup>*

También la Constitución italiana de 1947, establece que: *“(...) La propiedad privada será reconocida y garantizada por la ley, la cual determinará sus modalidades de adquisición y de*

---

<sup>38</sup> Internet: <http://abc.senado.gov.co/>. Acceso: julio 2010.

<sup>39</sup> Internet: <http://www.senado.gov.ar>. Acceso: julio 2010.

<sup>40</sup> Internet: <http://www.diputados.gob.mx/>. Acceso: julio 2010.

<sup>41</sup> Internet: <http://www.senado.es/>. Acceso: julio 2010.

*goce y los límites de la misma, con el fin de asegurar su función social y de hacerla accesible a todos. La propiedad privada podrá ser expropiada por motivos de interés general en los casos previstos por la ley y mediante indemnización.*”<sup>42</sup>

De los ejemplos citados, podemos concluir que la expropiación no es un tema ajeno a la realidad social que viven muchos países en el mundo; la necesidad de emplear el poder estatal sea para la consecución de los fines del Estado o para la satisfacción de las necesidades públicas, es inminentemente importante para el desarrollo de los países pero sin menoscabar en el derecho superior de la persona a gozar de su propiedad e invocar la protección del Estado cuando aquel derecho se vea violentado y no obtenga la subsanación racional, idónea y justa al eventual daño ocasionado, pues también es un fin del Estado, la protección sea individual o colectiva de los derechos de los ciudadanos que residen en su territorio.

Siguiendo con nuestro desarrollo, debemos invocar a Ley, la cual es de inmediata aplicación y que desarrolla con más énfasis lo contemplado en los textos constitucionales. En el caso de nuestro país más concretamente, varias son las leyes que regulan a la expropiación, y entre las de principal aplicación tenemos:

- *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en la Sección III, sobre la Adquisición de Bienes Inmuebles, Art. 58, establece las pautas generales sobre la expropiación, igualmente rigiéndose al lineamiento sobre la declaratoria de utilidad pública previamente necesaria para expropiar un bien y en el caso de desacuerdo sobre el precio de éste entre la entidad estatal y el particular, se aplicarán las normas del Código de Procedimiento Civil para el juicio de expropiación. Un punto especial en esta ley, es lo establece el mismo Art. 58 en su último inciso, sobre la expropiación de bienes inmuebles entre entidades del sector público, donde dice que “*no se requerirá de declaratoria de utilidad pública o interés social ni, en el caso de donación, de insinuación judicial. Se la podrá realizar por compraventa, permuta, donación, compensación de cuentas, traslado de partidas presupuestarias o de activos.*”; esto

---

<sup>42</sup> Internet: <http://www.constitucion.es/otras> Acceso: julio 2010.

procederá en caso de acuerdo entre las dos instituciones, y en caso contrario se regirá a lo establecido en la ley y su reglamento.

- *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, regula las expropiaciones en el Art. 446 y siguientes; aquí cabe recalcar las amplias facultades que tienen los municipios para realizar expropiaciones de inmuebles sin la intervención del gobierno central, en virtud de la autonomía reconocida por la Constitución. Esta normativa legal regula los pasos que deben seguirse para una expropiación forzosa, como lo son: declaratoria de utilidad pública, notificación de la decisión del consejo municipal, avalúo del bien, pago del justo precio; y, además contempla al Código de Procedimiento Civil como normas secundarias a aplicarse en caso de subsanar lo que aquella ley no contemplare.
  
- *El Código de Procedimiento Civil*, en su Art. 792 y siguientes, se establece el procedimiento que deberá seguirse ante el Juez Civil competente en razón del territorio, en donde la demanda es planteada por la institución pública expropiante. El juicio de expropiación tiene solamente como objeto el fijar el precio del bien que va a ser expropiado el cual debe tener como antecedente la declaratoria de utilidad pública.

Como podemos observar, de las antes citadas normas de leyes vigentes en nuestro país, se desprende que no contamos con una ley única de expropiación, sino que cada institución pública de acuerdo a la materia, aplica la ley pertinente a cada caso; por ejemplo cuando la entidad expropiante es el Municipio de Quito, deberá obligatoriamente motivar sus actos en base al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y así indistintamente.

A pesar de que se maneja y existe una ley para cada caso en concreto, considero necesaria la elaboración de una ley de expropiaciones que abarque los principios generales, fundamentos específicos y sobre todo un procedimiento único que sea empleado por todas las instituciones de la administración pública, para así poder evitar conflictos de normas, mala aplicación legal

y mucho más, el mal uso de la discrecionalidad, problema general y gravísimo cuando se trata de vulnerar derechos subjetivos de los administrados.

## **2.4. Sujetos que participan en la Expropiación.-**

Son dos los sujetos que intervienen dentro de la institución de la expropiación, y más certeramente en su procedimiento: el sujeto activo y el sujeto pasivo.

*a. Sujeto Activo.-* Propiamente dicho, la autoridad expropiante o Estado, de la cual emana el acto administrativo de declaratoria de utilidad pública sobre un determinado bien, y da inicio al proceso de expropiación con la notificación de dicho acto al particular afectado. Esta potestad se basa en la soberanía y poder estatal consagrado en la Constitución como texto normativo de mayor rango dentro del ordenamiento jurídico de cada país.

Fiorini, expone sobre el tema y dice que *“el Estado moderno ha creado distintas clases de sujetos públicos con personalidad pública, que realizan fines encomendados al Estado, lógico es entonces suponer que a esta técnica descentralizadora se le reconozca la posible ejecución de gestiones que correspondan al Estado (...)”*.<sup>43</sup>

El Estado, a través de la delegación de sus atribuciones a entidades estatales como municipios o empresas públicas, es el encargado de realizar todos los pasos necesarios para cumplir el cometido encargado. Pero cabe la posibilidad de que existan efectivamente excepciones a esta regla general de que solo el Estado y sus entidades filiales puedan iniciar un proceso expropiatorio, ya que como menciona Roberto Dromi, como caso excepcional, *“cuando media una ley que declara la utilidad pública de un bien y exige un agravio al derecho de propiedad, por comportamientos indebidos del expropiante o situaciones de hecho que impidan disponer de él en condiciones normales, (...)”*<sup>44</sup>. Y aclara que esto no implica de ninguna manera que se produzca un cambio de sujeto activo (expropiante) a sujeto pasivo (expropiado).

---

<sup>43</sup> FIORINI, Bartolomé. Derecho Administrativo. Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, 1997. p. 149.

<sup>44</sup> DROMI, Roberto.- Op. Cit.- p. 957.

*b. Sujeto Pasivo.*- Por regla general, el particular o administrado se constituye en el sujeto expropiado, es decir, aquella persona natural o jurídica titular del derecho de propiedad sobre determinado bien, que es considerado por la autoridad estatal como un objeto necesario para el cumplimiento de un fin respectivo. Villegas Basavilbaso, citado por Faride Alfaro Ibagón, considera al sujeto expropiado como el “*titular del bien objeto de la declaración de utilidad pública o de interés social*”<sup>45</sup>

En forma adicional a lo expuesto, el sujeto pasivo o expropiado es aquel que recibe del Estado la “indemnización” o dicho propiamente, el justo precio por el bien sometido a expropiación, el cual es valorado previamente y se establece un precio que muchas veces no satisface los intereses del particular o no es considerado como el valor real; es aquí donde se presentan los conflictos de intereses, la disputa entre la entidad expropiante y el administrado, lo cual analizaremos más adelante.

Sayagués, sobre las excepciones en cuanto a la persona expropiada, dice: “*la circunstancia de que el expropiado sea una persona incapaz, no impide la expropiación y sólo influye en algunas particularidades del trámite expropiatorio. Lo mismo cabe decir de los propietarios cuyos nombres se ignoran. (...)*”.<sup>46</sup>

De la cita antes transcrita, se desprende que el trámite expropiatorio tiene como finalidad principal la transferencia del bien de un particular al patrimonio del Estado, es decir, el bien inmueble sin importar la calidad que tiene el sujeto expropiado, ya que eso no impediría que se llegue a concretar la expropiación.

Cabe la posibilidad de que la expropiación pueda realizarse entre entidades del sector público; esta es considerada una situación bastante singular, ya que cada entidad pública debe cumplir con las finalidades legales y constitucionales que se les ha asignado, y podría darse una

---

<sup>45</sup> ALFARO, Faride.- Op. Cit.- p. 27.

<sup>46</sup> SAYAGUES, Enrique.- Op. Cit.- p. 318.

especie de rompimiento de la unidad que hay entre ellas, pero desde mi punto de vista, el máximo fundamento y objetivo de la expropiación es la satisfacción de intereses y necesidades de la colectividad que el Estado está obligado a cubrir, y no debería afectar el hecho de que sea una entidad pública el sujeto expropiado, pero debemos en este punto añadir que la declaratoria de utilidad pública, cuando la ley aplicable exija que se la emita, debe ser lo suficientemente motivada ya que la iniciación de un proceso expropiatorio no tendría que afectar a algún otro sector de la sociedad. Esto se ha constituido en un problema jurídico duramente discutido, sin embargo, en nuestro país se han llevado a cabo ese tipo de expropiaciones en donde la entidad expropiante debe acreditar con más énfasis los motivos para solicitar la expropiación de un bien determinado, sin afectar el patrimonio del Estado.

## **2.5. Objetos de Expropiación.-**

Pueden ser objeto de expropiación todos los bienes, sean materiales, inmateriales, muebles o inmuebles, con la única excepción del dinero.

Andrés Serra Rojas, establece una enumeración de los casos en los cuales se extiende la expropiación:

- a) *Bienes inmuebles;*
- b) *Limitaciones al derecho de propiedad;*
- c) *Bienes muebles;*
- d) *Empresas mercantiles y negociaciones industriales, inspiradas en propósitos de interés social;*
- e) *Los demás bienes muebles e inmuebles que fije la ley (...);*
- f) *Los derechos de autor.*<sup>47</sup>

La doctrina ha establecido que existen dos teorías sobre el objeto de la expropiación. Estas son: la **teoría restrictiva**, según la cual, la expropiación se circunscribe a los bienes inmuebles, y no rige para la propiedad mueble por ser fácilmente transferibles por las vías comerciales

---

<sup>47</sup> SERRA ROJAS, Andrés.- Op. Cit.- p. 440 y 441.

comunes y corrientes; y, la *teoría expansiva*, que considera por el contrario que, la expropiación se aplica también a los bienes muebles, corporales como incorporales, pues el interés colectivo así lo reclama, por ejemplo, en los casos de alimentación o del cambio monetario, así como en el de las obras literarias y artísticas. Es así que, pueden ser objeto de expropiación, en general, los bienes, derechos y cualquier tipo de intereses patrimoniales legítimos. Excluyéndose, por lo tanto, los derechos personalísimos y familiares. Esta última teoría ha sido acogida y aplicada en nuestro país, y en muchas de las legislaciones de América Latina.

En cuanto a los bienes del Estado, Alfaro Ibagón cita el Código Civil colombiano, en su artículo 674, y dice: *“en bienes de uso público o bienes fiscales, los segundos, por su carácter de inalienables, no pueden ser objeto de expropiación, a no ser que por voluntad del órgano legislativo sean desafectados del uso público, haciendo por lo tanto factible su enajenación y por ende, su Expropiación.”*<sup>48</sup>

## **2.6. Tipos de Expropiación.-**

Según la doctrina y nuestra legislación, se han establecido varios tipos de expropiaciones, de lo cual, podemos citar:

### **2.6.1. Procedimiento General:**

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ha establecido el procedimiento general a seguirse en los casos de expropiación que cualquier entidad del sector público requiera efectuar, es decir, establece los lineamientos básicos a seguirse y aplicarse por la entidad pública que requiera realizar la expropiación, por lo que, según el Art. 58 del mencionado cuerpo legal, el procedimiento es el siguiente:

---

<sup>48</sup> ALFARO, Faride.- Op. Cit.- p. 21 y 22.

- a) Declaratoria de utilidad pública o interés social de la máxima autoridad de la entidad pública, con el fin de adquirir un bien inmueble determinado y que se inscribe en el Registro de la Propiedad;
- b) Luego de declarada la utilidad pública, se buscará un acuerdo directo entre las partes por un lapso de noventa días;
- c) El precio acordado no puede exceder del 10% de dicho avalúo;
- d) El precio podrá ser impugnado en sede administrativa, más no el acto administrativo;
- e) Una vez que las partes han llegado a un acuerdo, la transferencia de dominio se perfecciona con la celebración de la escritura pública correspondiente y su inscripción en el registro de la propiedad;
- f) En el caso de que no se haya llegado a un acuerdo sobre el precio del bien a expropiarse, se iniciará el juicio de expropiación, el cual se regirá por las normas establecidas en el Código de Procedimiento Civil;
- g) Para la transferencia del bien inmueble, se requiere que el dueño haya cancelado todos los impuestos correspondientes a dicho bien.

Dentro de los parámetros detallados anteriormente por el Art. 58 de la LOSNCP, cabe recalcar la particularidad de que esta norma regula el caso especial de las expropiaciones entre entidades del sector público, y establece que cuando se dé el caso, no será necesaria la declaratoria de utilidad o interés social, ya que se la realizará directamente por medio de compraventa, permuta, donación, compensación de cuentas, traslado de partidas presupuestarias o de activos.

### **2.6.2. Procedimientos Especiales:**

Con relación a los tipos de expropiación especiales, la doctrina ha sido unánime en señalar los principales, y entre ellos encontramos:

*Expropiaciones especiales* propiamente dichas, son: a) Obras, bienes, servicios o concesiones; b) aquellas con rango de ley en las que necesariamente se declare que

determinado bien o clase de bienes sean utilizados para una función social; c) las expropiaciones por razón de urbanismo; d) expropiaciones por causa de colonización y de fincas mejorables.

- *Expropiación por grupo de bienes*, cuando la Administración deba expropiar una zona territorial de gran expansión, y se lo realizará mediante un trámite especial.
- *Expropiación que dé lugar a traslados de poblaciones*, según el jurista García Oviedo, “la expropiación se extenderá no sólo a las tierras de necesaria ocupación, sino a la totalidad de los bienes inmuebles que estén sitos en el territorio sobre el que reside el núcleo de población afectada (...).”<sup>49</sup>
- *Expropiación de bienes de valor artístico, histórico o arqueológico*, en donde el precio es establecido mediante la intervención de un perito imparcial. Se añade que podrán ser objeto de expropiación los edificios y terrenos que obstruyan la construcción o conservación de monumentos artísticos con carácter histórico.
- *Expropiación por motivos de defensa nacional*, esto ocurre en casos en donde se vea posiblemente afectada la seguridad interna y externa de un Estado, en zonas fronterizas y militares.
- *Expropiación por razón de explotaciones mineras*, en casos de que no exista un acuerdo entre los concesionarios de explotación y los propietarios de la superficie.
- *Expropiación por motivos de beneficencia*, es el caso de Fundaciones, Asociaciones y entidades en general sin fines de lucro y cuyos fines sean enteramente sociales y benéficos.

---

<sup>49</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos y otro. Derecho Administrativo. Madrid, Ed. EISA, ed. 9ª, 1968. p.495.

Existen también otras clasificaciones, asimismo aceptadas y aplicadas en muchos casos, y tenemos las siguientes como adicionales a lo anterior, agregadas por Faride Alfaro<sup>50</sup>:

- *Expropiación sin indemnización, por motivos de equidad*, esto se da cuando la expropiación es parcial, con el fin de emprender una obra pública, haciendo que el resto del bien adquiera plusvalía.
- *Expropiación de Urgencia*, cuando la Administración así lo estimare, es decir, cuando se requiera de suma urgencia adelantar el proceso expropiatorio por razones de interés estatal y social.

## **2.7. Utilidad Pública o de Interés Social.-**

Debe entenderse la concepción de utilidad pública en su extensión más general, la cual constituye o representa el alcanzar la satisfacción de los intereses y necesidades de la sociedad, comunidad o colectividad. Esta apreciación ha sido recogida y plasmada en todas las Constituciones y legislaciones que contemplan la institución de la expropiación como una forma de limitar el dominio privado para lograr el cumplimiento de fines estatales.

