

INTRODUCCION

Mi preocupación por los tiempos que vivimos y mi preferencia por el Derecho Público me hicieron plantear el tema: **LA EXPROPIACIÓN GENERA PÉRDIDA DE DINERO Y EL PATRIMONIO AL TITULAR DEL BIEN INMUEBLE EN LA CIUDAD DE AMBATO EN EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2009** como una interrogante digna de investigar y analizarla.

Considero, que luego de su lectura y análisis se lograra uniformidad de criterios en los procedimientos administrativos judiciales para la adquisición de bienes inmuebles previa declaratoria de utilidad pública o interés social, resuelta por la Municipalidad, lo que permitirá agilidad, homogeneidad en el trámite expropiatorio, para la ejecución de la obra pública o la prestación del servicio que tiene planificado ejecutar el Municipio.

Si bien la EXPROPIACIÓN tiene sus propias reglas y trámite a seguirse, en el cual me debo enmarcar, estas disposiciones son dignas de explicarlas y comentarlas.

El Estado a través de los Municipios, Consejos Provinciales y otras Instituciones Públicas a través de sus personeros o autoridades pueden solicitar la expropiación de bienes inmuebles y declararlos de utilidad pública previa la justificación o petición de la comunidad.

Pero la pregunta sería ¿Se justifica la expropiación de algunos bienes, para declararlos de utilidad pública?

Sin duda que sí, el Estado está en todo derecho de cualquier medio hacer posible la expropiación, pero siempre enmarcado en las leyes y el respeto al titular del bien, lo que no se justifica, y el Estado debe observar y modificar su política antieconómica, inconsecuente, de inseguridad y falta de garantías hacia los propietarios.

El presente estudio analiza en forma seria las modificaciones, sus ventajas y desventajas realizadas en las leyes.

Soy de la opinión de que el Estado y los Gobiernos Seccionales, Municipalidades, H. Consejos Provinciales e Instituciones deben expropiar los bienes necesarios para que sean utilizados por toda la colectividad, pero siempre y cuando paguen al afectado o afectados los rubros justos, no perjudiquen y sufran pérdidas de dinero y de su patrimonio.

Aspiro que la lectura de estas breves páginas, envuelvan al lector a interesarse en la expropiación y encontrar en ellas la respuesta correcta respecto del tema.

CAPITULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del problema

CONTEXTUALIZACION

Macro

MORAND-DEVILLER dice que en el Derecho Romano se manifestaba la necesidad de obligar a los particulares a la cesión forzada de sus bienes; que procedía cuando se revelaba imposible el arreglo amigable y lo exigía el bien público común; aunque se remonta a Grecia en la historia de esta figura jurídica. Cita una ordenanza real francesa de 1338, sobre la expropiación y la indemnización correspondiente.

El concepto de utilidad pública apareció a comienzos del siglo XIX en Francia; estaba vinculado a la noción de dominio público, de obra pública y de servicio público. Aparece entonces la utilidad pública solamente como un medio de acrecer las dependencias del dominio público de la administración, y aun como medio de construir la obra pública. Se sostiene que este concepto ha evolucionado y así se dice que la expropiación está justificada cuando la operación proyectada presente un interés general.

Esta noción de interés general no está, por supuesto, ligada a los conceptos de dominio público, obra pública o servicios públicos. De allí que se haya dicho que la idea de la expropiación ha evolucionado y se ha considerado como un medio verdadero de acción social de la administración. Está norma de la

“Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” de la Revolución Francesa, resulta una consecuencia de lo expresado en el artículo 2 de la misma Declaración, que enumera los derechos y dentro de estos derechos tenemos: “la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”.

“Artículo 17. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, a nadie puede privarse de ella, sino cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exige evidentemente, y bajo la condición de una justa y previa indemnización”.
[Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa.](#)

Este artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, consagra un principio ya desarrollado en la normativa jurídica histórica. En el Antiguo Régimen francés se distingue entre el “dominio eminente” y el “dominio útil”. Mientras el dominio útil corresponde a los particulares, en cambio el dominio eminente se aplica a todos los bienes del Reino, concepto jurídico basado en la idea de una comunidad original de bienes que ejerce el soberano.

El enfoque anglosajón conserva el marco de la doctrina generalizada del dominiumeminens vigente en Europa antes de la revolución francesa. La Constitución estadounidense reconoce las garantías de la compensación y de la finalidad pública, pero en Inglaterra, “el Parlamento puede, cuando así lo desea, expropiar sin compensación y en violación de los derechos legales vigentes, de una manera que no se permite en otros países que disfrutaban de una Constitución escrita y de una declaratoria de derechos”.

Meso

Haremos una revisión histórica acerca del concepto de Derecho de Propiedad a través de las diversas constituciones en nuestro país; analizaremos el procedimiento de expropiación y las diversas aristas que en él se contienen;

veremos también que postura ha asumido nuestra Corte Provincial de Justicia; y, finalmente, veremos cuáles son las Instituciones Públicas involucradas sobre el tema, para entregar una conclusión que intente dar solución a esta disyuntiva.

Las competencias y funciones municipales deben estar asignadas en la Constitución y para su ejercicio, que se la determine como única Pre-asignación el 30% de los ingresos totales que conforman el Presupuesto General del Estado, excepto los de financiamiento, modificando a su vez, la actual distribución a fin de que las municipalidades pequeñas y medianas reciban una mayor cantidad de recursos económicos, sobre la base de principios de equidad y justa redistribución de la riqueza nacional, que permitan impulsar el desarrollo armónico en todo el territorio Nacional.

Si bien la declaratoria de utilidad pública o de interés social permite a las municipalidades adquirir bienes del dominio privado con apego a la Constitución y a las leyes, considero que no es el medio adecuado para que el Estado, exagerando y abusando de esta facultad perjudique el interés privado en ciertos casos. BIELSA, dice “una declaración tan amplia, incomprensiva e indeterminada, que afecte potencialmente todo lo que pueda determinar el poder administrador o sujeto expropiador de manera completamente discrecional y antojadiza, es contraria al espíritu del precepto constitucional; es peligroso para los propietarios y permite negociados, ilícitos y favoritismos, pero también represalias y actos de animadversión político-partidaria”. [Diccionario De Derecho Usual](#)

De acuerdo a Guillermo Cabanellas, define a la expropiación como “Acción y efecto de expropiar”, y expropiar según el mismo “Dicho de la Administración: Privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho, dándole a cambio una indemnización. Se efectúa por motivos de utilidad pública o interés social previstos en las leyes”. [Diccionario De Derecho Usual](#)

A pesar de lo básico de estas definiciones, ellas encierran la idea fundamental en torno a la expropiación, esto es, el hacerse de un bien o un

derecho por parte de la autoridad pagando, como contrapartida, una indemnización al titular del bien o del derecho expropiado.

Sin embargo, esta definición no basta para entender el mecanismo complejo de la expropiación, ya que, de acuerdo al análisis de nuestra legislación, ella está conformada por una serie de actos, tanto administrativos, legales y judiciales, que apuntan a que los derechos del expropiado no se vean conculcados por el ente expropiante. Se hace imprescindible reconocer, para el análisis de esta problemática, el medio geográfico en el que se encuentra la población por ofrecer nuevas alternativas en la modernización, pero esto da lugar a un rechazo inconsistente de los afectados por las expropiaciones.

En el procedimiento administrativo se debe evaluar la presencia de los requisitos necesarios para una concreta expropiación, como es el caso de justificación de la misma, al existir la causa expropriandi prevista por la ley y la disponibilidad presupuestaria de fondos para cubrir las indemnizaciones, pues el pago de las mismas debe hacerse de forma previa como exige la Constitución. Dicho procedimiento inicia con un acto administrativo, con la petición, informes, la resolución de la declaratoria de utilidad pública, que es factible el pago en forma extrajudicial y si hay oposición de la forma judicial.

Si se tratare de la Expropiación total del fundo y resultare que el precio de la expropiación fuere inferior al monto al monto de lo adeudado, se mandará pagar todo el precio al acreedor y se dispondrá la cancelación del gravamen. Queda a salvo el derecho del acreedor, para el cobro del saldo que quedare insoluto. [Art.- 794 Código de Procedimiento Civil](#)

Micro

Al realizar este estudio es preciso enfatizar que la problemática planteada es una consecuencia urbanística y rural, donde la extensión poblacional de la provincia de Tungurahua da lugar a que se realicen expropiaciones.

La presente investigación se la va a realizar en la Ilustre Municipalidad de Ambato, en el departamento jurídico, en relación a las expropiaciones que fueron declaradas de utilidad pública en el primer semestre del año 2009.

En la municipalidad tienen un punto de vista diferente con relación a lo que piensan las personas que fueron expropiadas, ya que éstos viven una realidad diferente por la inadecuada indemnización que recibieron por parte de la institución; el expropiado tiene derecho a una indemnización equivalente al valor de la cosa expropiada; por eso, el texto constitucional habla de la correspondiente indemnización a través del justo precio.

Es preciso hacer conocer a los perjudicados que las expropiaciones, van en beneficio de toda la sociedad y que con esto se alcanza logros para mejorar el desarrollo económico y social de la ciudad, es por esta razón que tiene, que para el inicio del trámite estar la justificación social a través de un pedido de la comunidad o de una resolución de Concejo que ordene a Planificación o al Departamento respectivo ver la factibilidad o hacer el estudio previo a tomar la decisión.

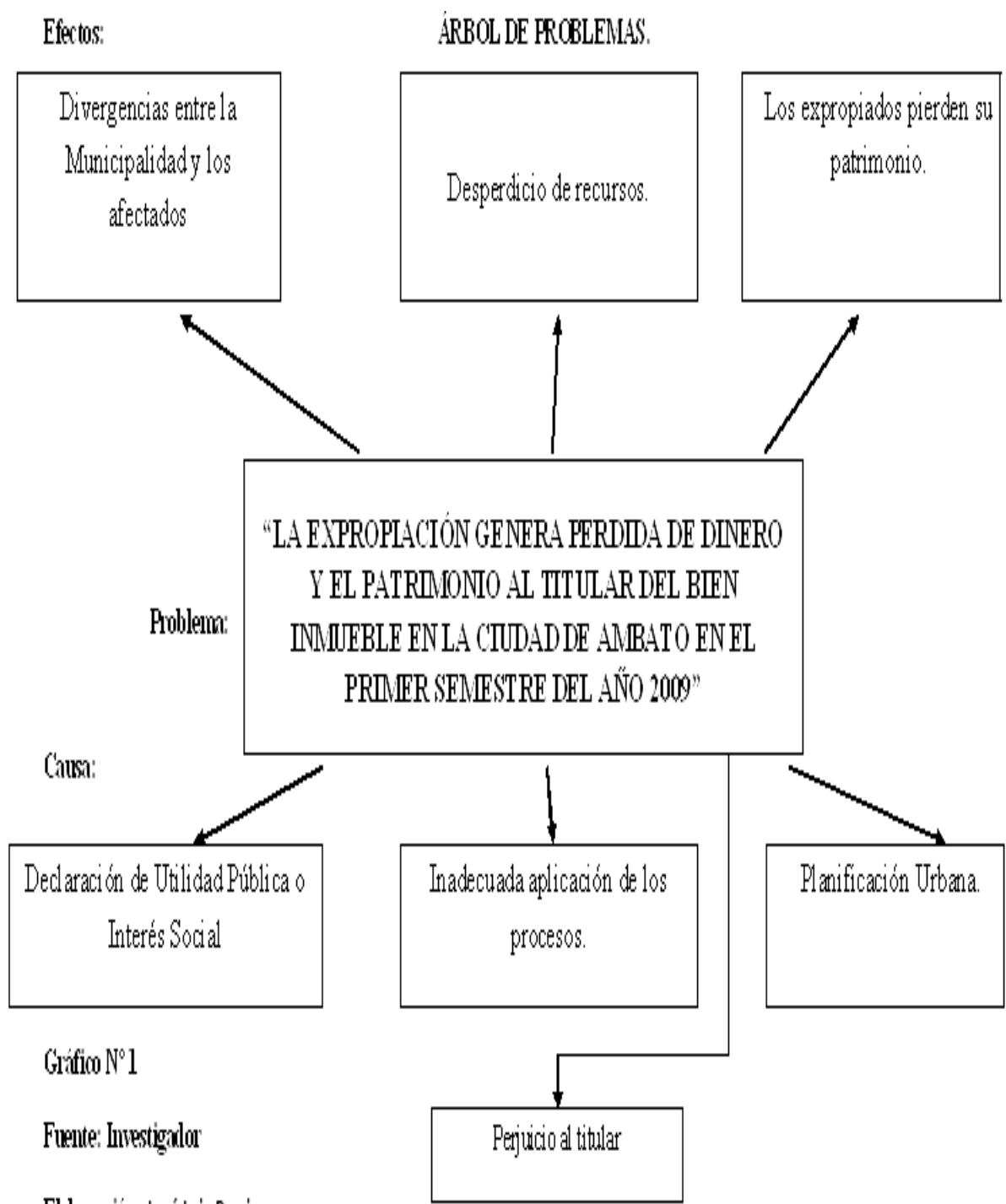


Gráfico N° 1

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

Análisis Crítico

Al iniciar el estudio partiremos del criterio de los expropiados, debido a su falta de conocimiento, a la falta de interés, desconocimiento de la ley, el destino del bien expropiado, y la indemnización que se paga por estos bienes. Esto conlleva a un desconocimiento por parte del expropiado por no tener conocimiento de la ley para así saber cómo se procede para solicitar la indemnización que le corresponde. Al iniciarse en un proceso judicial que da lugar a un cierto rechazo hacia el municipio, por la exigencia que éste hace para que los perjudicados acepten lo que dicha institución les ofrece.

Lo que trae como consecuencia la indebida indemnización que le corresponde al perjudicado de ese bien, da lugar a las desavenencias institucionales, a la pérdida de confianza, respeto a la autoridad y lo que es más el perjuicio que causa al propietario si la indemnización no es justo. Dado que el grupo de perjudicados investigados corresponde a una clase media, los aspectos: social, económico y cultural también constituyen una de las varias razones de la época o ninguna comunicación con la municipalidad.

En el desenvolvimiento procesal son escasas las oportunidades que permiten desarrollar la crítica de los perjudicados, adoptando una actitud de indiferencia a la realidad que se requiere para que se proceda a cancelar el justo precio al perjudicado. Lamentablemente dentro del proceso administrativo no existe una instancia de dialogo entre los interesados para ver si se puede llegar a un arreglo extrajudicial a lo mejor con una audiencia previa.

Prognosis

La presente investigación va dirigida a los entes Públicos que tienen la potestad de realizar las Expropiaciones, pero al no tener clara la forma precisa de realizar los pagos a los afectados, nos vemos en la necesidad de buscar las modificaciones de las leyes referentes a la Expropiación. Al no promover la agilidad de los procesos, al no dar a conocer sobre la debida aplicación del

mismos y no haber un justiprecio efectuado por el Ilustre Municipio de Ambato, siempre habrá personas que al no tener conocimiento alguno de la expropiación y su justo precio; factores que no permiten la rápida evacuación de los tramites; y, de mantenerse este sistema se seguirán presentando los problemas que en la actualidad se dan, es decir el inadecuado pago de los bienes expropiados.

Formulación del Problema

¿COMO LA EXPROPIACIÓN GENERA PÉRDIDA DE DINERO Y EL PATRIMONIO AL TITULAR DEL BIEN INMUEBLE EN LA CIUDAD DE AMBATO EN EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2009?

Interrogantes de la Investigación

- ¿Cómo la adquisición de predios por la Municipalidad causa perdida de dinero y del patrimonio del propietario?
- ¿Cómo se procede al pago de las indemnizaciones por parte del Ilustre Municipio de Ambato hacia los expropiados?
- ¿Qué efectos produce la expropiación a los dueños de los bienes inmuebles?

Delimitación del Objeto de la Investigación

DELIMITACIÓN DEL CONTENIDO

- CAMPO: Derecho
- ÁREA: Administrativo-Judicial.
- ASPECTO: Expropiación.

DELIMITACIÓN ESPACIAL

La investigación se realizó en el Ilustre Municipio de Ambato.

DELIMITACIÓN TEMPORAL

El trabajo de investigación se desarrolló durante el periodo Abril-Agosto del 2009.

Justificación

La Factibilidad de la presente investigación fue:

- **Política:** Apoyo del Municipio a través de los departamentos que permitieron la investigación.
- **Bibliográfica:** Existen diferentes textos Constitucionales y Leyes.
- **Técnica:** Asesoría de especializados juristas.
- **Económica:** Los gastos corren por parte del Investigador.
- **Legal:** Constitución del Estado, Ley de Orgánica Régimen Municipal, Ley de Contratación Pública y el Código de Procedimiento Civil.

La presente investigación involucro a la Municipalidad de Ambato para que mejore el pago de las indemnizaciones hacia el afectado.

Objetivos

General

- Investigar si la expropiación genera pérdida de dinero y el patrimonio al titular del bien inmueble en la ciudad de Ambato en el primer semestre del año 2009.