Hay muchas formas de enunciar a la “utilidad pública”, por lo que es llamada también, necesidad pública, uso público, interés general, entre otras, pero todas ellas llegan a un mismo punto, la satisfacción del conglomerado social.

En cuanto a sus antecedentes, *“la palabra “necesidad pública”, aparece en Francia, en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, de 1789, artículo 17. El Código Civil francés, art. 545, reemplazó aquella expresión por “utilidad pública”. Aunque este último término es más amplio y comprensivo que el anterior (...).”*<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> ALFARO, Faride.- Op. Cit.- p. 33.

<sup>51</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos y otro.- Op. Cit.- p. 498.

La noción original de la expropiación se vincula con la obra pública y, posteriormente, con el funcionamiento del servicio público; de ahí la denominación “de utilidad pública”. Pero debe recordarse que la noción de servicio público se vincula originalmente de una manera inseparable del dominio público. Así, la utilidad pública se encuentra estrechamente vinculada con estos tres conceptos jurídicos de “obra pública”, “servicio público” y “dominio público” y, en consecuencia, también a la prestación de tales servicios y la ejecución de tales obras por delegación a particulares, concesionarios de obras o de servicios. En todos estos casos, como lo señala García de Enterría esto limitaba la expropiación a los bienes inmuebles, mientras que *“los muebles, ordinariamente genéricos, si no fungibles, podían adquirirse por los medios ordinarios de la contratación”*<sup>52</sup>

Adicionalmente, el Convenio Privado entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República del Ecuador para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones, suscrito en Quito el 27 de octubre de 1993, en su Artículo V, numeral 1, regula las Expropiaciones y Compensaciones, y literalmente dice:

*“1. Ninguna de las Partes Contratantes tomará medidas de nacionalización o expropiación ni ninguna otra medida que tenga el mismo efecto, contra inversiones que se encuentren en su territorio y que pertenezcan a inversionistas de la otra Parte Contratante, **a menos que dichas medidas sean tomadas por razones de utilidad pública o interés nacional**, sobre una base no discriminatoria y bajo el debido proceso legal. De la legalidad de la nacionalización, expropiación o de cualquier otra medida que tenga un efecto equivalente y el monto de la compensación se podrá reclamar en procedimiento judicial ordinario. ( Lo subrayado es mío)”*<sup>53</sup>

Igualmente, el Ecuador a través de Convenios Internacionales, reconoce que la expropiación debe ser hecha en base a una previa declaratoria de utilidad pública cuando se trata de inversiones de la parte contratante.

---

<sup>52</sup> Internet: <http://www.estade.org/> Acceso: agosto 2010.

<sup>53</sup> Internet: <http://www.sice.oas.org/> Acceso: agosto 2010.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en uno de sus interesantes fallos, se manifiesta sobre las expropiaciones de territorios indígenas y dice:

*“(...) la Corte ha señalado que cuando existan conflictos de intereses en las reivindicaciones indígenas, habrá de valorarse caso por caso la legalidad, necesidad, proporcionalidad y el logro de un objetivo legítimo en una sociedad democrática (utilidad pública e interés social), para restringir el derecho de propiedad privada, por un lado, o el derecho a las tierras tradicionales, por el otro (...).”*<sup>54</sup>

Acertadamente, la Corte enuncia a la necesaria utilidad pública como razón válida para restringir el derecho a la propiedad, en este caso, de indígenas sobre sus territorios, la valoración no puede ser discrecional, sino que se cimenta en fundamentos racionales, justos y necesarios para el bien común.

## **2.8. Efectos de la Expropiación.-**

Los efectos de la expropiación podrían ser varios, entre los cuales podemos citar:

*Del expropiante:*

- La nueva adquisición de un bien que será utilizado para el cumplimiento del fin establecido en la declaratoria de utilidad pública y que motivó dicho acto administrativo.
- Se produce la transferencia de la propiedad del actual propietario al nuevo dueño, es decir, el nacimiento de un derecho en manos del Estado, en donde el acto o decisión administrativa constituye el nuevo título de propiedad, cual deberá ser inscrito en el Registro de la Propiedad y la adquisición se perfecciona por tradición.

---

<sup>54</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006.

- El pago del justo precio, que en la legislación ecuatoriana, corresponde al avalúo del bien sea por el Municipio del cantón competente en razón del territorio, o por el Juez de lo Civil quien no necesariamente debe someterse a lo establecido por el avalúo catastral, generalmente utilizado, sino que debe fijar el precio que en Derecho y en costumbre le sea aplicable, todo esto sobre la base del avalúo elaborado por un perito acreditado.
- Posesión u ocupación, según sea el caso, del bien adquirido por expropiación.

*Del expropiado:*

- La entrega del bien una vez que se ha recibido el valor justo y adecuado por el bien objeto de la expropiación, esto es, la desocupación de éste para la plena utilización de la entidad requirente.
- El recibir el valor justo por el bien entregado según lo hemos mencionado en líneas anteriores.
- El particular pierde todo derecho sobre el bien inmueble, esto es, el uso, goce y disposición de aquel en virtud de la decisión administrativa y el pago del valor asignado, pues hay transferencia de dominio.

Es así, que la figura de la expropiación se ha ido desarrollando en nuestro país normativa y doctrinariamente, por lo que su estudio se ha vuelto indispensable y completamente discutible. Por ello, en el siguiente capítulo detallaremos más a fondo esta figura jurídica con el estudio del procedimiento administrativo que contempla nuestra legislación y que es aplicable por las instituciones del Estado al momento de manifestar su voluntad de expropiar un bien inmueble singularizado.

## **CAPÍTULO III**

### **3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN**

Una vez que hemos llegado a establecer el significado y todo lo que implica la expropiación, principalmente en el Ecuador, podemos continuar con nuestro análisis enfocando nuestra atención a la aplicación del procedimiento mismo de expropiación, esto es, al conjunto de pasos a seguir hasta perfeccionar la transferencia de dominio en que consiste la figura de la expropiación sobre un bien inmueble determinado.

El procedimiento para ordenar una expropiación inicia propiamente con los estudios que realiza la Administración Pública o la entidad concreta que requiera adquirir un bien inmueble; estos estudios servirán de base para motivar la expropiación y la necesidad pública o institucional que justifica adquirir un bien determinado para destinarlo a la ejecución de una obra pública o en general a satisfacer necesidades estatales, es por ello, que empezamos con la declaración de utilidad pública como primer paso de este procedimiento administrativo.

Nuestra legislación prevé el procedimiento administrativo de expropiación, el cual está regulado principalmente, por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la cual contiene el trámite general que toda entidad pública debe seguir para proceder a la expropiación de un bien inmueble; y, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece también las reglas generales sobre la expropiación, las cuales son aplicadas por los gobiernos autónomos descentralizados.

#### **3.1. Declaratoria de utilidad pública.-**

Como analizamos en el Capítulo anterior, el concepto de utilidad pública abarca una amplia acogida de lo que denominamos “bien común”, es decir que el objetivo principal del Estado, como representante de la sociedad a la que gobierna, busca la satisfacción de las necesidades colectivas y el bienestar general de todas las personas establecidas en su territorio. Por ello en

base a esta concepción, el procedimiento administrativo de expropiación de bienes inmuebles exclusivamente, ha contemplado que toda autoridad o institución pública deba necesariamente declarar la utilidad pública o como muchos autores denominan, expedir la “declaratoria de interés social” para la adquisición de un bien inmueble singularizado, mediante acto administrativo motivado, que posteriormente y de manera directa e inmediata causará efectos jurídicos particulares sobre el administrado que deberá comparecer, una vez notificado dicho acto, para precautelar sus derechos limitados por la Administración Pública.

Cabe analizar en este punto, la diferencia marginal que hay entre las terminologías “utilidad pública” e “interés social”, ya que la primera podría ser la especie del género; es decir, que el concepto de interés social es mucho más amplio, ya que consagra a los fines sociales como fundamentos específicos de la expropiación; mientras que el otro concepto de utilidad pública hace referencia a la declaración de inicio del procedimiento de expropiación de un bien (inmueble), cuyo fin será la satisfacción de una necesidad estatal. Lo público no es lo mismo que lo social, pero en nuestro Derecho, ambas percepciones son comúnmente utilizadas por nuestra legislación, que establece trámites y competencias expropiatorias.

La declaración de utilidad pública es un requisito indispensable para la validez y eficacia de los actos administrativos de expropiación que emana de una autoridad pública competente. Así lo manifiesta Diego X. Guerra, autor ecuatoriano, el cual dice que *“la calificación de utilidad pública es un requisito formal de la ley que no puede suplirse de ninguna manera por parte de la Administración; admitir esto, sería facultar al Estado a que abuse del particular (...)*<sup>55</sup>.

Además, añade el autor antes citado que: *“la declaratoria de utilidad pública es una resolución de la máxima autoridad, según lo manda la ley, la cual autoriza a la Administración a resolver sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que resultan necesarios para cumplir sus fines. (...)*<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> GUERRA, Diego. El Proceso Expropiatorio en el Derecho Municipal Ecuatoriano, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito, Ed. TRAMA, 1996. p. 57.

<sup>56</sup> Ibidem, p. 60.

Como podemos inferir, la declaratoria de utilidad pública es un acto administrativo unilateral de efectos particulares, que da inicio al procedimiento de expropiación y sirve como fundamento y justificación principal de esta institución.

Francisco Pera, jurista español, expresa lo siguiente: *“Es precisamente la pública utilidad una de las primordiales causas que justifican la existencia misma de la institución de la expropiación forzosa, de lo que se sigue la precisión de que la Ley regule cuanto afecta a la misma, como requisito que podemos considerar inicial o previo al comienzo del expediente expropiatorio”*.<sup>57</sup>

Nuestro ordenamiento jurídico contempla la figura de la expropiación y la declaratoria de utilidad pública en muchas de sus normas vigentes. Debemos empezar con la norma constitucional cuyo rango jerárquico es superior, general y de inmediata aplicación. Así, el Art. 323 de la Constitución de la República del Ecuador elaborada en Montecristi en el año 2008, consagra el derecho de propiedad y la limitación a éste en caso de expropiación, y dice:

*“Art. 323.- Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, **por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes,** previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.”* (lo subrayado es mío).<sup>58</sup>

Una vez que la Carta Magna, documento de orden máximo de un país, ha facultado al Estado mediante sus instituciones a declarar la utilidad pública de un bien, previo el cumplimiento de ciertos requisitos legales, además de establecer la base de control del abuso del poder y posesión arbitraria de bienes por parte del mismo Estado, la ley deberá desarrollar como es su papel, lo consagrado por la norma constitucional.

---

<sup>57</sup> PERA VERDAGUER, Francisco. *Expropiación Forzosa*. Madrid, Ed. Bosch, ed. 5ª, 2002. p. 79.

<sup>58</sup> Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Por ello, la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, establecía en su Art. 239, Capítulo IV, De las Expropiaciones, el inicio de un procedimiento expropiatorio con la previa declaración de utilidad pública, y disponía que: “*Las expropiaciones que deban hacer las municipalidades requieren de previa declaratoria de utilidad pública o interés social, con expresión del fin a que haya de aplicarse el objeto expropiado.*” (lo subrayado es mío).<sup>59</sup>

Ahora el nuevo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, reconoce también las facultades expropiatorias concedidas a los gobiernos autónomos descentralizados por la Constitución, entre ellos a las Municipalidades, según la antigua ley antes citada, y que ahora, en su artículo 446 expresa:

*“Art. 446.- Expropiación.- Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, por razones de utilidad pública o interés social, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y el pago de conformidad con la ley. Se prohíbe todo tipo de confiscación.”* (lo subrayado es mío)<sup>60</sup>

Asimismo, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en su normativa, confiere a las diversas instituciones del Estado competencia para realizar expropiaciones mediante la expedición del acto administrativo consistente en la declaratoria de utilidad pública para adquirir bienes inmuebles necesarios para la satisfacción de necesidades estatales, y dispone lo siguiente:

*“Art. 58.- Procedimiento.- Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las*

---

<sup>59</sup> Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 159, del 5 de diciembre de 2005, derogada por el actual Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

<sup>60</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Registro Oficial Suplemento 303, del 19 de octubre de 2010.

necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública o de interés social de acuerdo con la Ley.” (lo subrayado es mío).<sup>61</sup>

También la antigua y todavía vigente Ley de Hidrocarburos del año 1978, que regula las actividades, procedimientos y disposiciones generales respecto a hidrocarburos y sustancias afines, faculta al Ministerio de Ramo y a PETROECUADOR, actualmente EP PETROECUADOR, a realizar expropiaciones con fines económicos y estatales, y que a su tenor literal dice:

*“Art. 91.- A petición de una empresa contratista o de PETROECUADOR, podrá el Ministerio del Ramo, previa declaratoria de utilidad pública, expropiar a favor de PETROECUADOR, para que esta ceda su uso a la empresa interesada, terrenos u otros bienes inmuebles, o constituir servidumbres, que fuesen indispensables para el desarrollo de cualquier aspecto de la industria petrolera. (...).”*<sup>62</sup> (lo subrayado es mío).

Como podemos inferir, nuestro ordenamiento jurídico busca cumplir con los estándares internacionales de protección al derecho de propiedad, y establece límites y requisitos previos que deben ser cumplidos por la Administración Pública para poder llevar a cabo un procedimiento de expropiación y adquirir un bien inmueble. Lo que se busca es controlar la discrecionalidad de los actos administrativos que provienen de la autoridad estatal y establecer parámetros razonables dentro del Derecho Público que impidan la proliferación de la injusticia y la arbitrariedad.

### **3.1.1. Requisitos.-**

Los requisitos indispensables y necesarios que se pueden desprender de la declaratoria de utilidad pública son cuatro principalmente: el primero, la competencia que deben tener las

---

<sup>61</sup> Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial Suplemento 395, de 4 de agosto de 2008.

<sup>62</sup> Ley de Hidrocarburos, publicada en el Registro Oficial 711, de 15 de noviembre de 1978.

entidades expropiantes, es decir, las instituciones públicas que representan al mismo Estado, las Gobernaciones, Municipios y en general, todas las entidades del sector público. Esta competencia se refiere a la facultad que les otorga la Constitución y las leyes para iniciar un proceso expropiatorio que limite el derecho de propiedad de los administrados, esta competencia solo puede ser ejercida bajo el principio de legalidad como fundamento básico del Derecho Público.

Segundo, la existencia de una obra o proyecto de la Administración, el cual servirá para fundamentar la necesidad pública; este proyecto deberá contar con los permisos o autorizaciones requeridas, además de un sinnúmero de análisis económicos, ambientales, administrativos y legales.

Adicionalmente, como tercer requisito, la obra o planificación estatal deberá cumplir con los parámetros lógicos y legales de una finalidad social, es decir, la satisfacción de una necesidad estatal o colectiva que ayude al Estado a cumplir sus obligaciones para con sus ciudadanos. Y por último, como cuarto requisito, la declaratoria debe realizarse en base a los procedimientos establecidos en las diferentes leyes aplicables. Todos los procedimientos que prevén la notificación al administrado del acto administrativo, la exigencia de motivación de la declaratoria de utilidad pública, entre otros, aseguran la validez de ese acto.

### **3.1.2. Ocupación Temporánea.-**

La ocupación temporánea es también una limitación al derecho de propiedad en donde por las mismas razones de utilidad pública, el Estado o la entidad pública expropiante, necesita ocupar el bien de manera transitoria, antes de que se cumplan todos los pasos necesarios para perfeccionar la transferencia de dominio.