Específicos

- Detectar la situación actual de los bienes expropiados y la indemnización en el primer semestre del año 2009.
- Investigar como procede el pago de las indemnizaciones en las expropiaciones en el Ilustre Municipio de Ambato.
- Plantear reformas legales para mejorar la indemnización a las personas que se vean afectadas por las expropiaciones.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

Antecedentes Investigativos

La presente investigación se realizó con una recopilación de toda la bibliografía existente sobre el tema para lo cual se acudió a la Biblioteca de la Universidad Técnica de Ambato, la Biblioteca del Consejo Provincial, Portales de Internet y el Departamento Jurídico de la Ilustre Municipalidad de Ambato, aunque no hay mucha información con profesionales del Derecho por tratarse de un tema aislado en la práctica, sin embargo para no causar perjuicio a los propietarios es un tema de investigación.

En este análisis centrare mi estudio en la declaratoria de utilidad pública o de interés social que constituye el requisito previo a justificar la finalidad social y fundamental para la existencia de la expropiación; la declaración se refiere tanto a la expropiación como al fin se afecta el bien objeto de la misma, pero conlleva la autorización para expropiar el bien para la realización de la obra pública y obras de interés social y comunitario.

La utilidad pública es, entonces, la causante del sacrificio concreto de propiedades particulares. El concepto de utilidad pública es lo suficientemente amplia como para cubrir cualquier supuesto expropiatorio, aun cuando podría utilizarse la noción más comprensiva de interés público.

Es evidente que si hay una serie de hipótesis en que el ejercicio de la potestad expropiatoria fue legalmente autorizado, ello respondía a la preocupación intervencionista del Estado social de nuestros días, por lo que vino a ponerse en circulación un nuevo termino para condenarse en formula la justificación de estas expropiaciones: el interés social. Esta potestad expropiatoria del Estado constituye

el instrumento adecuado indispensable para la amplia misión de configuración de la realidad social que se le encomienda.

Fundamentación

Filosófica

El paradigma de la investigación es crítico-propositivo como una alternativa para la investigación legal que se fundamenta en el cambio de los aspectos legales.

Es crítico, por que cuestiona los aspectos legales y es propositivo, cuando la investigación no se detiene en la observación de estos procesos legales sino plantea alternativas dinámicas de solución, es decir que está en un constante cambio.

Por lo tanto, la investigación está comprometida con las personas afectadas y su entorno legal.

Legal

DROMI define 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.".Dromi, Roberto, *El Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Edición Ciudad.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ califican la expropiación como "sacrificio de las situaciones patrimoniales de los administrados". *Ley de Expropiación Forzosa Española*

En virtud de que el objeto del presente trabajo es analizar específicamente el procedimiento para la adquisición de bienes inmuebles por declaratoria de utilidad pública o de interés social y la pérdida de dinero y el patrimonio del propietario, en las Municipalidades Ecuatorianas, de manera general me voy a referir a la potestad expropiatoria que se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su Título Cuarto del Capítulo Cuarto que se refiere a la expropiación y en caso de oposición al trámite judicial aplicando las disposiciones del Código de Procedimiento Civil Vigente.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

“Art. 321.- 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.”. [Título VI, Régimen de Desarrollo, Capítulo Sexto, Sección Segunda, Tipos de Propiedad, C.P.E.](#)

“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.”

CÓDIGO CIVIL:

Al hablar de la expropiación nuestro Código Civil nos habla en primer lugar del 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. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad.

Además nos habla sobre los modos de adquirir el dominio que son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción. [Art.-603 Código Civil](#).

LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL

CAPÍTULO IV DE LAS EXPROPIACIONES

Art. 239.- “Declaratoria de utilidad pública o interés social.- 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”. [Ley Orgánica de Régimen Municipal, Capítulo IV de las Expropiaciones](#).

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**”.

El interés social determinante de transmisiones forzosas de la propiedad se sujetará, en cuanto a su declaración, al mismo procedimiento señalado en los incisos precedentes.

Todas las decisiones a que se refiere el presente artículo requerirán el voto favorable de las dos terceras partes de los concejales asistentes.

Art. 240.- “Ocupación del bien expropiable. Derecho del propietario a expropiación total.- Declarada genérica o específicamente la utilidad pública o el interés social de un inmueble, el Concejo podrá dictar el acuerdo de ocupación del total o de la parte estrictamente indispensable para el fin de la expropiación. Podrá también incluirse entre los bienes de necesaria ocupación los que sean indispensables para ampliaciones previsibles de la obra o finalidad a que se trate.”. [Ley Orgánica de Régimen Municipal, Capítulo IV de las Expropiaciones](#).

Cuando la expropiación implique la necesidad de ocupar sólo una parte del predio, de tal modo que a consecuencia de aquélla resulte antieconómico para el propietario la conservación de la parte del predio no expropiado, tendrá éste derecho a que dicha expropiación comprenda la totalidad del predio, de conformidad con el artículo 799 del Código de Procedimiento Civil.

Art. 241.- Notificación.- “La declaratoria de utilidad pública y el acuerdo de ocupación se notificará a los interesados en el procedimiento expropiatorio y dentro del plazo de tres días de habérselos expedido. La notificación se hará en el domicilio de los interesados, de ser conocido, o por la prensa en caso contrario.”

El interesado que no estuviere conforme con el acuerdo de ocupación o con la declaratoria de utilidad pública, presentará al Concejo dentro del término de tres días, a partir de la fecha de la notificación, las observaciones que fueren del caso. El concejo tendrá el término de treinta días para pronunciarse; de no hacerlo se entenderá aceptado el reclamo del administrado.

Art. 242.-Avalúo de los bienes.- Los avalúos se efectuarán 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.

Las mejoras realizadas con posterioridad a la iniciación del expediente de expropiación, no serán objeto de indemnización.

Art. 243.- **Determinación del precio de los bienes.**- Para determinar el precio que corresponde a los bienes objeto de expropiación se seguirán, además las normas establecidas en el Código de Procedimiento Civil, Ley de Contratación Pública y en otras leyes.

Análisis: Al establecer el valor de los bienes expropiados no solo se debe tomar en cuenta lo establecido en las diferentes leyes, sino que se debería analizar la fijación del precio de la cosa objeto de expropiación mediante tasación pericial de los bienes a expropiarse, y con esto determinar el valor real de los bienes y evitar el injusto precio de ellos.

Art. 244.- Pago del precio.- “En todos los casos de expropiación se abonará al propietario, además del precio establecido convencional o judicialmente, un cinco por ciento como precio de afección.”

El valor último resultante se entregará al propietario en dinero efectivo en la proporción y dentro de los plazos que establezca la municipalidad, de mutuo acuerdo con el expropiado; tales plazos no podrán exceder de cinco años. Las cuotas pagaderas a plazos ganarán el interés legal.

El pago del precio estará exento de toda clase de derechos, impuestos u otros gravámenes fiscales, municipales o de cualquiera otra índole.

La expropiación de bienes muebles o inmuebles de valor artístico, histórico o arqueológico, se llevará a cabo de acuerdo con las disposiciones del art. 246 de la presente ley.

Art. 247.- Convención para la adquisición de bienes o derechos por la expropiación.- La municipalidad podrá convenir con el particular afectado por la expropiación, la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquella, libremente y de mutuo acuerdo; en tal caso y una vez convenidos los términos de la adquisición, se dará por concluido el expediente iniciado. [Ley Orgánica de Régimen Municipal, Capítulo IV de las Expropiaciones.](#)

LEY DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Dentro de la Ley de Contratación Pública Ecuatoriana se encuentra previsto entre los procedimientos especiales contemplados en el art. 5, la adquisición de bienes inmuebles, los de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y los que se efectúen con recursos provenientes de préstamos concedidos por organismos multilaterales de los cuales el Ecuador sea miembro. Nuestro estudio, se centra en la adquisición de bienes inmuebles, previa declaratoria de utilidad pública por ser de interés social.

En el Título Quinto, Capítulo I, Art. 42 de la Ley de Contratación Pública se establece que cuando la más alta autoridad del respectivo organismo o entidad del sector público, que para el caso de las Municipalidades es el Concejo Municipal, haya resuelto adquirir un determinado bien declarando de utilidad pública, de acuerdo con la ley.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL EN EL LIBRO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO EN LA SECCIÓN 19ª TRATA SOBRE “EL JUICIO DE EXPROPIACION”

Dentro de las normas pertinentes del juicio de expropiación, nos indica que nadie puede ser privado de su propiedad raíz en virtud de expropiación, sino en conformidad con las disposiciones de este Código; sin perjuicio de lo que dispusieren leyes especiales sobre la expropiación para construcción, ensanche y mejora de caminos, ferrovías, aeropuertos y poblaciones.

La tramitación del juicio de expropiación sólo tiene por objeto determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de precio de la cosa expropiada, siempre que conste que se trata de expropiación por causa de utilidad pública.

La declaración de utilidad pública, para fines de expropiación, sólo puede ser hecha por el Estado y las demás instituciones del sector público, de acuerdo

con las funciones que les son propias y siempre que tal declaración sea aprobada, cuando fuere del caso, por el Ministerio respectivo.

La declaración de utilidad pública hecha por las entidades ya indicadas, para proceder a la expropiación de inmuebles, no podrá ser materia de discusión judicial, pero sí en la vía administrativa.

El juicio de expropiación se tramitará ante los jueces de lo civil, competentes en razón del territorio, 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 y en el caso de los Municipios por sus representantes como son Alcalde y Procurador Síndico.

A la demanda de expropiación se acompañarán la Resolución y Autorización al personero que demande. En este juicio no se admitirá incidente alguno y todas las observaciones de los interesados se atenderán y resolverán en la sentencia.

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.

Sin embargo, cuando lo que se quiere expropiar comprenda una parte principal del fundo, la de mayor valor, en relación con el resto; cuando se trate de la parte de mejor calidad, con respecto al sobrante, o en casos análogos; podrá establecerse un precio justo según el dictamen del perito o peritos.

La sentencia se dictará dentro de ocho días de presentado el informe pericial, y en ella se resolverá únicamente lo que diga relación al precio que deba pagarse y a los reclamos que hayan presentado los interesados.

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

La causa para declarar sin lugar la expropiación se da si transcurrieren tres meses desde la última notificación de la sentencia y no se consignare el precio determinado en la misma, el juez, a solicitud de parte, declarará sin lugar la expropiación y será de cargo del demandante el pago de costas.

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

Categorías Fundamentales

RED DE INCLUSIONES CONCEPTUALES

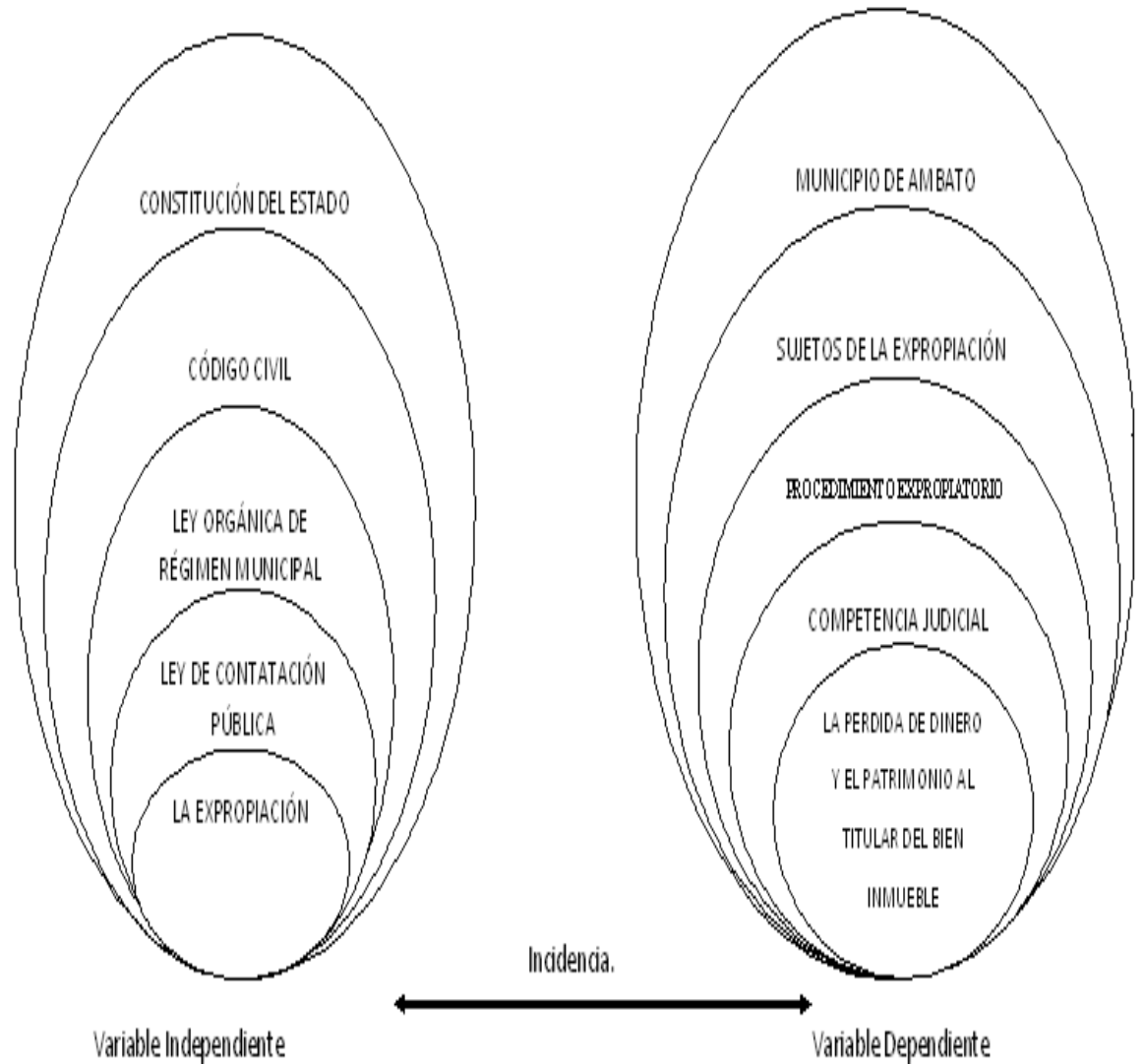


Gráfico N° 2

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

CONSTITUCIÓN DEL ESTADO

Todas las legislaciones cuentan con un cuerpo normativo o normas específicas para los diferentes casos que contemplan la potestad del Estado de expropiar bienes de los particulares, previo el pago del justoprecio.

El artículo 62 de la primera Constitución ecuatoriana disponía que “nadie puede ser privado de su propiedad sin su consentimiento y sin recibir justas compensaciones a juicio de buen varón”.

La Constitución vigente estatuye en sus artículos 321 y 323 que se refiere exclusivamente a la potestad del Estado de “expropiar”, donde antes dijo “nacionalizar o expropiar”, que tiene los efectos que se discutirán más adelante.

CODIGO CIVIL

El Código Civil de Andrés Bello dice que: “en el caso de expropiación por causa de utilidad pública” Art. 1960 actual 1901 del Código Civil ecuatoriano.

El Código Civil ecuatoriano añade reglas determinadas para el caso de expropiación del “patrimonio familiar”

La principal normativa legal vigente sobre el procedimiento de expropiación en el Ecuador se encuentra en el Código de Procedimiento Civil y en la Ley de Contratación Pública. Las más amplias y sistemáticas expropiaciones en el Ecuador se llevaron a cabo en aplicación de la derogada Ley de Reforma Agraria. La vigente Ley de Desarrollo Agrario todavía contempla las expropiaciones de tierras agrarias pero bajo un régimen más acorde a los criterios universales del pago previo de la justa indemnización.

LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL

En el área urbana rige la Ley Orgánica de Régimen Municipal, con amplias potestades expropiatoria; y, para determinados recursos naturales y para servicios públicos diversos se contempla la figura de la expropiación en: la Ley de Aguas, la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, la Ley de Caminos en el sector Rural, la Ley de Patrimonio Cultural, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Régimen del Sector Eléctrico.

No existe una habilitación genérica de las instituciones públicas para expropiar, potestad que necesariamente debe constar asignada en forma expresa a la institución respectiva en una ley, sin que el órgano público pueda proceder a una expropiación sin esa atribución expresa, que no puede suplirse con una normativa reglamentaria.

LEY DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Dentro de la Ley de Contratación Pública Ecuatoriana se encuentra previsto entre los procedimientos especiales contemplados en el art. 5, la adquisición de bienes inmuebles, los de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y los que se efectúen con recursos provenientes de préstamos concedidos por organismos multilaterales de los cuales el Ecuador sea miembro. Nuestro estudio, se centra a la adquisición de bienes inmuebles, previa declaratoria de utilidad pública o interés social.

En el Título Quinto, Capítulo I, Art. 42 de la Ley de Contratación Pública se establece que cuando la más alta autoridad del respectivo organismo o entidad del sector público, que para el caso de las Municipalidades es el Concejo Municipal, quien haya resuelto adquirir un determinado bien de utilidad pública o de interés social, de acuerdo con la ley.

LA EXPROPIACIÓN

Concepto De Expropiación

DROMI define 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." [Dromi, Roberto, El Procedimiento Administrativo, Buenos Aires, Edición Ciudad.](#)

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ califican la expropiación como "sacrificio de las situaciones patrimoniales de los administrados". [Ley de Expropiación Forzosa Española.](#)

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".