Sobre lo relacionado a la ocupación, citamos a Francisco Pera, éste autor expresa lo siguiente: *“La apreciación de si es o no necesaria la ocupación de utilidad pública explícita o implícita garantiza la concurrencia del interés general, que viene a justificar la expropiación, pero no*

*entra ni de lejos en apreciación alguna acerca de la necesidad de que para llevarla a cabo se ocupe un bien determinado con preferencia a otro”.*<sup>63</sup>

Esta particularidad transitoria que caracteriza a la ocupación temporánea, es la que la diferencia de otras instituciones jurídicas, tales como la misma expropiación, la servidumbre administrativa, la requisita y el secuestro policial.

Con la expropiación se diferencia principalmente en que ésta, una vez declarada la utilidad pública, tiene un carácter definitivo, es decir que la limitación al derecho de propiedad es perpetua, por lo que el propietario del bien pierde completamente el dominio sobre el bien expropiado; en la servidumbre administrativa, la diferencia radica en que la servidumbre es parcial, es decir sobre una parte del todo; se limita el dominio de una parte de la propiedad para uso de la Administración, en tanto que la ocupación temporánea es transitoria pero es sobre la totalidad de un determinado bien inmueble.

La requisición es una figura que se define por tener un alcance general, es decir, se aplica sobre los bienes de cualquier persona, y es utilizada principalmente como sanción de infracciones administrativas, o de forma excepcional en estados de emergencia; mientras que, la ocupación temporánea tiene más bien un alcance particular e individualizado, ya que recae sobre un bien específico de propiedad de un sujeto determinado y sus efectos son igualmente particulares, con motivo de utilidad pública e interés social.

### **3.2. Trámite Administrativo en el Ecuador.-**

La resolución que declara de utilidad pública la adquisición del inmueble, debe ser emitida por la máxima autoridad administrativa de la entidad requirente, con facultades previas y legalmente establecidas; dicho acto será debidamente motivado en hechos y en derecho; luego se procede al inicio del trámite administrativo de expropiación.

---

<sup>63</sup> PERA VERDAGUER, Francisco. Op. Cit.- p. 94.

En el caso de los Municipios, se realiza la apertura del expediente administrativo, en donde consta individualizado el bien o bienes a expropiarse, según lo establece el Art. 447 del COOTAD, que dice que la máxima autoridad de la entidad expropiante, resolverá la utilidad pública del bien inmueble, mediante acto administrativo debidamente motivado.

Para el caso de las entidades que están sujetas al ámbito de aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su artículo 58 se remite a su Reglamento, el cual en su Art. 62, establece claramente el procedimiento a seguir, luego de la declaratoria de utilidad pública, la cual deberá contener la individualización del bien o bienes a expropiarse y los fines a los cuales se destinarán dichos bienes. Cabe mencionar que la ley requiere que la declaratoria deberá estar acompañada del certificado expedido por la Registrador de la Propiedad del cantón correspondiente.

Seguidamente, la resolución será inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón en el que se encuentre ubicado el bien, y se notificará al propietario, según lo disponen tanto el artículo 58 de la Ley como el artículo 62 del Reglamento. La finalidad de la inscripción será evitar que con posterioridad se inscriba cualquier otro gravamen o acto que afecta el dominio de inmueble, a excepción de cualquiera que se constituya a favor de la entidad expropiante.

### **3.2.1. Avalúo del Bien Expropiado.-**

Una vez que la máxima autoridad de la entidad expropiante ha emitido la resolución administrativa de declaratoria de utilidad pública, el bien expropiado es sometido a un avalúo o tasación, en donde se fijará el precio del bien dentro de los parámetros establecidos por la ley. Es así que, el nuevo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece en su Art. 449, que el valor que se fije al bien objeto de la expropiación, se tomará como un precio base para poder llegar a una negociación con el propietario de éste.

El mismo artículo expresa, que el órgano competente, que es la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad de la jurisdicción territorial en donde se encuentre el bien inmueble, y se deberá proceder de la siguiente forma:

*“Art. 449.- (...)a) Actualizará el avalúo comercial que conste en el catastro a la fecha en que le sea requerido el informe de valoración del bien a ser expropiado. De diferir el valor, deberá efectuarse una re liquidación de impuestos por los últimos cinco años. En caso de que ésta sea favorable a los gobiernos autónomos descentralizados, se podrá descontar esta diferencia del valor a pagar. b) A este avalúo comercial actualizado se descontarán las plusvalías que se hayan derivado de las intervenciones públicas efectuadas en los últimos cinco años; y, c) Al valor resultante se agregará el porcentaje previsto como precio de afectación. (...).”<sup>64</sup>*

Así concuerda el autor Guillermo Borda, quien dice lo siguiente:

*“El valor del bien debe fijarse con un criterio objetivo (art. 10, ley 21.499), vale decir, sin considerar los valores estrictamente subjetivos o de afección. A tal efecto debe tenerse en cuenta su valor venal, es decir, el que tiene en el mercado. Con respecto a los inmuebles que es el supuesto más frecuente de expropiación, debe computarse los valores de inmuebles cercanos, sobre todo si esos valores resultan de subastas públicas, dada la objetividad y seriedad de esas operaciones que las pone a cubierto del peligro de los precios ficticios que frecuentemente, por razones impositivas o de otra índole, suelen aparecer en las transacciones privadas.”<sup>65</sup>*

También, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, regula sobre el avalúo de los bienes inmuebles a expropiarse ubicados en zonas urbanas y rurales, en donde se considerará los precios comerciales de aquellos bienes, y dispone que el precio que se fije en el evento de acuerdo entre las partes, no deberá exceder del diez por ciento (10%) sobre el avalúo realizado, es decir que este porcentaje fijado por la Ley es utilizado cuando las entidad pública expropiante y el propietario entablan negociaciones sobre el precio del bien, que no podrá nunca exceder lo establecido por la Ley.

---

<sup>64</sup> Registro Oficial Suplemento No. 303, publicado el 19 de octubre de 2010, página 83.

<sup>65</sup> BORDA, Guillermo. Tratado de Derecho Civil. Derechos Reales. Buenos Aires, Ed. Perrot, ed. 4ª, 1953. p. 357.

Además de esto, el Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece en su Art. 63, las directrices esenciales para llevar a cabo el avalúo del bien, en donde será la misma Dirección de Avalúos y Catastros del Municipio del cantón en donde se encuentre el inmueble o en caso de no existir esta Dirección, se acudirá a la entidad nacional correspondiente, es decir, la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, quien será la que determine en base a la ley, el precio que se deberá pagar al propietario; asimismo, consagra la Ley, que *“la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros realizará el avalúo si es que habiendo sido requerido el Municipio no efectuare y entregare el avalúo en el plazo de treinta días de presentada la petición.”*<sup>66</sup> Esta entidad, tomará en cuenta el valor comercial del bien, el cual ha sido previamente considerado y valorado por cada Municipio.

### **3.2.2. Negociaciones directas o Avenimiento.-**

Una vez que el acto administrativo de declaratoria de utilidad pública ha sido emitido por la entidad expropiante y fue debidamente notificado al propietario del bien objeto de la expropiación, de conformidad con el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la Administración está autorizada a “buscar un acuerdo directo” con el particular, titular del dominio del inmueble, con el fin de concretar el procedimiento de expropiación del bien de una manera amistosa sin tener que llegar a instancias judiciales, sea civil o contencioso administrativo. De llegar a acuerdo, las partes, en este caso el Estado con el propietario, versará precisamente sobre el precio que ha sido previamente establecido en la forma determinada por la ley, más un diez por ciento, según lo prevé el mismo artículo 58 de la Ley. De haber acuerdo, la transferencia de dominio se efectúa por tradición, mediante la inscripción en el Registro de la Propiedad, siendo el título la compraventa.

Por ello, Guillermo A. Borda, expresa acertadamente que: *“La operación bajo el régimen de avenimiento tiene todas las apariencias legales del contrato de compraventa del derecho civil. Las*

---

<sup>66</sup> Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicado en el Registro Oficial Suplemento 588, de 12 de mayo de 2009.

*partes discuten el precio, se ponen de acuerdo respecto de él y el expropiado transmite la propiedad al expropiante. La circunstancia de que el Estado no pueda pagar más que los valores máximos establecidos en la ley, no quita a la operación el aspecto de compraventa. Sin embargo, la ley habla con propiedad de expropiación y de indemnización, y no de compraventa o precio, porque los efectos jurídicos son los que corresponden a la expropiación.”*<sup>67</sup>

El avenimiento dentro del procedimiento expropiatorio, se ha manifestado en pocos casos, ya que el valor comercial del bien a expropiarse, muchas veces no considera el precio real de aquel, con sus mejoras y particularidades; sin embargo de ello, es obligación del expropiante intentar negociar con el propietario, ya que las entidades públicas tienen que regirse al principio de legalidad y no actuar libremente en cuanto a la fijación del precio. Es por ello, que ha resultado difícil que el particular acepte sin más el precio fijado e impuesto por la Administración, y se tenga que recurrir a instancias judiciales.

### **3.3. Juicio de Expropiación.-**

Mencionando lo siguiente de forma general, una vez que las partes, es decir, la entidad expropiante y el sujeto expropiado, han intentado llegar a un acuerdo, pero no se lo pudo lograr por el precio ofrecido que no es aceptado por el particular dueño del bien inmueble a expropiarse, la ley faculta a la institución pública a iniciar el correspondiente juicio de expropiación, en base a los establecido en el Art. 781 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, juicio que tiene como finalidad, buscar la declaración del juez sobre el precio respectivo del bien, el cual se obtiene de los informes periciales efectuados dentro del proceso.

La ley antes citada, establece el juicio de expropiación tiene sólo por objeto la determinación del precio del bien a expropiarse, cuyo precedente, es decir, la declaratoria de utilidad pública debe ser hecha solamente por las instituciones del Estado o entidades del sector público, la cual deber ser motivada por la máxima autoridad, según sea el caso.

---

<sup>67</sup> BORDA, Guillermo.- Op. Cit.- p. 374.

El juicio se tramitará ante uno de los Jueces de lo Civil que sea competente en razón del territorio, con la presentación de la correspondiente demanda, la que debe ser presentada por el Procurador General del Estado o el funcionario designado para tal efecto.

A la demanda, según el Art. 786 de mismo cuerpo legal, se le debe acompañar los siguientes documentos:

*“1. Copia de la orden impartida al respectivo funcionario, para demandar la expropiación, o el original de la misma orden;*

*2. Certificado del respectivo registrador de la propiedad, para que pueda conocerse quién es el dueño y los gravámenes que pesen sobre el predio de cuya expropiación se trata. De no existir inscripción de la propiedad, el registrador certificará esta circunstancia, y el juicio se seguirá con la intervención del actual poseedor;*

*3. Valor del fundo a que se refiera, en todo o en parte, la demanda de expropiación, el que se fijará con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiados al tiempo de iniciarse el expediente de ocupación, sin tener en cuenta la plusvalía que resulte como consecuencia directa del proyecto que motive la expropiación y sus futuras ampliaciones.*

*Si el fundo no constare en el catastro, el Procurador General del Estado o los personeros de las instituciones del sector público, pedirán a la oficina correspondiente que practique el avalúo para que pueda acompañarse a la demanda; y,*

*4. Plano correspondiente a la parte del inmueble de cuya expropiación se trata”.*

Una vez que la demanda ha cumplido con los requisitos legales establecidos en la Ley, el Juez procederá a calificarla y aceptarla a trámite ordenando además, la citación a los dueños del inmueble y todas aquellas personas que según los datos proporcionados por el Registrador de la Propiedad tuvieran derechos reales sobre aquel. En el mismo auto, el Juez designará uno o más peritos para que se realice el avalúo del bien o fundo y presenten su informe dentro de un término no mayor a los quince días. No se admitirá, dentro de este juicio, ningún incidente y toda controversia será resuelta en sentencia.

Posteriormente, el Art. 790 expresa que *“Para fijar el precio que debe pagarse por concepto de indemnización, se tomará en cuenta el que aparezca de los documentos que se acompañen a la demanda. Si se trata de expropiar una parte del predio avaluado, el precio se fijará estableciendo la correspondiente relación proporcional”*

Una vez presentado el o los informes periciales, el Juez procederá a dictar sentencia dentro del término de ocho días de presentado dicho informe, sin que para su decisión, constituya un criterio obligatorio la valoración realizada por la Dirección de Avalúos y Catastros y de las municipalidades. De esta sentencia cabe apelación en el efecto devolutivo (Art. 792 CPC). La sentencia, al decretar la expropiación, fijará los linderos de lo expropiado y el precio. Depositado éste, se protocolizará la sentencia y se la inscribirá, para que sirva de título de propiedad (Art. 793 CPC).

### **3.4. Retrocesión o Reversión de la Expropiación.-**

En el transcurso del procedimiento expropiatorio y después de éste, podrían suscitarse varias situaciones en las cuales la Administración, por regla general, hay competencias regladas.

Entre tales situaciones podemos encontrar la figura de la “retrocesión” o como es llamada comúnmente por la doctrina “reversión”, la cual consiste, según Francisco Pera, que cita a García de Enterría, explicando que : *“se trata de un efecto especial producido por el juego de la causa de la expropiación: Dogmáticamente podría ser caracterizado como la consecuencia de una “invalidez sucesiva” sobrevenida a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa, siendo relevante a tales efectos esta desaparición por el carácter cardinal que la causa presenta, como destino a que se afecta el bien expropiado después de su expropiación, que hace, por ende, normal su consideración “ex post”*.<sup>68</sup>

La retrocesión es una figura jurídica creada y alegada por el administrado en aquellos casos en los que el bien que fue expropiado con fines de utilidad pública no fue ciertamente destinado a tal efecto, es así que el particular puede alegar mediante esta institución, que le sea

---

<sup>68</sup> PERA VERDAGUER, Francisco.- Op. Cit.- p. 362.

devuelto el bien que le fue coactivamente despojado y obviamente, éste deberá entregar al Estado el valor del bien que le fue asignado. Esta figura opera una vez que haya concluido el procedimiento administrativo de expropiación, es decir, cuando ya se configuro y perfecciono la transferencia de dominio del bien singularizado.

Así lo afirma, Miguel S. Marienhoff, quien acertadamente dice, “*la retrocesión, es la facultad de reclamar la devolución del bien, previo reintegro del importe recibido con motivo de la expropiación, o de la suma que en definitiva resuelve si el bien o cosa hubiere sufrido ciertas modificaciones que aumenten o disminuyan su valor. (...) La retrocesión importa volver las cosas al estado anterior al acto que originó el desapoderamiento. (...)*”<sup>69</sup>

Adicionalmente, el Tribunal Supremo español en una de sus Sentencias del año 1957, fundamenta el derecho de reversión y considera que:

*“El precepto encuentra su razón de ser en la naturaleza y esencia de la expropiación forzosa ya que si mediante la misma se impone la enajenación de aquello que se considera preciso para la realización de finalidades de interés general que ha de sobreponerse al individual del titular del dominio afectado, los efectos de esa medida excepcional sólo deben subsistir el tiempo y en la medida que perduren los fines que la determinaron”.*<sup>70</sup>

Nuestro ordenamiento jurídico contempla la figura jurídica antes descrita, tal es así, que la nueva Código Orgánica de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización recoge lo establecido en la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, y en su Art. 454 estipula lo siguiente:

**“Art. 454.- Reversión.- 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.(...).”** (lo subrayado es mío)<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> MARIENHOFF, Miguel.- Op. Cit.- p. 378.

<sup>70</sup> Tribunal Supremo de España.- Sentencia de 25 de junio de 1957.

<sup>71</sup> Registro Oficial Suplemento 303, publicado el 19 de octubre de 2010, página 84.

El derecho de retrocesión es considerado como una garantía a favor del administrado, de la cual puede hacer uso en dos situaciones: a) cuando el bien que ha sido expropiado tuvo un fin jurídicamente distinto al que le dio origen, es decir que no fue dedicado a un fin de utilidad pública sino para otro completamente diferente; y, b) cuando el bien objeto de la expropiación, a pesar de haber cumplido con todos los requisitos establecidos en la ley para su perfeccionamiento, no fue destinado hacia ningún fin, o no fue utilizado bajo ninguna circunstancia. En este segundo caso puede confundirse con la figura del “abandono”, por la pasividad del expropiante en cuanto al bien arrebatado, ya que ésta se produce cuando el Estado deja de impulsar la expropiación sin haber iniciado ningún juicio por aquello, pero el abandono tiene sus propias particularidades como lo veremos en el siguiente capítulo.

### **3.5. Impugnación en sede administrativa.-**

La impugnación constituye un medio efectivo de garantizar que las actuaciones del poder público puedan ser revisadas por la misma Administración, sobre la base de un reclamo impulsado por el particular. En el caso concreto de la declaratoria de utilidad pública, nuestras leyes no han establecido, que el administrado pueda mediante un reclamo en vía administrativa, impugnar las decisiones de la autoridad pública involucrada, de tal manera que no se deje en indefensión al propietario del bien que se afecta.

La Constitución Política de la República, en su Art. 173, establece lo siguiente:

*“Art. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.*

El citado artículo establece como norma principal del Derecho Administrativo, que todo acto emanado de una autoridad pública es susceptible de impugnación, todo esto con el fin de controlar la actividad estatal evitando así, la arbitrariedad y exceso de poder y a su vez, garantizando los derechos de los administrados sometidos a tales decisiones.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece que sobre la resolución de la impugnación no cabe reclamación en vía administrativa, sino que se entiende, que se recurrirá a la vía judicial, en el caso del acto administrativo, el competente para conocer sobre la materia es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, según lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial, es decir, hasta que el Consejo de la Judicatura integre las respectivas Salas de las Cortes Provinciales., tema que retomaremos a profundidad más adelante.

En otro ámbito, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece en su artículo 58, inciso quinto, la particularidad de que “*se podrá impugnar el precio más no el acto administrativo, en vía administrativa*”<sup>72</sup>. Podemos inferir que esta normativa que el propietario podrá reclamar a la autoridad administrativa cuando el precio fijado por la Dirección de Avalúos o Catastros de la Municipalidad del cantón en donde se encuentra situado el bien inmueble determinado, no sea según aquel, el precio justo a recibir por su propiedad; en lo demás, si se requiere impugnar el acto administrativo en sí, la norma implícitamente establece la obligatoriedad de acudir a la vía contencioso administrativa.

Es importante recalcar que el procedimiento administrativo de expropiación puede acarrear particularidades positivas, tales como el acuerdo entre las partes del precio fijado del bien inmueble para la posterior transferencia de dominio y así, cumplir con las finalidades estatales planteadas en un principio; pero también, negativas, ya que en muchas ocasiones las acciones u omisiones de la Administración Pública pueden provocar daños patrimoniales al particular, los cuales generan responsabilidad estatal y la necesaria obligación de una reparación o indemnización integral y completa. De este tema nos ocuparemos en el siguiente capítulo de este trabajo.

---

<sup>72</sup> Registro Oficial Suplemento 395, publicada el 4 de agosto de 2008, según Ley No. 1, página 14.

## **CAPÍTULO IV**

### **4. EFECTOS DE LA EXPROPIACIÓN Y LA RESPONSABILIDAD ESTATAL POR ACTIVIDAD LÍCITA.**

Una vez que el procedimiento administrativo de expropiación ha sido desarrollado, cabe en este punto analizar si todas aquellas actuaciones administrativas tienen efectos sobre los administrados, de tal manera que les cause un daño irreparable y se genere la responsabilidad estatal por la actividad lícita que comporta la figura de la expropiación.

Con la evolución de los derechos subjetivos y el reconocimiento garantizado de todos ellos a nivel internacional, cada Estado se ha visto en la necesidad de crear políticas y normativas específicas para proteger y garantizar su cumplimiento. El Estado, a través de sus instituciones, agentes o funcionarios, desarrolla un sinnúmero de actividades con la finalidad de cumplir con sus fines estatales, todos ellos orientados a alcanzar el bien común de la sociedad a la que representa.

Sin embargo, hay muchos casos en los que, a pesar de que el Estado por intermedio de la Administración Pública, realiza una serie de actos basados en la ley que los faculta, esa actividad lícita puede devenir en dañina y perjudicial para el administrado. En el caso que nos compete, cuando para alcanzar el bien general se declara de utilidad pública la adquisición de un inmueble, se afecta no solo el patrimonio del particular titular de dominio de ese bien raíz, sino que se pueden causar daños extensivos que la persona no tiene la obligación legal de soportar. Ese sacrificio a costa del bien de todos, tiene que ser reparado e indemnizado de manera íntegra, ya que es ahí donde interviene el tema de la responsabilidad estatal, cuando su obrar afecta al administrado de tal forma que si bien están contempladas en la ley aquellas actuaciones, no tiene porque soportar un daño irreparable y mayor al que la actuación administrativa pueda causarle por su licitud.

El tratadista Miguel Marienhoff, manifiesta sobre los efectos expansivos de la expropiación lo siguiente:

*“La expropiación tiene una gran amplitud conceptual. Sus principios no sólo comprenden y se aplican al específico acto por el cual el Estado, por causa de utilidad pública calificada por ley y previa indemnización, obtiene que le sea transferido un bien o cosa de un particular, sino que tales principios se extienden y aplican a todos los supuestos de privación de la propiedad privada, o de menoscabo patrimonial, por razones de utilidad o interés público. Esto constituye lo que puede llamarse fuerza expansiva de la noción jurídica de expropiación”.*<sup>73</sup>

Es por ello que se ha desarrollado la teoría de la responsabilidad estatal, en la cual el Estado es responsable por las actuaciones de sus instituciones y funcionarios, independientemente de que sus efectos sean lícitos o ilícitos, teoría que describiremos a continuación.

#### **4.1. Responsabilidad Extracontractual del Estado y Expropiación.-**

Antiguamente, la teoría de la responsabilidad del Estado no era considerada como tal, según su expresión en inglés *“the king can do not wrong”*, las actuaciones emanadas del Estado no generaban ninguna especie de responsabilidad que pueda ser reclamada en caso de daño ocasionado a un particular, por su desenvolvimiento. Esta tendencia absolutista basada en la concepción de la soberanía del Estado fue cayendo poco a poco, sobre todo con la aparición de la noción del Estado de Derecho, que impone la sujeción del propio Estado al ordenamiento jurídico.

La responsabilidad del Estado se manifiesta como es lógico, respecto de las actuaciones de sus instituciones y funcionarios públicos, quienes ejecutan el mandamiento de la ley y la Constitución para alcanzar los fines estatales previamente establecidos.

Esta responsabilidad estatal, puede ser directa o indirecta; la primera, cuando el daño causado provenga de órganos y funcionarios del Estado; y, la segunda cuando se trate de otras personas

---

<sup>73</sup> MARIENHOFF, Miguel.- Op. Cit.- p.123.

vinculadas a aquel, como por ejemplo el caso de concesionarios, a quien el Estado ha cedido parte de sus facultades y prerrogativas para el cumplimiento de un fin estatal, por lo que éstos son también responsables de los daños ocasionados a terceras personas, siendo así también el Estado parte de esa responsabilidad al mantener un vínculo jurídico-económico con dichas personas jurídicas.

Esa responsabilidad tiene su fundamento principal, como mencioné antes, en las bases de lo que ahora constituye el Estado de Derecho, cuyo principio supremo es el resguardar el cumplimiento de los derechos subjetivos de cada uno de los ciudadanos que conforman el Estado, régimen importante de una sociedad democrática que busca sobre todas las cosas la igualdad y respeto de aquellos derechos inherentes a la persona como lo son primeramente, el derecho a la vida, a la propiedad, igualdad ante la ley y la tutela judicial efectiva de aquellos y todos los derechos reconocidos por el Estado.

Para Arturo Alessandri la responsabilidad civil *“es la que proviene de un hecho o de una omisión que causa daño a otro. Puede ser contractual, delictual, cuasidelictual o legal...Para que exista responsabilidad es indispensable que se haya causado un daño en la persona o propiedad de otro”*.<sup>74</sup>

En cuanto a la responsabilidad civil, la doctrina ha identificado dos tipos de teorías, la primera, la Teoría Subjetivista, la cual establece que la culpa es un requisito indispensable para la existencia de responsabilidad civil; y, segunda, la Teoría Objetiva o del Riesgo, la cual establece que la culpa no debe ser requisito de la responsabilidad civil extracontractual, sino el hecho acaecido que produjo el resultado dañoso. Es así que, lo que obliga a la persona a reparar el daño es la simple demostración de la acción u omisión y el nexo de causalidad entre el hecho, la acción u omisión y el daño producido. Como lo explica Martínez Rave, esta

---

<sup>74</sup> ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo. De la responsabilidad extracontractual en el Derecho Civil. Santiago, Ed. Imprenta Universal, 1981. p. 27 y 28.

propuesta doctrinaria consiste en que *“a falta de culpa, todo hecho dañino culposo o no culposo, obligaba a su autor a la reparación”*<sup>75</sup>.

La responsabilidad civil puede ser además contractual y extracontractual, según el origen del daño que provenga de un contrato en que el Estado es parte, o de otro tipo de actos u omisiones que causen daños imputables al Estado y sus agentes.

La Responsabilidad Civil Contractual, es la que se deriva del incumplimiento de una obligación prevista en un contrato, de haberla cumplido imperfectamente o de haberse retardado su cumplimiento, según lo establecido en el Art. 1572 del Código Civil. Por su parte, la Responsabilidad Civil Extracontractual, *“nace para una persona que ha cometido daño en el patrimonio de otra y con la cual no la liga ningún nexo contractual. Es decir, que nace para quien simple y llanamente ocasiona un daño a otra persona con la cual no tiene ninguna relación jurídica anterior”*.<sup>76</sup>

En cuanto a la responsabilidad extracontractual del Estado, la doctrina ha aplicado la teoría objetiva, basada en regímenes igualmente objetivos, en donde el Estado compromete su responsabilidad **sin necesidad de la existencia de un elemento subjetivo como la culpa**, es decir, por los daños que causen sus acciones u omisiones. Para ello deben existir dos elementos indispensables que generan la responsabilidad y la obligación de indemnizar, estos son: a) el hecho, es decir la acción u omisión; y b) el perjuicio causado, que es consecuencia del hecho producido. Adicionalmente, se ha concebido que las únicas causas de exoneración de responsabilidad estatal son la ocurrencia de fuerza mayor o del hecho exclusivo de la víctima.

Roberto Dromi, explica sobre la responsabilidad del Estado que:

*“El reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado permite las acciones por responsabilidad contractual y extracontractual contra él y su consecuente deber reparatorio con bienes propios,*

---

<sup>75</sup>MARTINEZ RAVE, Gilberto. Responsabilidad Civil Extracontractual. Santafé de Bogotá, Ed. TEMIS, ed. 10ª, 1998. p. 132.

<sup>76</sup> Ibidem, p. 4.

*respecto de los actos y hechos estatales emitidos por sus órganos en ejercicio de las funciones de poder. El deber de resarcimiento gravita sobre el Estado, como sobre cualquier otro sujeto jurídico, como una exigencia del sometimiento de los poderes públicos al imperio del Derecho”.*<sup>77</sup>

Por ello, la responsabilidad del Estado originada de la responsabilidad extracontractual, en el sentido patrimonial, puede regirse también por las normas del Derecho Privado, contenidas en el Código Civil, que se aplican principalmente, cuando se imputa a un particular responsabilidad porque un acto u omisión suyo ha generado en otro un daño grave, material o moral, muchas veces irreparable.

Nuestro ordenamiento jurídico, para regular este tema dentro de la órbita estatal o pública, también se acoge a la normativa, en primer lugar, constitucional, y en segundo lugar a la contenida en las leyes que rigen para los particulares. Es así que, la Constitución de la República, reconoce la responsabilidad estatal y establece en su Art. 11, numeral 9, que es aquella producida por actuaciones u omisiones de sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos. Dicha norma, dispone textualmente lo siguiente:

*“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:*

*9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.*

*El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos”.*

Del artículo antes citado, se desprende que el Estado debe responder por los daños causados a los administrados en los siguientes casos: a) violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos; y, b) por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

---

<sup>77</sup> DROMI, Roberto.- Op. Cit.- p. 1077.

En lo que respecta a la figura de la expropiación, la responsabilidad estatal nace de las acciones u omisiones de las entidades públicas que tienen el deber legal de actuar, con el fin de no causar daños adicionales a los particulares cuyos bienes han sido sometidos a expropiación.

La normativa constitucional establece los parámetros principales para imputar responsabilidad civil al Estado por un daño que debe ser reparado de manera íntegra. En todos los casos, los actos de las Administración requieren de un control de arbitrariedad y discrecionalidad que la ley ha omitido establecer, pero que pueden efectuarse aplicando los principios generales del Derecho a fin de obtener la protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas. Se presenta además, una especie de responsabilidad especial, cuando el Estado en el ejercicio de sus funciones y actuando conforme a sus competencias y atribuciones legales, produce como consecuencia de sus actuaciones daños y perjuicios a los administrados, daños que son adicionales a los que normalmente debe soportar.

Además, la norma citada establece la posibilidad de que el Estado, que ha debido responder frente a los particulares por los daños causados por sus instituciones y funcionarios, pueda después repetir en contra de sus agentes. El citado artículo 11, numeral 9, inciso tercero, establece textualmente lo siguiente:

*“(...) El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas (...)”.*

Ahora bien, en el caso de la expropiación, ésta constituye una actuación lícita de la Administración por cuanto se encuadra en las facultades otorgadas por la Constitución y la Ley para declarar de utilidad pública de un bien inmueble determinado y proceder a su adquisición para destinarlo a un fin de interés público.. Sin embargo, el Estado, a pesar de que sus actuaciones sean legítimas y regladas, debe responder por los daños causados a los afectados por dichas actuaciones. Podemos hablar en este caso de una responsabilidad sin culpa.

No obstante, no siempre los actos legítimos de la Administración Pública, que producen daño carecen de culpa; pues al comprender a la negligencia, como una de las clasificaciones de la culpa, el obrar negligente de los agentes del Estado, puede causar daños aún más graves respecto de aquellos que el particular está legalmente obligado a soportar, que se producen si el Estado genera al particular un agravio extensivo y que no se encuadra en la figura de la expropiación, es decir que no tiene el deber jurídico de soportar. Muchos autores se refieren a la “antijuridicidad del daño” que no es otra cosa que la inexistencia de las causas de justificación de la actividad dañosa de la Administración con relación al titular del patrimonio que ha sido afectado.

Citando a Jaime Vidal, jurista colombiano, existen tres regímenes principales a los cuales está sujeta la administración cuando existe responsabilidad: *“responsabilidad por culpa o falla del servicio, o de responsabilidad subjetiva, o por el mal funcionamiento de los servicios; a un régimen objetivo de responsabilidad sin culpa o por actuaciones lícitas de la administración; o a un sistema diferente, de responsabilidad por daño antijurídico completamente objetivo”*.<sup>78</sup>

Cabe recalcar nuevamente, que el análisis de la responsabilidad del Estado puede basarse principalmente en la culpa aunque puede mediar responsabilidad sin culpa, y simplemente emanar de la actuación lícita de Administración responsable y el daño que se pretende reparar, lo cual se origina desde la aparición del Estado de Derecho, responsable por el respeto de los derechos subjetivos de los ciudadanos, responsabilidad que a mi criterio, no siempre es atribuible a un agente o funcionario en particular sino en sí, al Estado como ente jurídico abstracto que a través de sus instituciones establece las pautas para el ejercicio de sus facultades.

Es así que, Libardo Rodríguez, dice al respecto que:

---

<sup>78</sup> VIDAL, Jaime. Derecho Administrativo. Bogotá, Legis Editores S.A., 2004. p. 417.