Se ha discutido si la expropiación, que es institución de derecho público, no tendría también algún elemento de derecho privado. En el Ecuador se podría sustentar tal criterio en el hecho que la discusión sobre el monto de la indemnización o del precio a pagar tiene determinado un trámite en el Código de Procedimiento Civil, en un "juicio de expropiación" ante el Juez/a de lo Civil.

En cambio, cuando las partes llegan a un acuerdo se produce "el caso del denominado avenimiento o cesión amistosa", donde el "precio por tener base convencional, resulta sometido al régimen aplicable a los contratos".

Por otra parte, la declaratoria misma de la expropiación es un acto administrativo resultante del cumplimiento de una serie de actos interlocutorios de la institución expropiante y, en su caso, de otros órganos públicos, lo que

indudablemente pertenece al Derecho Público. El acto administrativo de la expropiación es impugnabile, como la mayoría de los actos administrativos, en la jurisdicción contencioso-administrativa.

La institución expropiatoria se distingue de las limitaciones y delimitaciones de los derechos, que son de índole general, que afectan los derechos del conglomerado de los ciudadanos o de un grupo determinable de los mismos, régimen restrictivo que “comporta una delimitación abstracta del contorno del derecho, que grava por igual a todos los titulares concretos”, mientras que la expropiación es un “fenómeno singular y concreto”, al decir de GARCÍA DE ENTERRÍA. Pero hay que aceptar, como este autor, que “la distinción singular-general esa distinción falla como criterio técnico absoluto de aplicación refiriéndose a lo que los autores alemanes llaman “expropiaciones de grupo”.

Asimismo, no toda delimitación y limitación de derechos debe afectar necesariamente a toda la población de un país, puesto que también se aplica a todos los ciudadanos que se encuentran en determinada situación o incluso en determinada área geográfica. El más fácil de los ejemplos es la prohibición de construir por encima de cierta altura dentro del llamado “cono de aproximación” de las aeronaves al aeropuerto. En el Derecho público francés se pueden citar las restricciones de todos los propietarios aledaños a las zonas marítimas, playas y tierras adyacentes. En el Ecuador, se encuentran restricciones determinadas dentro de “la franja de seguridad alrededor de terminales y estaciones de bombeo y reductoras de presión”, prohibiendo que “se ejecute cualesquier tipo de acciones, obras, edificaciones, cultivos y demás actividades que afecten o pudiesen afectar la construcción y operación del oleoducto de crudos pesados”, lo que tiene características y efectos diferentes que las expropiaciones y servidumbres que se contemplan en esta misma obra de la construcción y operación del oleoducto de crudos pesados. No obstante, por tratarse de restricciones, limitaciones y delimitaciones de los derechos de los propietarios afectados, hubiera sido deseable que se determinen más específicamente en la legislación correspondiente, es decir la Ley de Hidrocarburos. Por supuesto que las municipalidades también tienen

plenas potestades para determinar este tipo de restricciones, limitaciones y delimitaciones que, por su naturaleza, no son indemnizables.

Antecedentes

La “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” de la Revolución Francesa, resulta una consecuencia de lo expresado en el artículo 2 de la misma Declaración, que enumera los derechos: “la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”.

Este artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, consagra un principio ya desarrollado en la normativa jurídica histórica. Según MORAND-DEVILLER en el Derecho Romano se manifestaba la necesidad de obligar a los particulares a la cesión forzada de sus bienes; que procedía cuando se revelaba imposible el arreglo amigable y lo exigía el bien público común ; aunque se remonta a Grecia en la historia de esta figura jurídica. Cita una ordenanza real francesa de 1338, sobre la expropiación y la indemnización correspondiente.

En el Antiguo Régimen francés se distingue entre el “dominio eminente” y el “dominio útil”. Mientras el dominio útil corresponde a los particulares, en cambio el dominio eminente se aplica a todos los bienes del Reino, concepto jurídico basado en la idea de una comunidad original de bienes que ejerce el soberano.

El enfoque anglo sajón conserva el marco de la doctrina generalizada del dominiumeminens vigente en Europa antes de la revolución francesa. La Constitución estadounidense reconoce las garantías de la compensación y de la finalidad pública, pero en Inglaterra, “el Parlamento puede, cuando así lo desea, expropiar sin compensación y en violación de los derechos legales vigentes, de una manera que no se permite en otros países que disfrutaban de una Constitución escrita y de una declaratoria de derechos”.

La Utilidad Pública E Interés Social Como Fines Legales De La Expropiación.

La Utilidad Pública

De forma genérica se alude en la expropiación a las causales “de utilidad pública” o de “interés social”. La noción original de la expropiación se vincula con la obra pública y, posteriormente, con el funcionamiento del servicio público; de ahí la denominación “de utilidad pública”. Pero debe recordarse que la noción de servicio público se vincula originalmente de una manera inseparable del dominio público. Así, la utilidad pública se encuentra estrechamente vinculada con estos tres conceptos jurídicos de “obra pública”, “servicio público” y “dominio público” y, en consecuencia, también a la prestación de tales servicios y la ejecución de tales obras por delegación a particulares, concesionarios de obras o de servicios. En todos estos casos, como lo señala 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”.

El Interés Social

Posteriormente se conciben finalidades adicionales para la expropiación, incluyendo aspectos socio-económicos y políticos, que amplían su ámbito también al “interés social”, como son las expropiaciones de la reforma agraria, las soluciones de vivienda, el desarrollo urbano e incluso la conservación del medio ambiente y el desarrollo sustentable, tal como consta en el texto constitucional:

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.

El Estado estimulará los programas de vivienda de interés social.

Así mismo, la habilitación constitucional genérica para la expropiación se refiere a “fines de orden social determinados en la ley”.

En todo caso, las distinciones entre “utilidad pública” e “interés social” se refieren a la finalidad de la expropiación, que resulta de superlativa importancia en esta institución, para efectos del control de su cumplimiento y del consiguiente derecho del expropiado para solicitar la “retrocesión” en caso de que la finalidad expresada no se cumpla por parte del Estado dentro de un plazo prudencial.

Así también, la declaratoria de utilidad pública o de utilidad social debe expresar el fin de la expropiación. En las expropiaciones municipales, además de la declaratoria se deberá expresar el “fin a que haya de aplicarse el objeto expropiado”.

Pero, en cambio, los procedimientos expropiatorios no son distintos para uno u otro caso, sea de “utilidad pública”, sea de “interés social”, aplicándose en todas las situaciones los mismos procedimientos.

La Ley de Régimen del Sector Eléctrico del Ecuador atribuye al CONELEC potestades expropiatorias, para “declarar de utilidad pública o de interés social” la expropiación de inmuebles “para los fines del desarrollo del sector eléctrico, en los casos estrictamente necesarios y para la ejecución de obras directamente vinculadas con la prestación de servicios”.

- o) Constituir servidumbres necesarias para la construcción y operación de obras en el sector eléctrico;
- p) Declarar de utilidad pública o de interés social de acuerdo con la Ley y proceder a la expropiación de los inmuebles que se requiera para los fines del desarrollo del sector eléctrico, en los casos estrictamente necesarios y para la ejecución de obras directamente vinculadas con la prestación de servicios.

En todos los casos, determinará para estos efectos las medidas necesaria para el reasentamiento de los propietarios de los predios afectados o compensaciones, según lo determine el Código Civil ecuatoriano;”

Asimismo en Ecuador, la Ley de Hidrocarburos “declara de utilidad pública la industria de hidrocarburos en todas sus fases”, por lo cual “procede la expropiación de terrenos, edificios, instalaciones y otros bienes, y la constitución de servidumbres generales o especiales de acuerdo con la ley, que fueren necesarias para el desarrollo de esta industria.”

La normativa municipal ecuatoriana delimita la causa de interés social a unos pocos supuestos adicionales a la legislación expresa, que abarcan requerimientos urbanísticos, incluyendo transformaciones de edificaciones, basándose en una norma legal o de “los planes reguladores de desarrollo urbano y determinación de las zonas urbanas de promoción inmediata” e incumplimientos del propietario, entre otras.

Expropiaciones Sancionatorias

En fin, cabe referirse a las expropiaciones sancionatorias, como que tienen como causal las malas prácticas ambientales o el abandono de las tierras en la Legislación Agraria. En la Legislación Municipal se consideran expropiables los terrenos urbanizables y lotizables y aquellos ubicados en zonas urbanizadas “en los cuales los propietarios pueden y deben construir”, donde no se haya levantado una construcción por más de cinco años o las edificaciones “consideradas obsoletas”. En estos casos el ente expropiante también puede ser expropiado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. En estos casos, se determinan sistemas de pagos en partes en efectivo y en bonos a plazo, a diferencia de la regla general que exige los pagos previos y de contado. Aparte de esta excepción a la regla general, que consta en una ley orgánica, los pagos de las expropiaciones se deben hacer de contado y no procede el pago con bonos del Estado.