*“debe tenerse en cuenta que en la responsabilidad por culpa, falta o falla del servicio, la culpa exigida se diferencia sustancialmente de la culpa del derecho común. En efecto, mientras esta es eminentemente subjetiva, es decir, imputable a un individuo, aquella puede ser una culpa o falta funcional, orgánica o anónima, es decir, atribuible a la administración y no necesariamente a un funcionario en particular”.*<sup>79</sup>

Aplicando las bases del Derecho Civil, y citando nuevamente a Jaime Vidal Perdomo, éste menciona las constantes de la responsabilidad civil que se aplican como reglas básicas a la teoría de la responsabilidad del Estado, y en las cuales se incluye el daño y la relación de causalidad entre éste y el hecho que dio origen a la atribución de responsabilidad, por lo que dice lo siguiente:

*“a) El daño. El daño debe ser:*

*1) Ciertamente: el juez debe hallar acreditada su existencia. La existencia del daño se opone a la eventualidad (...).*

*2) Personal: en principio, solo la víctima del daño puede demandar el pago de perjuicios.*

*3) El daño o perjuicio puede ser moral o material: es material el que afecta al patrimonio de una persona, y comprende el daño emergente y el lucro cesante (...).*

*b) Relación de causalidad. Es el vínculo que debe existir entre el hecho que origina la responsabilidad y el perjuicio. Este vínculo no existe cuando el daño es producido por fuerza mayor, caso fortuito o culpa de la víctima (...).”*<sup>80</sup>

El hecho de que la actividad de la Administración Pública, sea práctica, inmediata y permanente, abre la posibilidad de que ésta provoque un daño y por ende genere responsabilidad que puede ser extracontractual.

Pero, es necesario fundamentar la responsabilidad del Estado, en donde la doctrina y la jurisprudencia han compartido opiniones similares al respecto, y según lo manifiesta el jurista Enrique Sayagués Lasso, se basan en diferentes concepciones:

---

<sup>79</sup> RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá, Ed. Temis, ed. 13ª, 2002. p. 428.

<sup>80</sup> VIDAL, Jaime.- Op. Cit.- p. 394.

- “1. Se invoca el principio de la igualdad de los particulares frente a las cargas públicas. (...);
2. La ley que prohíbe una actividad hasta entonces lícita ejercida por particulares, para reservarla exclusivamente al Estado, el cual obtendrá beneficios con su explotación, supone un enriquecimiento injusto de éste respecto de aquéllos, que obliga a indemnizar.;
3. Sostiénese, también, en la hipótesis precedente, que se está en presencia de una verdadera expropiación o, por lo menos, de una expropiación indirecta que exige la correspondiente indemnización. (...).
4. Los derechos individuales especialmente el de propiedad y el libre ejercicio de actividades lícitas, están protegidas por la Constitución y el legislador sólo puede limitarlos o disponer su privación conforme aquélla. Por consiguiente, la ley que no respete sus disposiciones, apareja responsabilidad estatal.
5. Por encima de la voluntad legislativa están los principios superiores de justicia y equidad, fundamento último de todos los derecho.”<sup>81</sup>

Es por ello que, la responsabilidad estatal responde a derechos de los ciudadanos previamente establecidos, como aquel que establece nuestra Carta Magna, que “*todos somos iguales ante la Ley*”, es decir que las cargas públicas que una persona en particular tiene que soportar por el beneficio del interés general, no tiene que dejarla en el plano de desigualdad y disminución injusta de su patrimonio, como en el caso concreto de la expropiación, en donde si bien es cierto que la misma Constitución prevé que la declaratoria de utilidad pública sea indemnizable, sin embargo no contempla la posibilidad de que la actuación lícita de la Administración devenga en un enriquecimiento injusto de la entidad estatal y no considere la indemnización en casos de inoperancia administrativa o peor aún, que esa expropiación se convierta en una confiscación.

Una vez emitido el acto administrativo de declaratoria de utilidad pública, si dicho acto no se vuelve firme pero la Administración ejecutó la ocupación y expropiación del bien inmueble determinado, las consecuencias jurídicas y fácticas pueden acarrear un daño patrimonial irreparable que debe ser resarcido por el Estado. Es así que, nace la responsabilidad

---

<sup>81</sup> SAYAGUÉS, Enrique.- Op. Cit.- p. 592 y 594.

extracontractual del Estado dentro del derecho público, por existir un perjuicio que se pretende reparar o indemnizar.

La extinguida Corte Suprema de Justicia de nuestro país, en una de sus sentencias de casación se pronunció sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, considerando el caso de la expropiación y el deber del Estado de velar por la protección y reparación de los derechos vulnerados como consecuencia de los daños provenientes de sus instituciones o funcionarios. Por la importancia y claridad del texto he creído conveniente la transcripción literal de gran parte de la sentencia, que dice:

*“**QUINTO:** ...Ahora bien, desde la perspectiva del Derecho Público, la doctrina más calificada recomienda, y así lo asume esta Sala, que existen ciertos aspectos de la teoría de la responsabilidad que deben ser adecuados al ámbito de la responsabilidad extracontractual del Estado. Se examinará con detalle el tema en los literales que se enuncian luego, en párrafos específicos: **a) El origen de la responsabilidad extracontractual del Estado no se encuentra en la ilicitud de sus actos o hechos, sino en la injusticia o ilicitud de los efectos de su actividad en las personas, sus bienes o el ambiente. Así, es principio fundamental en la organización del Estado, la solidaridad y, en virtud de ella, los administrados se encuentran sujetos a una serie de deberes y responsabilidades generales (entre otros, ver el artículo 97 de la Constitución Política) que permiten hacer efectivo el conjunto de los correlativos derechos de los que somos titulares. En este sentido, el preámbulo de la Constitución Política señala: "El Pueblo de Ecuador... fiel a los ideales de libertad, igualdad, justicia, progreso, solidaridad, equidad y paz que han guiado sus pasos desde los albores de la vida republicana... establece en esta Constitución las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades, organizan el Estado y las instituciones democráticas e impulsan el desarrollo económico y social" (El subrayado es de la Sala). La aplicación del principio de solidaridad, sin embargo, no significa que los restantes principios previstos en la misma Constitución Política no deban ser también efectivos, lo que es posible a través de una adecuada ponderación de los bienes jurídicos que, en apariencia, se encuentran en conflicto. De tal forma que, en la búsqueda de atender a los intereses colectivos, aunque se entiende que el interés individual deba ceder ante ellos, la distribución de las cargas públicas individuales está sometida a un criterio general de igualdad material o sustancial, lo que veda toda forma de sacrificio individual injusto o ilícito, por ser contrario a este principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas. Por ello, cuando el Estado y sus instituciones, en el ejercicio de***

*sus potestades, provocan un desequilibrio en la distribución de las cargas públicas, que implique un sacrificio individual intolerable, está llamado a reparar los perjuicios provocados, a restablecer el balance afectado. Por esta razón, el artículo 20 de la Constitución Política no hace referencia al obrar lícito o ilícito de los funcionarios o empleados públicos, cuando asigna la responsabilidad al Estado en el evento de que se cause un perjuicio a los administrados, originada en su comportamiento. En efecto, esta norma, en su parte pertinente, establece: "Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia... de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos". De la misma manera, cuando el referido artículo 20 ibídem hace referencia a la "prestación deficiente de servicios públicos" no califica la licitud de los actos o hechos conducentes a la prestación correspondiente sino al defecto funcional del servicio.- b) Consecuencia del enunciado precedente es que el régimen de responsabilidad patrimonial pública, establecido en nuestro ordenamiento jurídico, no pueda ser considerado subjetivo, en el sentido de que no se encuentra fundado en el clásico criterio de culpabilidad, cuya asignación implica un reproche a la conducta del sujeto que provoca el daño. En materia de responsabilidad pública por la deficiente prestación de servicios públicos o por los actos de los funcionarios y empleados públicos, de los que se desprende un perjuicio para los administrados, sería irrelevante, en lo que respecta a la obligación del Estado de reparar el daño sufrido por el administrado, la intencionalidad con la que los sujetos se comportan en el ejercicio de sus funciones. Ello no significa que esta intencionalidad no sea importante en el sistema de responsabilidad, pues, como lo establece el inciso segundo de la norma analizada (artículo 20 de la Constitución Política) la calificación de la culpabilidad de los funcionarios y empleados públicos determina la posibilidad de que el Estado pueda repetir en su contra los perjuicios económicos que tuvo que asumir frente a los administrados.- En este punto, es importante aclarar que la responsabilidad del Estado, tal como ha sido perfilada, no se adecua, tampoco, a la idea de la culpa presunta, propia, por ejemplo, de la realización de actividades de riesgo o de la responsabilidad por actos de terceros. Esto se debe a que, según la tesis de la culpa presunta, bastaría probar -presuponiendo la reversión de la carga de la prueba- que el efecto dañoso no se deriva de la negligencia, imprudencia o impericia de los sujetos a cargo de la actividad pública o, con más exactitud, que el comportamiento de estos sujetos se ha ajustado a las reglas jurídicas y técnicas previstas para el ejercicio de la actividad pública de la que se trate. Sostener esta posición significaría considerar que los efectos de la actividad pública, socialmente intolerables por su injusticia o ilicitud, son irrelevantes, porque la conducta de los agentes públicos se ha arreglado a las formas determinadas por otros agentes públicos; y que, las instituciones del Estado, con competencias*

normativas, son irresponsables frente a la deficiencia de la regulación y sus efectos dañosos. c) La responsabilidad patrimonial del Estado es, en todos los casos, directa. En tal virtud, el Estado no responde por los perjuicios que su actividad pueda provocar en las personas, los bienes o el ambiente, como lo hace toda persona por el hecho de los que estuvieran bajo su cuidado o dependencia, según el régimen previsto en los artículos 2220 y siguientes del Código Civil. Esto se debe a que la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, en cuanto sujetos de imputación jurídica, es distinta e independiente a la responsabilidad pública que se deriva del ejercicio de las atribuciones y el cumplimiento de sus deberes como sujetos de la actividad pública. El comportamiento de un funcionario o empleado público es, a efectos del régimen de responsabilidad analizado, atribuible al Estado mismo, cuando se analizan sus relaciones con el administrado. Cosa distinta es la revisión de este comportamiento, personal e individual, para determinar la responsabilidad del funcionario o empleado frente al Estado, por el inadecuado ejercicio de sus competencias. d) Se ha insistido que la responsabilidad extracontractual del Estado tiene origen en la injusticia o ilicitud de la afectación en las personas, bienes o el ambiente, originada en la actividad pública; por ello, es necesario clarificar el sentido que se adopta al referirnos a la injusticia o ilicitud de la afectación, es decir, delimitar lo que ha de entenderse por daño indemnizable. En principio, el daño indemnizable ha de ser cierto, actual o futuro, material o moral, como ha quedado expuesto por la teoría general de la responsabilidad. Ahora bien, la calificación de un hecho como "afectación injusta" es una materia sujeta al criterio judicial, según las reglas de la sana crítica, que puede ser objeto de control en base a la razonabilidad de dicho criterio, esto es, su motivación. Sin embargo, parece conveniente señalar que la injusticia en la afectación se desprende ordinariamente de la vulneración del referido principio de igualdad material en la distribución de las cargas públicas. Se trata, entonces, de una afectación anormal, esto es, un efecto dañoso que excede manifiestamente las consecuencias generales que objetivamente se pueden esperar de la actividad pública en relación con el conjunto de los administrados. En lo que se refiere a una "afectación ilícita", el criterio de calificación está ligado a los deberes constitucionales de los administrados, en el sentido de que nadie puede ser obligado a asumir un sacrificio individual si no media un deber constitucional que se lo haya impuesto. En este caso, el deber jurídico de soportar la carga pública no podría provenir únicamente de normas de rango inferior, pues, de otro modo, se haría impracticable la responsabilidad del Estado que ejerce potestades normativas. Así, por ejemplo, es evidente que no se puede esperar que el administrado deba soportar la expropiación de sus bienes sin el pago del justo precio, aunque legal o reglamentariamente se hubiese admitido esta posibilidad. En este caso ejemplificativo, la expropiación practicada de la manera en que se ha regulado, supone una afectación ilícita en el

*patrimonio del administrado que debe ser reparada en razón de la responsabilidad extracontractual del Estado como legislador. e) Definido el carácter de la responsabilidad extracontractual del Estado, como una responsabilidad por la injusticia o ilicitud de los efectos de la actividad pública en las personas, bienes o el ambiente, es evidente que, demostrado el daño indemnizable, resta únicamente determinar la vinculación, en una relación de causa-efecto, de la actividad pública de la que se trate con el referido daño. Se trata, pues, de atribuir los efectos dañosos a la realización de una actividad pública específica. En este sentido, las instituciones del Estado únicamente podrán oponerse a las pretensiones resarcitorias del administrado que hubiese sufrido un daño demostrado e indemnizable, si prueban que los efectos dañosos se derivan de fuerza mayor o caso fortuito, por el hecho de un tercero o por culpa de la víctima. Se hace notar, sin embargo, que la responsabilidad extracontractual del Estado no se enerva si la afectación a las personas, sus bienes o al ambiente, no son atribuibles de manera exclusiva a las circunstancias eximentes de responsabilidad enunciadas...”<sup>82</sup> (Lo resaltado me corresponde).*

La Corte Suprema de Justicia, mediante el fallo citado, establece los parámetros jurídicos que permita fundamentar la responsabilidad del Estado por sus actuaciones u omisiones, las cuales pueden generar un daño a sus administrados, daño que debe ser reparado. Se desarrolla la teoría de la responsabilidad civil extracontractual del Estado, afirmando que a pesar de que sea un ente dotado de ciertas prerrogativas, no puede dejar de cumplir con sus obligaciones, y entre ellas, el de reparar los daños que emanen de su desempeño y facultades. Esta sentencia deja completamente de lado la teoría antigua de la irresponsabilidad estatal para establecer un precedente jurisprudencial de que el Estado por disposición constitucional, debe indemnizar íntegramente las afectaciones causadas por sus actos lícitos.

Adicionalmente, la jurisprudencia extranjera, como la venezolana, considera también que el Estado, debe responder por los daños que una expropiación puede ocasionar al propietario de un bien inmueble, que aquel debe ser compensado por el Estado bajo el principio recto de que el Estado velará por el cumplimiento de los derechos universales de sus ciudadanos. He

---

<sup>82</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo.- Expediente 168.- Registro Oficial Suplemento 339, 17 de Mayo del 2008.

revisado una recopilación de algunas de las sentencias latinoamericanas<sup>83</sup> que se han pronunciado respecto al tema y corroboran la hipótesis de que no sólo basta el pago de un precio “justo” del bien a expropiarse sino la indemnización real de los daños y perjuicios que haya ocasionado la declaratoria de utilidad pública, la cual coloca al inmueble en una situación aislada, es decir que es separada del comercio y hasta que su situación jurídica no sea resuelta, éste deberá permanecer en el estado en el que se encuentra, por lo que causaría pérdidas y daños económicos al particular por el accionar estatal; y, son las siguientes:

#### 1.- En Venezuela:

*“ ...De conformidad con lo anterior observa esta Corte, que el Decreto de afectación de una zona, que además ordena su expropiación por causa de utilidad pública, constituye un acto de naturaleza especialísima por cuanto constituye la actuación mediante la cual se manifiesta la excepción constitucional y legal de limitación del derecho de propiedad, es decir el decreto de afectación y expropiación de una zona constituye la única vía constitucional mediante la cual se restringe el derecho de propiedad. Es a través de este mecanismo, como se procura que el interés general y la utilidad pública, obtengan supremacía sobre lo que es el interés particular de quien es titular del derecho de propiedad, de allí que se procure otorgar al particular a quien afecta tal medida de expropiación, algunos derechos o granarías de naturaleza indemnizatoria como serian el pago del precio del bien expropiado y lo que le corresponda por el valor de sus mejoras y por los perjuicios que se le causen, lo cual manifiesta la intención de no pedir más sacrificio del particular que ha cedido ante el bien público o la utilidad social, cumpliendo de tal manera con el fin y objetivo de igualdad ante las cargas públicas. Es así como el procedimiento de expropiación, en aras de la protección de los derechos e interés del particular a quien se le expropia el bien inmueble, constituye un procedimiento complejo en el que intervienen diferentes órganos y que además los actos que lo conforman guardan entre sí extrema relación, resultando pues que si el acto de cual emana e inicia el proceso de afectación y expropiación de un bien, adoleciere de vicios que acarreen su nulidad y la misma no se declara, el proceso en su integridad resultaría a su vez viciado, perjudicando de esa manera al particular que ostentaba el derecho de propiedad sobre el bien que le ha sido expropiado, a través de procedimientos viciados, ya que si bien es cierto que la expropiación constituye un mecanismo legal de limitación de la propiedad, el titular de tal derecho de propiedad, merece o tiene*

---

<sup>83</sup> Internet: <http://www.acienpol.org.ve/cmacionpol/Resources/ArchivosCIJ/0001.pdf> Acceso: mayo 2011.

*derecho a que dicha expropiación sea realizada de conformidad con el procedimiento legalmente establecido, garantizándole sus derechos e intereses... ”.*<sup>84</sup>

**2.-** Continuando con nuestro análisis, el mismo país vecino, en otra de sus sentencias ha determinado lo siguiente:

*“...Según reiterado criterio del Máximo Tribunal y de esta misma Corte, al expropiado corresponde una suma equivalente a la pérdida sufrida por concepto de reparación, de modo que esta no traiga como resultado el empobrecimiento del expropiado como tampoco su enriquecimiento. Tal criterio se inspira en lo dispuesto en el artículo 101 de la justa indemnización por los daños causados por la medida expropiatoria, con base en ese principio, la jurisprudencia ha precisado que dicha indemnización no tiene que ser equivalente con el valor del bien expropiado; así, en los casos en que al propietario se le hubiere privado del uso y disfrute del bien de su propiedad durante el procedimiento expropiatorio, debe indemnizarse el daño producto de tal circunstancia, además el correspondiente valor de dicho bien. Ello deriva, por lo demás, de la previsión contenida en el penúltimo aparte del artículo 40 de la ley que rige la materia, según la cual ‘mientras el propietario expropiado continuare en posesión material o disfrute del inmueble por no haberse efectuado la ocupación efectiva de mismo, los títulos que presente el precio no devengará interés’. Por interpretación a contrario, se ha entendido que, cuando se da la circunstancia opuesta, deben reconocerse al propietario, a modo de indemnización, los intereses sobre el monto correspondiente al valor del inmueble... ”.*<sup>85</sup>

En conclusión, el Estado debe responder por los daños ocasionados a sus administrados, debe propender a la búsqueda inequívoca de protección de los derechos establecidos en la Constitución, a través de todos los mecanismos legales necesarios para la satisfacción de los derechos establecidos. El interés general, que es el fundamento principal para la vulneración

---

<sup>84</sup> Sentencia de 20 de julio del 2000, Máximo Tribunal de Justicia de Venezuela, partes: Tineo y otros Vs. Alcaldía del Municipio Baruta del Estado Miranda, Magistrado ponente: Carlos Enrique Mouriño Vaquero. CPCA. (Internet: [www.acienpol.org.ve](http://www.acienpol.org.ve). Acceso: mayo 2011.)

<sup>85</sup> Obra: Autopista Rómulo Betancourt. Estado Anzoátegui. Magistrado ponente: Gustavo Urdaneta Troconis. CPCA, sentencia de 14/12/1992. Exp. N° 8910507 Veinte años de Jurisprudencia de la CPCA en materia de expropiación. 19771996. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas 1998. p. 159.

de derechos, no debe dejar en indefensión a ningún individuo ya que el principio de seguridad jurídica se afectaría de manera directa además de otros derechos patrimoniales. Es así, que el Estado debe, si no los hay, crear un mecanismo legal, que pueda hacer efectivo el goce de los derechos, el poder exigir al Estado la reclamación por daños sufridos, estableciéndose medios idóneos basados en principios de economía procesal, congruencia y celeridad.

#### **4.2. La Reparación del Daño y la Jurisdicción Contencioso Administrativa.-**

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establece en su Art. 10, que el Tribunal Contencioso Administrativo tiene entre sus atribuciones y deberes jurisdiccionales, “*a) Conocer y resolver en única instancia las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública y decidir acerca de su legalidad o ilegalidad” (lo subrayado es mío); además de esto, se debe tomar en cuenta que la misma ley establece dos tipos de recursos contencioso-administrativos, (i) el de plena jurisdicción o subjetivo, (ii) y de anulación u objetivo.*

Adicionalmente, el Código Orgánico de la Función Judicial, establece en su Art. 216, las atribuciones y deberes de los jueces y juezas contenciosos administrativos y entre sus principales competencias dispone textualmente lo siguiente:

*“Art. 217.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.- Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo:*

*1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieren carácter tributario;*

2. *Supervisar la legalidad de los actos y hechos administrativos, y la potestad reglamentaria de la Administración no tributaria, como también las acciones judiciales que se incoen por su inactividad;*
3. *Conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la ley, en materia no tributaria, provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público;*
4. *Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; inclusive las resoluciones de la Contraloría General del Estado, así como de las demás instituciones de control que establezcan responsabilidades en gestión económica en las instituciones sometidas al control o juzgamiento de tales entidades de control. Igualmente conocerán de las impugnaciones a actos administrativos de los concesionarios de los servicios públicos y de todas las controversias relativas a los contratos suscritos por los particulares con las instituciones del Estado;*
8. *Conocer y resolver las acciones propuestas contra el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, en las que se reclame la reparación de las violaciones a los derechos de los particulares por falta o deficiencia de la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos;*
9. *Conocer y resolver las acciones propuestas contra el Estado en las que se reclame la reparación de los daños y perjuicios causados por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Procedimiento Penal;(…)”*

De este artículo se desprende, que los jueces contencioso administrativos tienen competencia para conocer sobre las actuaciones administrativas no tributarias de las instituciones públicas en el desempeño de sus funciones, y para determinar la legalidad y procedencia de dichos

actos; además les corresponde conocer y resolver las causas en las que se reclame la reparación de los daños y perjuicios al Estado y sus instituciones.

En cuanto a la impugnación de la declaración de utilidad pública en caso de expropiación de bienes inmuebles, la acción a plantearse debe ser la de plena jurisdicción o subjetiva, la cual según la ley citada, “ *ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata*”, el cual se propone contra de la entidad pública emisora el acto a impugnarse representada por la respectiva autoridad que ejerza su representación legal, administrativa que represente a la entidad pública, , y se pretende que el órgano judicial declare la ilegalidad de dicho acto o su nulidad, según el caso.

Enrique Sayagués, se pronuncia respecto a la nulidad de los actos administrativos, y acertadamente dice: “*La acción de nulidad está estructurada como un juicio entre partes, cuya finalidad es tutelar los derechos e intereses de las personas afectadas por los actos administrativos y afirmar por esa vía la regularidad de la actividad administrativa*”.<sup>86</sup>

Por ser la declaratoria de utilidad pública, una resolución administrativa, es aplicable la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que establece en su Art. 59, las causas de nulidad de los actos emitidos en la instancia administrativa, las cuales son: “*a) La incompetencia de la autoridad, funcionario o empleado que haya dictado la resolución providencia; y, b) La omisión o incumplimiento de las formalidades legales (...)*”. Lo que la ley busca en este enunciado, es prevenir o reparar algún posible daño grave a los administrados, causado por el incumplimiento u omisión de los parámetros legales previamente establecidos y que deben ser cumplidos por la Administración Pública, en sus diversos grados.

La demanda de nulidad del acto administrativo se plantea ante uno de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, y la cual debe cumplir una serie de requisitos legales para que sea admitida a trámite. El Código Orgánico de la Función Judicial establece en su

---

<sup>86</sup> SAYAGUÉS, Enrique.- Op. Cit.- p. 524.

Disposición Transitoria Tercera, que se creen salas de lo contencioso administrativo en las Cortes Provinciales previo concurso público, sin embargo la mencionada norma, expresa que, hasta entonces, seguirán funcionando los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo bajo el régimen y competencias asignadas por las leyes aplicables.

Los sujetos procesales de esta acción la constituyen el particular accionante y la entidad de quien emanó el acto administrativo impugnado; la controversia deberá ser resuelta por los jueces contenciosos administrativos, que son terceros imparciales a quienes corresponde decidir sobre la legalidad y aplicación del acto en concreto, en función de lo que las partes demuestren en el proceso. En este tipo de juicios, el actor es por regla general el administrado, quien debe promover el juicio e impulsarlo hasta obtener la correspondiente sentencia.

Concuerdo con el jurista Eduardo García de Enterría, quien dice:

*“La situación existente en el tráfico jurídico-administrativo, según la cual la Administración disfruta como regla de la posesión posesoria privilegiada que resulta de su potestad básica de autotutela, hace que lo normal del proceso administrativo sea que los ciudadanos tengan que adoptar la posición de parte demandante o actora para remover esa situación posesoria y, a la vez, eventualmente, obtener del tribunal la anulación del acto administrativo de autotutela en que dicha posesión se basa, la declaración de sus propios derechos desconocidos por la Administración, la condena a ésta para que cumpla sus obligaciones desatendidas o para que cese una actuación de facto no amparada siquiera en un acto administrativo previo, (...)”<sup>87</sup>*

El actor, en el caso concreto el administrado, debe demostrar al órgano judicial su capacidad legal, representación y más importante su “interés real y directo” respecto de la acción interpuesta, precisamente sobre el derecho afectado, al cual se refiere García de Enterría y dice: “La protección de dicho derecho subjetivo se identifica entonces con la circunstancia de

---

<sup>87</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Madrid, Ed. Civitas Ediciones, S.L, ed. 7ª, 2001. p. 608.

*que el acto administrativo impugnado lesione un “interés” del recurrente y, a la vez, incurra en cualquier ilegalidad de forma o de fondo.”*<sup>88</sup>

Continuando con el presente análisis, al momento de plantear la demanda contenciosa administrativa, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido también, desde la vigente y antigua Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que la pretensión de la misma debe remitirse exclusivamente a solicitar la declaración de ilegalidad del acto administrativo, es decir que busca una sentencia declarativa más no condenatoria.

El fundamento principal del juicio contencioso administrativo lo constituyen las pretensiones establecidas en el escrito de demanda y las excepciones expuestas por el demandado en su contestación a la misma. Nuestra legislación, dentro del caso concreto de la declaratoria de utilidad pública, solamente contempla el hecho de que las pretensiones deben basarse sobre la declaración de ilegalidad del acto administrativo impugnado, o su nulidad. Sin embargo, estas pretensiones a mi criterio, deben contener no sólo lo antes mencionado sino también aquellas circunstancias adicionales que se hubieren generado por el acto administrativo.

Es así que muchas veces, la declaratoria de utilidad pública, en su calidad de acto administrativo, genera al particular un daño injusto y extensivo que no tiene la obligación de soportar. Un claro ejemplo, ocurre cuando una vez impugnado el acto administrativo, que puede ser declarado ilegal, la actuación material del Estado no se suspende; en el caso de ocupaciones temporales sin un acto firme y ejecutoriado y principalmente, cuando la Administración Pública no ha iniciado el juicio de expropiación correspondiente para determinar el precio a pagarse por el bien a expropiarse y el pasar del tiempo ha generado pérdidas mayores que solo el precio del bien, entre otras.

La jurisdicción contenciosa administrativa se rige por sus propios principios y normas aplicables, sin embargo de esto, no se aleja de los principios rectores del derecho procesal ecuatoriano, y entre ellos encontramos el de economía procesal y congruencia de las

---

<sup>88</sup> Ibidem, cit. - p. 614.

pretensiones planteadas por el actor en su demanda y por el demandado en su contestación. El principio de economía procesal establece que, el juez y el sistema judicial en general, velarán por la aplicación de normas y un régimen que busque la celeridad de las resoluciones y sentencias, buscando la simplicidad del proceso con mecanismos legales que permitan acumular acciones en una sola con el fin de desgastar la justicia y a las partes procesales.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establece su ámbito de aplicación y la competencia de los jueces en esa materia. El Art. 1 dice lo siguiente:

*“Art. 1.- El recurso contencioso administrativo puede interponerse por las personas naturales y jurídicas contra los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública o de las personas semipúblicas, que causen estado, y vulneren un interés directo del demandante”.*

Esto, en concordancia con el dispuesto en el Art. 216, numeral 1, del Código Orgánico de la Función Judicial, el cual dice que el Tribunal Contencioso Administrativo podrá: *“1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieren carácter tributario”.*

Cuando un acto administrativo genera un daño, la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, no contempla la posibilidad de reclamar en la misma vía daños y perjuicios, y por ende la acumulación de acciones por economía procesal. La corriente francesa fue recogida por nuestra legislación, en el sentido de que la jurisdicción contencioso administrativa se limita a ejercer facultades “objetivas y revisoras” del acto administrativo, en donde no importaba el aspecto personal del actor frente al acto sino solamente la validez del mismo.

Sin embargo, concuerdo con la opinión de varios juristas tal como, Eduardo García de Enterría, quien acertadamente manifiesta:

*“La tutela de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos no puede reducirse a la fiscalización abstracta y objetiva de la legalidad de unos actos administrativos formales; derechos e intereses son los que son, resultan de los complejos ordenamientos jurídicos a que el ciudadano de hoy se ve sometido, y su tutela efectiva (...). La actuación contencioso-administrativa no podrá justificarse como puramente declarativa (legalidad o ilegalidad del acto impugnado), sino que deberá admitir necesariamente pronunciamientos de condena a hacer o no hacer de la administración, para restituir la integridad de los derechos o intereses del recurrente que se hayan podido violar (...).”<sup>89</sup>*

Uno de los deberes primordiales del Estado, en especial de la actividad judicial, es el velar por la protección de los derechos establecidos en la Constitución Política del Ecuador, donde se consagran de manera expresa tales derechos y la disposición de su aplicación directa e inmediata. Es así que, siguiendo el lineamiento de lo expresado en párrafos anteriores, el Art. 75 de nuestra Carta Magna, establece lo siguiente:

*“Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.*

Todo esto en concordancia con el Art. 11, numeral 2, del mismo cuerpo normativo, que expresa:

*“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:*

*2. Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades”.*

De lo antes citado, podemos concluir que la justicia debe propender a la protección efectiva de los derechos de las personas para así, alcanzar una efectiva tutela de derechos, sin limitarse a formalidades que impidan el desenvolvimiento real de la actividad judicial. La igualdad ante la ley de cada uno de los ciudadanos de este país, constituye el principio rector de la

---

<sup>89</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo.- Op. Cit.- p. 620 y 621.

Administración Pública y de Justicia, en donde el Estado debe regular sus actuaciones a la justicia, no discriminación e igualdad de oportunidades sin sacrificio extensivo de los particulares que ante eso, requieren de la reparación integral de sus afectaciones.

El procedimiento prevé un término de prueba en que cada parte debe aportar los medios probatorios de que esté asistida para demostrar los hechos materia de la litis; al concluir el término probatorio, las partes pueden alegar en derecho y concluido el procedimiento, el órgano judicial (el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo) expedirá la sentencia correspondiente.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no establece el contenido de la sentencia, pero mencionando los parámetros procesales establecidos en el Código de Procedimiento Civil, que es norma supletoria de la mencionada Ley, la sentencia podrá contener dos tipos de probabilidades: 1) admisión de la demanda mediante la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo impugnado; y, 2) la inadmisión de la demanda.

### **4.3. Indemnización por la Actuación Administrativa Expropiatoria.-**

La figura de la indemnización podría entenderse como aquella compensación que el Estado, a través de la entidad expropiante, debe entregar al particular por el daño causado, podríamos mencionar aquí que la indemnización se orienta a cubrir los daños patrimoniales causados; adicionalmente, se diferencia del justo precio ya que éste contempla el rubro a pagarse por el avalúo del bien, es decir, el valor real del bien inmueble que luego de un análisis determinado, y que muchas veces es objeto de controversia entre la entidad pública y el Estado ante los Jueces de lo Civil, a quienes les corresponde la competencia para sustanciar el juicio de expropiación.