Existe jurisprudencia constitucional que declara improcedente la expropiación de tierras para finalidades diferentes que la vocación de las mismas. La jurisprudencia administrativa ha resuelto la insubsistencia una declaratoria de utilidad pública donde era evidente la carencia de tal finalidad, manifestando que la misma no procede cuando se dicta “por el simple arbitrio, interés económico o liberalidad”.

Objeto De La Expropiación

Expropiación De Muebles, Inmuebles y Derechos.

Las opciones mencionadas de expropiación con fines de utilidad pública limitan la expropiación a bienes inmuebles, pero “hoy se consideran expropiables toda clase de bienes y derechos, con excepción de aquellos de índole personal”. Así, no son expropiables los derechos fundamentales aparte de la propiedad contemplados en la Constitución y en general los derechos personales considerados como intransferibles. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ citan la Ley de Expropiación Forzosa Española que “especifica que pueden ser objeto de la potestad expropiatoria ‘la propiedad privada derechos e intereses patrimoniales legítimos”.

La Ley de Patrimonio Cultural del Ecuador autoriza “la expropiación de bienes muebles o inmuebles de valor artístico, histórico o arqueológico”.

Todavía hoy la obra pública se considera pertenecer al dominio público del Estado. En cambio, el servicio público se manifiesta principalmente como “actividad” antes que como una utilización dominical, como se concibió originalmente. No obstante, buena parte de los servicios públicos y las concesiones actuales todavía tienen un sustento material y operativo en el dominio público, como por ejemplo, el espectro electro-magnético, las aguas, los minerales, “los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo”; aunque el aprovechamiento de los hidrocarburos en el Ecuador

contempla en la actualidad una variedad de figuras contractuales que no encajan precisamente en la figura de la concesión, sin embargo de encontrarse fuertemente regulados.

Quedarían fuera de la posibilidad de expropiación derechos como “de la personalidad, a la vida, al honor, a profesar un culto, a la libertad y al nombre de las persona”, dice CASSAGNE; porque su expropiación, es decir su privación violaría “el principio de la dignidad de la persona humana”, “cuya cobertura constitucional se configura con la regla de no negar los derechos y garantías no enumerados”.

Expropiación De Bienes Del Dominio Público Del Estado.

Se discute también la posibilidad de expropiación de bienes del dominio público. En principio, por calificarse tales bienes como “inalienables”, se podría descartar la expropiación de este tipo de bienes. GARCÍA FERAUD, por ejemplo, recuerda que, en el Ecuador, “el Art. 323 de la Constitución solo admite la posibilidad de expropiación de ‘los bienes que pertenezcan al sector privado’ donde antes el texto constitucional dijo: “...el sector público, podrá expropiar los bienes que pertenezcan a los otros sectores”.

En la legislación ecuatoriana “la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público 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” y su trámite está determinado en el Reglamento de la Ley de Contratación Pública.

Sin embargo, se suscita en doctrina la cuestión de la expropiación por parte de la municipalidad de bienes del dominio público del Estado o, al contrario, de la expropiación por parte del Estado de bienes del dominio público municipal.

También se ha sostenido que el dominio público, por su característica de inalienabilidad no sería expropiable, sin embargo de lo cual, una vez “desafectado” por el órgano competente y declarado como perteneciente al dominio privado del Estado, procedería la expropiación. Habría una interpretación en el sentido que la expropiación de bienes privados del Estado, las entidades públicas o las entidades del régimen seccional autónomo, según el caso, sería factible también en el Ecuador, aunque el texto constitucional alude a “bienes del sector privado” y no a “bienes del dominio privado”.

De todas maneras, la noción de que el Estado o sus instituciones no pueden expropiar bienes del mismo Estado o de otras instituciones públicas no es tan obvia como parece a primera vista.

En efecto, en la actualidad, la doctrina jurídica de la expropiación, mantiene precisamente la posición contraria, es decir que: es posible que el Estado o sus instituciones pueda expropiar otros bienes del sector público.

Así, RODRÍGUEZ manifiesta: “...Desde luego, hoy todos admiten que los bienes patrimoniales de los entes públicos, incluso el Estado, deben estar sujetos a la expropiación forzosa”. [La Expropiación](#)

“...Cada día se acentúan más las diferencias entre expropiante y beneficiario de la expropiación”.

“...Consigna la Ley de 17 de julio de 1945 que las fundaciones, patronatos, asociaciones y entidades en general, que, conforme a sus constituciones o reglamentos, cumplan fines de carácter benéfico, docente o cultural, podrán obtener la declaración de utilidad pública a favor de las obras que realicen con cargo a sus fondos para la instalación, ampliación o mejora de los servicios propios de su finalidad, a los efectos de la expropiación forzosa de los inmuebles para ello necesario y sujetándose a lo dispuesto en la presente Ley, siempre que con las obras proyectadas no se persiga la obtención de lucro y queden a salvo los planos de ordenación urbana del municipio afectado”.

Por su parte, Dromi es igualmente categórico sobre este punto cuando comenta la legislación argentina sobre expropiación: "... En ese sentido el art. 4° de la L. E. (Ley de Expropiación) dice: "pueden ser objeto de expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la utilidad pública, cualquiera sea su naturaleza jurídica, pertenezcan al dominio público o privado, sean cosas o no".

"...La L. E. establece que la acción expropiatoria podrá promoverse contra cualquier clases de personas de carácter público o privado (Art. 3°).

No existe impedimento para que el sujeto expropiado pueda ser también una persona pública estatal.

"... Pero puede ocurrir que el Estado o alguno de sus entes jurídicos menores (entidades autárquicas, empresas del Estado, etc.) no acudan a la expropiación con la finalidad de retener el bien en sus patrimonios, sino a fin de transferirlo a otra persona. En este caso, el sujeto activo no expropia para sí, sino para terceros, generalmente particulares".

La nacionalización

Como se anotó líneas arriba, el texto constitucional vigente solamente autoriza al Estado para expropiar los "bienes" de los particulares, cuando la redacción anterior autorizaba "nacionalizar o expropiar" los "bienes, derechos y actividades".

La principal diferencia entre la expropiación y la nacionalización es que esta última no comprende bienes individualizados sino conjuntos generales de bienes o de actividades particulares. Así, se ha podido hablar de la nacionalización de la Banca, o de la industria del acero. Estas nacionalizaciones comprenden tanto bienes muebles e inmuebles, cuanto el derecho de desempeñar en monopolio estatal las actividades nacionalizadas. En el rubro de Servicios Públicos se estudia

que la calidad de “servicio público” se adquiere a través de la llamada publicatio; es decir una declaratoria constitucional o legal donde se reservan las actividades determinadas como servicio público, para ser desempeñadas exclusivamente por el Estado, sin perjuicio de su posible delegación a los particulares, pero siempre en condiciones fijadas por el mismo Estado y sometido a la regulación correspondiente.

La expedición de la Ley de Aguas, durante una dictadura militar en los años setenta en Ecuador, en efecto nacionalizó las aguas que antes eran privadas, sin reconocer pago alguno de indemnización.

Obviamente que para una declaratoria legal de nacionalización se requiere una previa habilitación constitucional. En el Ecuador, esta habilitación, que constaba anteriormente en el texto constitucional, no se encuentra en la codificación vigente.

Así, se estima que en Ecuador, no cabría una declaratoria de nacionalización de bienes o de actividades, sin una reforma previa de la Ley Suprema.

Este rubro de la nacionalización se verá con más detenimiento en otro análisis, y que no se involucre con la expropiación.

La Expropiación No Se Conceptúa Como Un Perjuicio De Los Órganos Públicos A Los Particulares. Diferencia Entre Expropiación Y Responsabilidad Civil De La Administración.

Si bien es cierto que la Ley de Régimen del Sector Eléctrico de Ecuador se remite al Código Civil para el pago de la expropiación, esta identificación del pago del justo precio de la indemnización con la indemnización de daños es rechazada por la doctrina. Pero se debe interpretar que las reglas aplicables del derecho común sobre indemnizaciones se aplican más bien a los “reasentamientos de los propietarios de los predios afectados” que contempla, en cuyo caso se

entiende que estas compensaciones por reasentamiento serían adicionales al pago del justo precio de la expropiación.

La doctrina del Derecho Público establece la responsabilidad del Estado por daños causados, no solamente por los funcionarios y empleados públicos, sino también “por la prestación definición de los servicios públicos”; así como “por los supuestos de violación de las normas establecidas en el Art. 24” de la Constitución, que se refiere a los derechos fundamentales; aunque esta afectación provenga del ejercicio legítimo de las potestades del Estado.