Nicolás Granja Galindo, ha establecido dos requisitos esenciales para que la indemnización sea justa, según lo consagrado en nuestra Constitución Política del 2008, entonces dice: “*1. Que sea previa, (...). Esto es, debe ser anticipada a la toma de posesión del bien expropiado; (...) ya*

*sea en dinero por medio del ajuste; o bien, fijada en el respectivo juicio de expropiación. 2. Que tanto el valor del bien o derecho expropiado, así como los daños y perjuicios, constituyan el resultado directo de la expropiación.”*<sup>90</sup>

La Convención Interamericana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, establece en su artículo 21 sobre del Derecho a la Propiedad Privada que *“Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.”*<sup>91</sup> Esta norma de carácter internacional al igual que muchos textos legales y constitucionales, parte del principio general de que la propiedad privada es arrebatada del legítimo titular de aquel derecho, bajo la premisa de que el bien expropiado es declarado de utilidad pública o interés social y con una justa indemnización o compensación para que los actos de la administración no se conviertan en violatorios absolutos del derecho que le asiste.

Citando nuevamente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero ahora en un caso resuelto en contra de la República del Ecuador, se toma en cuenta como valor probatorio lo manifestado por el perito a evaluar, quien dice en su informe que: *“en principio, el valor de mercado es lo único que sirve como referencia para fijar el valor de un bien. (...) que en el caso de los avalúos de bienes sujetos a expropiación, el valor que se le fije determinará el pago de la indemnización, (...). Agregó que no existe un procedimiento oficializado para valorar bienes en las leyes ecuatorianas.”*<sup>92</sup>

En el mismo caso, la Corte estima *“que en casos de expropiación el pago de una indemnización constituye un principio general del derecho internacional, el cual deriva de la necesidad de buscar un equilibrio entre el interés general y el del propietario. (...) Esta Corte considera que para alcanzar el pago de una justa indemnización ésta debe ser adecuada, pronta y efectiva”*.

---

<sup>90</sup> GRANJA GALINDO, Nicolás.- Op. Cit.- p. 285.

<sup>91</sup> Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969.

<sup>92</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, Sentencia de 6 de mayo de 2008.

Además de lo anterior, la indemnización, en palabras de Roberto Dromi, “*es una compensación económica debida al expropiado por el sacrificio impuesto en el interés público*”<sup>93</sup>.

En nuestro país se habla más bien de un justo precio, es decir, solo el valor del bien a expropiarse, dejando de lado la indemnización por los daños al patrimonio en sí mismo cuando por ejemplo se trata de una expropiación parcial; entonces, la indemnización se vuelve justa e indispensable para diferenciar a la expropiación de otras figuras completamente arbitrarias como lo son la confiscación y el despojo, donde no hay una intermediación de trámite o negociación entre Estado – particular, y el poder estatal se manifiesta en completa amplitud sin dejar la posibilidad de alegación o defensa justa alguna.

Continuando con nuestro análisis, la indemnización de daños y perjuicios que el administrado afectado pretende reclamar como consecuencia de la actuación administrativa, en el caso que nos compete, la actuación expropiatoria, se rige bajo el principio de la reparación integral de la reparación del daño.

Cabanellas, acertadamente, ha definido lo que son la reparación, y expresa lo siguiente:

**“Reparación:** *“Arreglo del daño. Compostura de avería. Satisfacción de desagravio de ultraje u ofensa. Indemnización. Resarcimiento.*

**Reparación del Daño:** *“Obligación que al responsable de un daño (v.), por dolo, culpa, convenio o disposición legal, le corresponde para reponer las cosas en el estado anterior, dentro de lo posible, y para compensar las pérdidas de toda índole que por ello haya padecido el perjudicado o la víctima”.*<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> DROMI, Roberto- Op. Cit.- p. 958.

<sup>94</sup> CABANELLAS, Guillermo.- Op. Cit.- p. 149.

Cuando el Estado ecuatoriano, a través de sus instituciones, las cuales actúan en desempeño de sus facultades legales, generan un daño proveniente de la responsabilidad extracontractual generada de dicha actuación lícita, tiene el deber constitucional de reparar de manera íntegra ese daño, por medio de la respectiva indemnización, según lo establece el antes citado Art. 11 de la Carta Magna.

Además, el autor Julio Rodolfo Comadira, habla sobre la actividad lícita de la administración y expresa lo siguiente:

*“Alcanza, aquí, confirmar que, a nuestro juicio, la reparación por el daño causado al administrado en el ejercicio de una actividad lícita encuentra su fundamento en el derecho de propiedad, a la luz del principio de igualdad ante la ley y las cargas públicas. El derecho de propiedad queda comprometido toda vez que el accionar legítimo estatal –que el administrado debe tolerar- genera un daño especial cuyas consecuencias no es lícito que éste soporte en beneficio común, sin ser indemnizado. De no admitirse la reparación en esas situaciones, quedaría violado el principio de igualdad ante la ley, porque se exigiría del administrado agraviado una tolerancia comprensiva no sólo del accionar legítimo, sino también, y he aquí la desigualdad, de las consecuencias dañosas de dicho accionar, en beneficio del cuerpo social”.*<sup>95</sup>

La indemnización constituye un derecho de los administrados, cuando han recibido un daño directo del Estado, un daño extensivo que no estaban obligados a soportar, todo esto según el principio universal de igualdad ante la ley, sin el que menoscabo al particular por el bien general, deje en completa indefensión y afectación patrimonial del individuo. Así lo expresa el reconocido jurista Miguel Marienhoff, el cual dice:

*“El derecho a ser indemnizado por el Estado es un “derecho subjetivo”. Pero como el Estado, si bien tiene una sola “personalidad”, posee una doble “capacidad”, que es lo que le permite actuar en el ámbito del derecho público, desplegando ahí su normal específica capacidad de Estado, y en el ámbito del derecho privado, comportándose en éste como podría hacerlo un particular o*

---

<sup>95</sup> COMADIRA, Julio y otros. Derecho Administrativo, Obra Colectiva en Homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff, dirigido por Juan Carlos Cassagne. Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, 1998. p.466.

*administrado, le mencionado derecho subjetivo a ser indemnizado por el Estado, en unos casos es un derecho subjetivo “público”- regulado por el derecho público- y en otros “privado, regulado por el derecho privado o común”.*<sup>96</sup>

Como vemos, la indemnización constituye un derecho de los individuos y un deber irrefutable por parte del Estado, el cual debe ser cumplido por encima de cualquier interés sea individual o general. El uso o implementación de medios procesales efectivos que tutelen de manera efectiva los derechos subjetivos, debe ser aplicado de manera inmediata. El objetivo principal es evitar la arbitrariedad y exceso de poder de la Administración Pública y por ello el propio Estado, quien es el que tiene cierto poder, debe tomar las medidas necesarias para alcanzar sus fines estatales.

Sin embargo de lo anterior, el Art. 782 del Código de Procedimiento Civil, dispone claramente que el juicio de expropiación *“tiene por objeto determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de precio de la cosa expropiada”*. De esto se desprende que nuestra legislación no ha tomado en cuenta el verdadero significado de la indemnización por expropiación, simplemente ha recogido una concepción objetiva, y es en este juicio en donde el Juez de lo Civil deba calcular el precio del bien a pagarse al particular y además de ello, los daños que dicha declaratoria produjo.

Es así que, la indemnización debe ser completamente íntegra, es decir, que debe buscar que el individuo que sufrió la afectación directa por parte del Estado, en este caso como consecuencia de un acto administrativo, debe ser indemnizado en su totalidad y el Juez que conozca sobre dicha afectación, deberá realizar una valoración exacta, ni más ni menos, de lo que efectivamente le corresponde. Por ello, nuevamente tomamos en cuenta al importante jurista García de Enterría, el cual se manifiesta sobre la indemnización y expresa lo siguiente:

*“El principio general era (y es), por lo demás, muy claro: la indemnización debe dejar “indemne” a la víctima del daño injusto, debe procurar una reparación integral del detrimento que dicho daño ha*

---

<sup>96</sup>MARIENHOFF, Miguel.- Op. Cit.- p. 838 y 839

*supuesto para su patrimonio, debe restituir este en su pleno valor anterior al suceso dañoso, debe cubrir, por tanto, todos los “daños y perjuicios” sufridos, “en cualquiera de sus bienes o derechos”.<sup>97</sup>*

Es por ello, que la indemnización constituye la garantía que tienen los administrados para hacer valer sus derechos cuando éstos han sido injustamente vulnerados. La reparación debe ser completa e íntegra de tal forma que el Estado cumpla con sus deberes y el particular pueda seguir desenvolviéndose dentro de la sociedad y gozando enteramente de sus derechos.

Adicionalmente, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece en su Art. 453, lo siguiente:

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

En concordancia con la norma antes citada, el Art. 785 del Código de Procedimiento Civil, establece:

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

De las normas legales antes citadas, se desprende que, a falta de acuerdo sobre el precio del inmueble declarado de utilidad pública, es facultad de la entidad pública interesada en realizar la expropiación del bien inmueble singularizado, plantear la demanda ante uno de los Jueces de lo Civil, pero además existe la omisión de que, en los mismos cuerpos legales, no se establece el término en el cual deberá dicha institución expropiante, presentar la respectiva demanda ante el Juez de lo Civil del respectivo cantón, por lo que este vacío legal ocasiona

---

<sup>97</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo.- Op. Cit.- p. 414.

como consecuencia, que la Administración Pública obre con arbitrariedad y con exceso de discrecionalidad, ya que la declaratoria de utilidad pública podría ejecutarse, a pesar de que el precio no haya sido previamente acordado por las partes. Estas actuaciones administrativas pueden constituir vías de hecho y hasta cierto punto, constituirse en una confiscación, figura legal prohibida por nuestra Constitución.

Como consecuencia de lo antes mencionado, puede darse en este punto, la figura que la doctrina denomina como *abandono*, la cual no está prevista en nuestro ordenamiento jurídico. El abandono según la doctrina consiste en que si transcurrido el plazo establecido en la ley y cuando no se ha podido llegar a un acuerdo amistoso con el propietario, la entidad expropiante no ha impulsado el juicio civil de expropiación, con el objetivo de que sea el propio Juez quien fije el valor del bien expropiado, es decir, opera una especie de caducidad que se efectiviza por el simple transcurso del tiempo. La ley nacional y extranjera, además de la doctrina considera que éste es un medio de protección al bien que se encuentra prácticamente en el “limbo” ya que el pasar del tiempo y sin definición, puede afectar su estado y por ende su valor comercial, por lo que se busca evitar que el derecho del administrado, el cual fue restringido y limitado, se concrete en cuanto al perfeccionamiento de la expropiación.

Roberto Dromi, jurista argentino, habla sobre los efectos del abandono y menciona: *“El efecto principal del abandono es la imposibilidad del sujeto expropiante, una vez transcurridos los plazos legales, pueda ejercer la competencia expropiatoria; en suma, por el transcurso de los plazos legales los bienes han dejado de ser expropiables, y por ende no pueden ser desapoderados.”*<sup>98</sup>

El abandono, otorga al todavía propietario del bien en disputa, la certeza y seguridad jurídica necesaria para saber a qué atenerse ante la pasividad e inoperancia de la institución expropiante, ya que la expropiación no se concreta y con la finalidad de evitar daños al

---

<sup>98</sup> DROMI, Roberto.- Op. Cit.- p. 967.

particular, éste puede acceder a esta acción que permita perfeccionar o no el procedimiento expropiatorio.

Nuestra legislación no contempla la figura del abandono en los casos antes citados, por ello el hecho de que la entidad pública expropiante no inicie el juicio de expropiación para la fijación del precio del bien, genera en el administrado un daño expansivo que el particular no está obligado a soportar, y que se torna irreparable al dejar que dicho bien inmueble permanezca en una situación jurídica impredecible, ya que una vez que la autoridad administrativa emitió la declaratoria de utilidad pública, el bien sale completamente del comercio, lo que como dijimos antes, puede causar un daño patrimonial económico al administrado que no está obligado a tolerar.

El daño patrimonial empieza a generarse cuando el retardo e inoperancia del Estado ocasionan la violación de los derechos fundamentales, y como en el caso anterior, debe ser indemnizado por el Estado, por protección de aquellos bienes en cuanto su valor patrimonial para el propietario.

Es así, como encontramos un caso típico de responsabilidad civil extracontractual del Estado en donde sus actuaciones u omisiones, pueden ocasionar al administrado un daño patrimonial que debe ser indemnizado por el Estado, tomando en cuenta las consideraciones antes expuestas, sin que las potestades constitucionales o legales violen derechos subjetivos como el de la propiedad de manera extensiva, es decir que dejen al individuo en indefensión, en donde su patrimonio se vea vulnerado por cuestiones de interés social y bajo el sacrificio extra que no está constitucionalmente obligado a soportar.

## CAPÍTULO V

### 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ALTERNATIVAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN:

#### 5.1. Conclusiones.-

Luego de haber desarrollado a fondo el tema del procedimiento administrativo de expropiación en el Derecho Público ecuatoriano, es pertinente puntualizar varias de las conclusiones a las que he llegado, las cuales son las siguientes:

**a.-** Desde sus inicios la propiedad, aunque precariamente, fue considerada como el derecho que se ejercía sobre un objeto o bien determinado que pasaba a ser de su dueño y limitaba a las demás personas de su uso, goce y disposición. Sin embargo, con la evolución de su concepto, la propiedad también desarrolló limitaciones impuestas por la mismas instituciones y ordenamientos jurídicos de cada época, las cuales restringen al propietario de la libre disposición de su bien cuando éste es requerido por el Estado para la satisfacción de una necesidad pública, es decir que el carácter absoluto de la propiedad se volvió cada vez más limitado y restringido, por el establecimiento de políticas estatales y la necesidad de satisfacer intereses colectivos.

**b.-** Con el fin de precautelar el interés general, se desarrolla el concepto de expropiación de bienes inmuebles, el cual además de ser una forma de limitar el derecho de propiedad, es también uno de los medios por los cuales el Estado cumple sus fines estatales. La expropiación, como se la concibe en nuestro país es una especie de “*compra venta imperfecta*”, en donde el contrato se perfecciona con la aceptación del propietario del valor del bien inmueble determinado sobre la base del avalúo en la forma establecida por la ley; y que además, se deben observar las solemnidades legales como la celebración de una escritura pública y la inscripción de la misma en el Registro de la Propiedad, para su perfeccionamiento.

**c.-** La restricción o limitación al derecho de propiedad, tiene un fin eminentemente social, en donde el Estado busca satisfacer el interés de muchos, que prevalece respecto del interés individual. La vulneración a este derecho individual a la propiedad, se repara a través del pago del justo precio, pues de lo contrario, existiría la completa violación del derecho a la propiedad cuando la administración obre con arbitrariedad o exceso de discrecionalidad desviando las facultades estatales a un fin abusivo y violatorio, en donde como conclusión también se violan otros derechos afines.

**d.-** La indemnización en nuestro país, en materia de expropiación, sólo constituye la entrega del “justo precio” del bien inmueble, valorado previamente por la entidad competente sobre la base de un avalúo practicado también por la Administración; es decir que no toma en cuenta más que el valor comercial del bien sin otras afectaciones económicas que llegare eventualmente a sufrir el propietario por el sometimiento forzoso a la entrega de su propiedad. Este valor de carácter objetivo, no contempla las pérdidas económicas que conlleva la expropiación como la no utilización del bien por la ocupación hecha por el Estado, pérdida de frutos que se generen hasta el perfeccionamiento de la transferencia de dominio misma o su invalidación en un proceso judicial.

**e.-** El procedimiento administrativo de expropiación en el Ecuador, comprende varios pasos administrativos, lo cual inicia con la declaratoria de utilidad pública, facultad atribuida al Estado por la Constitución y reconocida internacionalmente por los Tratados y Convenios aplicables, y que es éste, el acto administrativo por el que se materializa la limitación al derecho de propiedad. La declaratoria de utilidad pública debe ser previamente evaluada y motivada. Esta declaratoria constituye el acto administrativo fundamental por el cual se manifiesta la voluntad del Estado de disponer de un bien inmueble, acto que si bien vulnera el derecho a la propiedad del particular, es lícito en tanto está autorizado por la ley y persigue por una finalidad social o pública.

**f.-** Una vez iniciado el procedimiento expropiatorio, la entidad requirente dispone la ocupación inmediata del bien inmueble a expropiarse. Cuando la declaratoria se inscribe en el Registro

de la Propiedad respectivo, el titular del dominio queda impedido de enajenar el bien, salvo a la entidad expropiante. Es decir que, el bien raíz sale del comercio sin que pueda ser objeto de ningún acto o negocio jurídico que entorpezca el procedimiento expropiatorio; por lo que, se dispone de la posibilidad de negociar el precio fijado por la entidad competente. Esta negociación constituye una mera formalidad legal, ya que el precio que se fije será el ofrecido al propietario y éste puede aceptarlo o repudiarlo, sin cabida a obtener un precio que justifique su entrega ni el pago que compense efectivamente todas las afectaciones causadas al particular.

**g.-** La falta de acuerdo respecto al precio da lugar al juicio de expropiación, el cual versará solamente sobre la fijación del precio objetivo del bien a expropiarse y será interpuesto por la entidad pública interesada en dicha transferencia o el Procurador General del Estado, según corresponda. Sin embargo, ninguna de las leyes que contempla la figura de la expropiación, establece un término o plazo en el cual la entidad expropiante deba impulsar el juicio expropiatorio ante el Juez de lo Civil competente, por lo que el vacío legal deja que el arbitrio y la discrecionalidad del Estado puedan ocasionar un daño patrimonial al particular y dejarlo en un estado de incertidumbre jurídica.

**h.-** La impugnación en sede administrativa o judicial de la resolución de declaratoria de utilidad pública, procederá en virtud de lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución de la República, que establece que todo acto administrativo es impugnabile, en el evento en que en dicha declaratoria existieran vicios que determinen su invalidez o nulidad. La posibilidad otorgada por la Constitución para impugnar las actuaciones administrativas es una garantía del administrado en contra del abuso estatal y el exceso de discrecionalidad.

**i.-** En el juicio contencioso administrativo, la parte actora (propietario), en la pretensión de su demanda, solicita que se declare la ilegalidad/o nulidad del acto administrativo por sus vicios e irregularidad, es decir, por no cumplir con lo establecido en la ley para lograr que se generen efectos jurídicos lícitos (aunque dañosos) sobre el administrado. El procedimiento judicial que se sigue se rige por la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, simplemente busca

analizar la actuación de la administración en cuanto al acto en sí mismo sin otros parámetros a tomar en cuenta.

**j.-** El daño adicional producido por el Estado, a través de las entidades públicas y gobiernos autónomos descentralizados a causa de la expropiación, tiene su origen en el actuar lícito de la Administración, es decir, que aquellas actuaciones se sustentan en lo establecido en la misma Constitución y leyes aplicables al caso, sin embargo, puede que esas potestades públicas deriven en actuaciones u omisiones que causen un perjuicio posterior al administrado en su patrimonio, el cual no está obligado a soportar, en base a los principios de igualdad ante la ley y cargas públicas, y en consecuencia, debe existir una reparación integral por el perjuicio causado.

**k.-** La actuación estatal como cualquier acto jurídico acarrea efectos positivos y negativos sobre el administrado. En el caso de la expropiación, el efecto negativo es la restricción o limitación al derecho de propiedad, que hace que además de que el bien deba ser transferido de forma forzosa al Estado, el propietario que no estuviere conforme con el precio determinado en el avalúo debe pasar por un proceso judicial arduo y tendiente a la determinación del precio exclusivamente, sin que dicho proceso tenga otra finalidad.

**l.-** La reversión o retrocesión es una figura jurídica creada con el fin de proteger al administrado en aquellos casos en los que el bien que fue expropiado con fines de utilidad pública no sea destinado para tal efecto, esta figura está contemplada por nuestra legislación, y que según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se otorga al administrado el plazo de un año contado a partir de la notificación de la declaratoria de utilidad pública para solicitar dicha reversión.

**m.-** La responsabilidad civil es aquella ocasionada por un hecho, acto u omisión que causa un daño a otro; la cual puede ser contractual y extracontractual. En la materia que constituye el tema de esta tesis, la responsabilidad asimilada al Estado es aquella civil extracontractual que nace de la acción u omisión del deber legal de actuar y que genera un daño que debe ser

indemnizado. Esta reparación debe ser integral y cubrir todos los perjuicios ocasionados al administrado y por tanto no debería ser limitada al pago del justo precio del inmueble.

## **5.2 Recomendaciones alternativas al procedimiento administrativo de expropiación:**

En cuanto al tema desarrollado en este trabajo, es decir, la expropiación como figura jurídica del Derecho Público ecuatoriano, me permito hacer las siguientes recomendaciones:

**a.-** Se debe aplicar la disposición constitucional que establece que además de el justo precio a pagarse por el bien inmueble a expropiarse, se debe también considerar el monto de la indemnización, que es un concepto completamente diferente al primero, ya que el precio del bien es aquel valor que tiene que ser pagado al particular por el bien declarado de utilidad pública; y, la indemnización es aquel valor que debe ser entregado por Estado por el daño patrimonial ocasionado, que supere el mero valor del bien raíz, y así, evitar el desequilibrio del principio de igualdad ante la ley y cargas públicas.

**b.-** Luego de realizadas las negociaciones y de no ser posible lograr un acuerdo entre la entidad expropiante y el propietario, la legislación establece que dicha entidad debe iniciar inmediatamente el correspondiente juicio de expropiación, según el trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil dentro de los términos que deben estar establecidos en la ley aplicable, para así, evitar que se ocasionen daños patrimoniales adicionales. A fin de que la entidad efectivamente inicie el proceso judicial, resulta necesario que la norma establezca un plazo perentorio para que la demanda sea propuesta por la entidad contratante, estableciéndose la responsabilidad de los personeros de la entidad expropiante en el evento en que aquello no se cumpla en forma oportuna. Esto precisamente para efectos de evitar que la omisión de la entidad expropiante provoque mayor daño al particular que se ha visto obligado a transferir su propiedad; y, para fines de la reposición que el Estado pueda reclamar respecto de los servidores que incumplan sus deberes.

**c.-** Al momento de la fijación del precio del bien a expropiarse, la Dirección de Avalúos y Catastros, debería tomar en cuenta no solo el valor del inmueble sino también los daños y costos en los que se vea obligado a incurrir el particular por la expropiación. Es necesaria una

reglamentación que haga más eficaces dichos avalúos, de tal manera que efectivamente se pueda lograr un acuerdo entre las partes sin la necesidad de llegar a instancias judiciales.

**d.-** Al momento del pago del precio del bien inmueble a expropiarse, nuestra legislación debe concebir el concepto íntegro de indemnización, es decir que se cumpla el mandato constitucional del Art. 323, el cual expresa que el particular recibirá el pago justo del bien a expropiarse y además, la indemnización que le corresponde, la cual debe abarcar, como vimos anteriormente, la valoración de los daños efectivos causados, que son producto del acto administrativo de declaratoria de utilidad pública, pero no estar limitados a ellos, sino incluir los eventuales lucros cesantes que el particular se vea obligado a soportar.

**e.-** Con el fin de evitar las acciones u omisiones de la Administración Pública dentro del procedimiento administrativo de expropiación, a causa de los vacíos y malas interpretaciones legales, creo necesario recomendar que se realicen reformas a varias normas contenidas en los siguientes textos normativos:

### **Código de Procedimiento Civil:**

#### **1. Reforma:**

*“Art. 782.- La tramitación del juicio de expropiación **tiene por objeto** determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de precio de la cosa expropiada, siempre que conste que se trata de expropiación por causa de utilidad pública. **Además, se considerará la valoración de la indemnización por otros daños ocasionados, a los que hubiere lugar, cuando el propietario del bien lo alegue expresamente**”.*

Con esta reforma se pretende extender la norma legal, y que se tome en cuenta no sólo la valoración del bien inmueble a expropiarse sino también otros daños patrimoniales sufridos por el propietario, siempre y cuando éstos hayan sido alegados y se demuestren en el mismo juicio.

## 2. Reforma:

*“Art. 785.- Vencido el plazo de que disponen las partes para llegar a acuerdo sobre el precio del bien raíz materia de la declaratoria de utilidad pública, de no haber tal acuerdo, la demanda de expropiación **debe ser presentada en el plazo de ciento ochenta días contado desde la inscripción de la declaratoria en el respectivo Registro de la Propiedad,** por el Procurador General del Estado o por el funcionario que éste designare, si se trata de una expropiación que efectúen instituciones del sector público que carezcan de personalidad jurídica. Para las expropiaciones resueltas por las demás instituciones del sector público, la demanda será presentada por sus respectivos personeros.*

*La omisión de la entidad expropiante, dará lugar a que el particular pueda solicitar la reversión de la declaratoria de utilidad pública,, sin perjuicio de las responsabilidades de los funcionarios omisos”.*

Lo que se busca es limitar la discrecionalidad de la Administración Pública y evitar así la omisión de la entidad pública expropiante. Se debe proteger los derechos individuales de las personas que por un bienestar general sufren una vulneración excesiva que no están obligados a soportar.

## **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización:**

### 3. Reforma:

*“Art. 453.- Juicio de expropiación.- Si no fuere posible llegar a un acuerdo sobre el precio de los bienes expropiados, **se sentará una razón al respecto y posteriormente,** la administración **deberá** proponer juicio de expropiación ante la justicia ordinaria, **dentro del plazo de 180 días contado desde la inscripción de la respectiva declaratoria de utilidad pública en el***

**Registro de la Propiedad**, de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil, juicio que tendrá como único objetivo la determinación del valor del inmueble”.

4. Se deberá incluir un artículo sin número, el cual expresará textualmente lo siguiente:

*“Art. s/n.- Una vez transcurrido el plazo establecido en establecido en la Ley, si la entidad expropiante no ha interpuesto la demanda de expropiación ante uno de los Jueces de lo Civil, a petición del interesado, se podrá solicitar la reversión de la declaratoria de utilidad pública y se suspenderá el trámite iniciado para el efecto”.*

### **Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación:**

5. Reforma:

*“Art. 58.- (Inciso Séptimo)...En el supuesto de que no sea posible un acuerdo directo en el plazo legal, se procederá al juicio de expropiación conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil, **dentro del plazo de 180 días contados desde la inscripción en el Registro de la Propiedad, de la declaratoria de utilidad pública,** sin perjuicio de recibir a cuenta del precio final que judicialmente se determine, pagar el valor que preliminarmente ha propuesto la institución pública respectiva. El Juez en su resolución no está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad”.*

## **BIBLIOGRAFÍA:**

ADROGUE, Manuel. **El Derecho de Propiedad en la Actualidad Introducción a sus nuevas expresiones.** Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995.

ALESSANDRI, Arturo y otros. **Tratado de los Derechos Reales.** Santiago, Ed. Jurídica Chile, ed. 6ª, 1997.

ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo. **De la responsabilidad extracontractual en el Derecho Civil.** Santiago, Ed. Imprenta Universal, 1981.

ALFARO, Faride. **El Proceso de Expropiación.** Bogotá, Tesis, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas, 1987.

BORDA, Guillermo. **Tratado de Derecho Civil. Derechos Reales.** Buenos Aires, Ed. Perrot, ed. 4ª, 1953.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario Jurídico Elemental.** Buenos Aires, Ed. Heliasta, ed. 11ª, 1997.

COMADIRA, Julio y otros. **Derecho Administrativo, Obra Colectiva en Homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff, dirigido por Juan Carlos Cassagne.** Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, 1998.

DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo.** Buenos Aires, Ed. Hispano Libros, 11ª, 2006.

FIORINI, Bartolomé. **Derecho Administrativo.** Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, 1997.

FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo.** México, Ed. Porrúa, 1980.

GARCÍA OVIEDO, Carlos y otro. **Derecho Administrativo.** Madrid, Ed. EISA, ed. 9ª, 1968.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **Curso de Derecho Administrativo.** Madrid, Ed. Civitas Ediciones, S.L, ed. 7ª, 2001.

GRANJA, Nicolás. **Fundamentos de Derecho Administrativo.** Quito, Ed. Jurídica del Ecuador, 1998.

GUERRA, Diego. **El Proceso Expropiatorio en el Derecho Municipal Ecuatoriano, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.** Quito, Ed. TRAMA, 1996.

JARRÍA, Eustargio y otro. **Derecho Administrativo.** Bogotá, Ed. CEIDA, ed. 7ª, 1978.

LÓPEZ, Ángel. **El derecho de propiedad.** Zaragoza, Ed. ADC. 51.- 1998.

MARIENHOFF, Miguel. **Tratado de Derecho Administrativo**. Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, ed. 5ª, 1995.

MARTINEZ RAVE, Gilberto. **Responsabilidad Civil Extracontractual**. Santafé de Bogotá, Ed. TEMIS, ed. 10ª, 1998.

MOISSET DE ESPANÉS, Luis. **Notas sobre el Concepto y Límites de la Propiedad en el Derecho Comparado**. Portugal, Universidad de Coimbra, 1996.

NOVOA, Eduardo. **La Evolución Del Derecho de Propiedad ante los Actuales Textos Constitucionales Latinoamericanos**. Ensayo. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

NEIRA, Hernán. **Límites a la Propiedad Privada en John Locke**, Salamanca, CUADERNOS SALMANTINOS DE FILOSOFIA. Universidad de Salamanca, España, vol, XXIX, 2002.

PERA VERDAGUER, Francisco. **Expropiación Forzosa**. Madrid, Ed. Bosch, ed. 5ª, 2002.

RODRÍGUEZ, Libardo. **Derecho Administrativo General y Colombiano**. Bogotá, Ed. Temis, ed. 13ª, 2002.

SARRÍA, Mauricio y otro. **Derecho Administrativo**. Bogotá, Ed. CEIDA, ed. 6ª, 1974.

SAYAGUES, Enrique. **Tratado de Derecho Administrativo**. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, ed. 7ª, 2002.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo**. México, Ed. Porrúa, 1999.

VIDAL, Jaime. **Derecho Administrativo**. Bogotá, Legis Editores S.A., 2004.

## **INTERNET:**

CONTRERAS, José. Internet: <http://www.joseacontreras.net/admon/page04.htm>.

<http://abc.senado.gov.co/>.

<http://www.acienpol.org.ve/cmacionpol/Resources/ArchivosCIJ/0001.pdf>

[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=expropiar](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=expropiar).

<http://www.constitucion.es/otras>

<http://www.diputados.gob.mx/>. Acceso: julio 2010.

<http://www.estade.org/>. Acceso. Julio 2010.

<http://www.senado.gov.ar>.

<http://www.senado.es/>.

<http://www.sice.oas.org/>

<http://www.solon.org/Statutes/Mexico/Spanish/libro2/12t4c1.html>.

VELA MEDINA, Jannet. Internet: [www.monografias.com/trabajos15/derecho-propiedad-peru/derecho-propiedad-peru.shtml](http://www.monografias.com/trabajos15/derecho-propiedad-peru/derecho-propiedad-peru.shtml).

## **LEYES:**

Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 159, del 5 de diciembre de 2005, derogada por el actual Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Registro Oficial Suplemento 303, del 19 de octubre de 2010.

Ley de Hidrocarburos, publicada en el Registro Oficial 711, de 15 de noviembre de 1978.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial Suplemento 395, de 4 de agosto de 2008.

Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicado en el Registro Oficial Suplemento 588, de 12 de mayo de 2009.