COMADIRA, apoyándose en la autoridad de Marienhoff considera que: “...en la órbita del derecho público existe un instituto específico que se ocupa de proteger a la propiedad contra actos estatales lícitos que causen perjuicio a tal Derecho. Ese instituto es la expropiación, y su concepto “comprende todo ataque legítimo al derecho de propiedad”.

Cita a Marienhoff, que opina que la extensión del principio expropiatorio a otros supuestos de responsabilidad del Estado por actos lícitos “puede llamarse ‘fuerza expansiva de la noción jurídica de expropiación”.

Pero existen ciertas diferencias entre las instituciones expropiatorias e indemnizatorias: el supuesto de la expropiación no es exactamente el mismo que el de los daños causados a los ciudadanos, aunque sea por actos lícitos del Estado, puesto que, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, “el acto causante de responsabilidad no se dirige directamente a causar el despojo (si así fuese, sería una “vía de hecho” expropiatoria) sino a otros efectos e incidentalmente ocasiona un perjuicio”. Esta diferencia resulta fundamental para distinguir la indemnización en el daño del pago del precio en la expropiación, lo que enfatiza el autor que se viene de citar. En la expropiación existe una “carga preventiva de indemnización que condiciona la posibilidad misma del despojo (regla del ‘previo pago’)”, mientras que en la indemnización del daño, el pago de la indemnización se realiza necesariamente con posterioridad al hecho indemnizatorio.

MUNICIPIO DE AMBATO

La Municipalidad de Ambato, es un gobierno local eficiente, efectivo, eficaz, económico y ecológico; ejemplo de honestidad y trabajo; promotor y facilitador de competitividad, productividad y de servicios eficientes; líder en proyectos a nivel nacional.

La Municipalidad de Ambato es un gobierno local regulador, planificador y facilitador del desarrollo cantonal; involucrando a la organización social en la toma de decisiones, optimizando los recursos y servicios en la ejecución de planes, programas y proyectos de beneficio social.

LOS SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN

Sujeto Activo De La Expropiación

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

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

En la Ley de Hidrocarburos, por ejemplo, “se declara de utilidad pública la industria de hidrocarburos en todas sus fases” (declaratoria genérica). En

consecuencia, se expresa: “procede la expropiación de terrenos, edificios, instalaciones y otros bienes, y la constitución de servidumbres generales o especiales de acuerdo con la ley, que fueren necesarias para el desarrollo de esta industria”.

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

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

La Corte Nacional en Ecuador ha reconocido que una Asamblea Constituyente “organismo dotado de poderes extraordinarios” puede declarar una expropiación, lo mismo que un “gobierno de facto” a través de “un decreto supremo expedido con fuerza de ley”.

Sujeto Pasivo De La Expropiación

Los sujetos pasivos de la expropiación son los titulares del dominio del objeto de la expropiación. Pero no solo ellos sino también los llamados “titulares secundarios”, se deben considerar expropiados en los derechos que les corresponden. Se cita a los arrendatarios rústicos o urbanos e, incluso, “la

jurisprudencia ha precisado que, a través de la mención legal de ‘titulares de intereses’ y no solo derechos, deben incluirse también a los meros precaristas”. GARCÍA DE ENTERRÍA también cita los casos de “pluralidad de expropiados en relación con un mismo objeto, por concurso de titularidades distinto de la simple comunidad”. Sobre esto manifiesta que “la totalidad de las titularidades debe ser expropiada, en virtud del principio de que la cosa expropiada se adquirirá libre de cargas”. Pero también cita ejemplo de expropiaciones parciales de facultades limitadas de dominio; ejemplos de estas serían las “expropiaciones de fachadas”, en el derecho urbanístico.

Pero el hecho de que no aparezca inmediatamente un sujeto pasivo de la expropiación o “la certidumbre, duda o ignorancia acerca de la existencia de título hábil sobre el bien”, no impiden la iniciación y continuación del proceso expropiatorio, donde se deben dilucidar tales cuestiones, dice VILLEGAS. En todo caso, la legislación ecuatoriana aplicable dispone que en caso de desconocerse el propietario del inmueble o su paradero, el juicio de expropiación se planteará en el territorio donde se encuentra el bien y la citación se hará por los periódicos, lo que tal vez era innecesario de explicitar porque aplica las reglas generales procesales para tales casos.

Pero, por otra parte, VILLEGAS cita jurisprudencia de la Corte Suprema argentina, que considera que “el hecho de que el demandado no hubiere justificado su derecho de propiedad no puede irrogarle perjuicio desde que no era a él a quien incumbía el onus probandi, ni lo inhabilitaba para poder disponer del importe de las indemnizaciones”.

Expropiaciones Urbanísticas

La institución expropiatoria y el Derecho del Urbanismo mantienen estrechas relaciones en la actualidad. La creciente autonomía del Derecho del Urbanismo ha introducido importantes modificaciones en las expropiaciones así como en las restricciones de los ejercicios de los derechos de los ciudadanos; restricciones también conocidas como “policía administrativa”.

La Constitución ecuatoriana refleja esta diferenciación entre la institución expropiatoria tradicional, abordada en el Art. 323, que autoriza la expropiación “previa justa valoración, pago e indemnización”; esbozada además que concede a las municipalidades la potestad expropiatoria también para “desarrollo futuro”, sin perjuicio de “reservar y controlar áreas”, siempre con la finalidad de “hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente”.

Actualmente, en el Derecho del Urbanismo “la expropiación se percibe como uno de los medios más radicales de adquirir terrenos a pesar de la resistencia de los propietarios, para su equipamiento y desarrollo”. En esta nueva rama del Derecho, las causales de la expropiación han continuado su ampliación, hasta el punto que la jurisprudencia francesa de hoy, según MORAND-DEVILLER solo retiene tres causales de ilegalidad de la expropiación, siendo ellas: un interés financiero exclusivo, un interés privado exclusivo o la voluntad de contravenir la cosa juzgada.

Una reserva para “desarrollo futuro” como causal de la expropiación municipal, que determina la Constitución ecuatoriana, sin fijación de plazo, desestimaría uno de los clásicos principios de la expropiación, según el cual su finalidad debe ser una obra o actividad concreta a desarrollarse en los más breves plazos seis meses en la legislación ecuatoriana, Art. 804 del Código de Procedimiento Civil so pena de franquear al expropiado la vía judicial para demandar la “retrocesión”. Pero esta norma sobre el plazo máximo para la iniciación de las obras contempladas en la expropiación, se debe considerar vigente en la normativa jurídica ecuatoriana también para obras de “desarrollo futuro” de las municipalidades, porque no encuentra ninguna excepción tácita o expresa en la normativa legal municipal o en ninguna otra ley al plazo preclusorio de seis meses que habilita la acción de retrocesión.

Pero la mayor parte de las potestades municipales en materia de urbanismo, no se califican como expropiatorias sino de simple delimitación de derechos. La tendencia moderna tiende a disociar el *iusaedificandi*, es decir el

derecho del propietario a construir, como un derecho que no se encuentra implícito en el derecho de propiedad, sino que se deriva de una atribución directa del plan de desarrollo urbano, sin que esta delimitación tenga para nada características expropiatorias.

PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

La Declaratoria De Utilidad Pública O De Interés Social

La declaratoria de expropiación por causa de utilidad pública o de interés social corresponde a la más alta autoridad del órgano público respectivo. En las entidades adscritas se requiere la autorización del ministerio respectivo.

Como acto administrativo que es, la declaratoria deberá ser debidamente motivada, siendo especialmente importante la expresión de la causa de la expropiación, es decir el proyecto, actividad u obra a ejecutarse. En su calidad de acto administrativo, es impugnabile en vía administrativa, conforme las reglas generales de la Administración Pública y las especiales, en el caso de expropiaciones municipales, que tienen un sistema diferente de impugnación de los actos administrativos. No obstante, todas las declaratorias son impugnables en la vía judicial en la jurisdicción contencioso administrativo. Asimismo, siguiendo las reglas generales, la declaratoria de expropiación, puede revocarse discrecionalmente por la misma autoridad que la dictó, inclusive las declaratorias municipales, sin más trámite por tratarse de un acto gravoso para el ciudadano. Cabe recordar que, en cambio, la revocatoria de los actos favorables tiene otro tipo de trámite.

El Arreglo Directo O Contractual En La Expropiación

La Legislación Ecuatoriana contempla la posibilidad de un arreglo directo entre el órgano expropiante y el propietario del bien declarado de utilidad pública o de interés social, dentro de los noventa días desde la declaratoria, sin necesidad

de llegar al juicio de expropiación. En tal caso, la declaratoria de utilidad pública o de interés social resulta un requisito previo indispensable para aplicar las normas pertinentes del arreglo contractual, que se encuentran determinadas en la Ley de Contratación Pública y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Por tratarse de una norma general es aplicable a las expropiaciones determinadas en otras leyes aunque la norma específica no contemple este arreglo contractual.

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

LA COMPETENCIA JUDICIAL EN LA EXPROPIACIÓN

El Juicio Civil Para La Discusión Del Precio De La Expropiación

Para la procedencia del juicio de expropiación es necesario que el órgano público expropiante consigne el valor del avalúo realizado en un juzgado de lo civil. En los casos de órganos expropiantes que carezcan de personalidad jurídica, el demandante será el Procurador General de Estado.

En el juicio de expropiación, que se ventila según el Código de Procedimiento Civil se discute principalmente el precio de la expropiación, pero también los reclamos de los interesados, incluyendo el de los acreedores hipotecarios y prendarios sobre el bien sujeto a la expropiación y, asimismo, los que ostenten derechos legítimos sobre el mismo, como los arrendatarios, comodatarios o en general todos aquellos que deriven algún derecho o interés legítimo sobre el bien a ser expropiado.

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

“Las actuaciones de los expropiados en el procedimiento expropiatorio son muy importantes dice GARCÍA DE ENTERRÍA El procedimiento entero es “contradictorio”(en que o bien no se le expropie, o que se limite al mínimo la ocupación necesaria, en que se le otorgue un “justo precio”, en que el trámite sea regular y diligente, etc.).

Sobre la sustancia del juicio de expropiación, el autor que se está citando expresa: “...el concepto de vía de hecho se extiende a los casos en que, aun mediando una declaración explícita y aun un procedimiento más o menos aparente, resultan absolutamente manifiestas las irregularidades de los mismos ...ejemplos... elusión de la calificación de la causa expropiando por ley formal e intento de suplirlo por simple resolución administrativa, intervención de autoridades con falta absoluta de competencia, no previo pago del justiprecio e intento de remitirlo a un momento posterior a la ocupación del bien (fuera de los supuestos de expropiaciones urgentes, fijación unilateral del justiprecio”.

La falta de consignación del valor determinado por la sentencia dentro de tres meses desde la última notificación autoriza al Juez para declarar, a solicitud del expropiado, sin lugar la expropiación. Esta figura es diferente de la retrocesión, que se verá inmediatamente.

El Art. 804 de Código de Procedimiento Civil nos dice: “Si la cosa expropiada no se destinare al objeto que motivó la expropiación, dentro de un período de seis meses, contados desde que se hizo la última notificación de la sentencia, o no se iniciaren los trabajos dentro del mismo plazo, el dueño anterior puede readquirirla, consignando el valor que se pagó por la expropiación, ente el mismo juez y el mismo proceso. “La acción de los propietarios expropiados para readquirir sus bienes se llama en doctrina: de retrocesión.

Según VILLEGAS, la causa que da origen al ejercicio de la retrocesión no se limita al mantenimiento del bien sin destino; comprende también el diferente destino. La jurisprudencia de la Corte de Casación y del Consejo de Estado argentinos se ha pronunciado por la procedencia de la retrocesión cuando el destino hubiere sido alterado, si no media una nueva expropiación. La Ley suiza de 1930 resuelve el punto análogamente, dice este autor.

Continúa VILLEGAS afirmando que si el cambio de destino se dispone por una nueva ley y la sustitución tiene por finalidad lograr una satisfacción a la colectividad, el derecho de retrocesión desaparece, pues carecería de objeto ese retorno para readquirirla mediante una nueva acción expropiatoria. [Obra La Expropiación.](#)

No obstante, cabe en primer lugar determinar si la palabra que usa la ley "valor" es equivalente a "suma de dinero". El diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, vigésima segunda edición (1984), dice en su primera acepción: "Grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite", y en su octava acepción: "equivalencia de una cosa a otra, especialmente hablando de las monedas". Estas definiciones hacen por lo menos discutible la afirmación de que bastaría consignar la misma suma de dinero recibida, porque ahora ella no tendría el mismo "grado de utilidad" o "equivalencia" que tenía cuando fue pagada.

Sobre el particular, ESCOLA se manifiesta por la interpretación según la cual, corresponde al expropiado devolver el "valor" recibido, es decir, una suma de dinero equivalente al poder de adquisición que tenía a la época en que se pagó: Se discute si dicha indemnización debe estar sujeta o no a las correcciones resultantes de la desvalorización monetaria, y en este sentido la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal ha sido oscilante y no muy convincente. Parece preferible, conforme a un criterio más actual y realista, aceptar la necesidad de la corrección por desvalorización monetaria.

Los propietarios expropiados que quisieran ejercer la acción de retrocesión deberían consignar una cantidad de dinero equivalente al valor que tenía en aquella época la suma que recibieron. La acción de retrocesión corresponde, como se ha dicho, al expropiado. Conforme a las reglas generales, les corresponde también a sus sucesores universales.

Otra cuestión que corresponde dilucidar es el tiempo durante el cual se puede ejercer la acción de retrocesión a partir de los seis meses que fija el Art. 804 del Código de Procedimiento Civil. Este cuerpo de leyes no fija un plazo dentro del cual prescriba esta acción.

Según DROMI, “las normas de derecho público pueden regular un régimen específico para la prescripción de las acciones administrativas. A falta de norma expresa de derecho público, rigen las normas del Código Civil”. [Dromi, Roberto, El Procedimiento Administrativo, Buenos Aires, Edición Ciudad.](#)

Hay autores que, atribuyendo a la expropiación las características de una compraventa, consideran que la retrocesión prescribe en cuatro años, identificando esta figura con la retroventa, que según el Art. 1825 del Código Civil, no se la puede intentar pasado el tiempo de cuatro años.

Mas, es opinión generalizada entre los tratadistas que las características exclusivamente de derecho público de la expropiación, no permiten establecer relaciones analógicas con otras instituciones del derecho privado. Por tanto se consideran aplicables las reglas generales del Código Civil. En este caso, por no tener características de ejecutiva, el plazo en que prescribiría la acción de retrocesión sería de diez años (Art. 2415).

El Juicio Contencioso Administrativo Sobre La Declaratoria De Expropiación

La impugnación de la declaratoria de la expropiación en sede judicial, como acto administrativo que es, se ventila en la actualidad ante la Jurisdicción de

lo Contencioso Administrativo. Pero todavía se encuentran resoluciones judiciales administrativas de los años 70 del siglo veinte y de los años 90 de las salas administrativas de la Corte Suprema, donde se rechazaron impugnaciones de declaratorias de expropiación, a veces por razones formales, es decir que no decidieron el fondo del asunto. El razonamiento se basó en el texto de la Ley de Procedimiento Civil, que dispone:

Art. 783.- DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA

La declaración de utilidad pública o social hecha por las entidades ya indicadas, para proceder a la expropiación de inmuebles, no podrá ser materia de discusión judicial, pero sí en la vía administrativa. Se consideró que: “La salvedad que en el expresado inciso se hace respecto de la vía administrativa, se refiere, en materia de expropiaciones, a los reclamos y recursos que puede interponer la parte interesada ante los organismos señalados en el Art. 253 de la Ley de Régimen Municipal. Por lo expuesto, careciendo este Tribunal de competencia se inhibe del conocimiento de la demanda...”.

Pero por lo menos desde 1988, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo sostiene que no puede confundirse el juicio de expropiación, que discute el precio del bien expropiado, con la impugnación en la vía contencioso administrativa de “los actos administrativos”, más aun si “no se encuentra en (el texto de la Ley de Régimen Municipal, en el caso de expropiaciones municipales) disposición alguna que en forma expresa excluya a tales declaraciones de la vía contencioso administrativa”. Además afirmó: “...criterio éste que se refuerza si consideramos que la norma posibilita la discusión en la vía administrativa, siendo que entonces el sistema de control administrativo vigente en el país era el de la jurisdicción delegada, a través del Consejo de Estado, todo lo cual demuestra evidentemente la razón para sostener que la verdadera interpretación de la disposición referida no puede ser tomada como una limitación a las atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por sobre todo lo antes dicho, el carácter imperativo de la norma constitucional del Art 96, nos obliga necesariamente a aceptar que los actos municipales, entre los que se encuentra el de declaratoria de utilidad pública, pueden ser sometidos a la jurisdicción contencioso administrativa, volviendo, en consecuencia, perfectamente válida la interpretación anterior del Art 794 del Código de Procedimiento Civil más aún, de no ser valedera tal interpretación y de considerarse que la norma señalada contiene una clara limitación a la jurisdicción del Tribunal, en acatamiento de lo dispuesto en el Art 137 de la Constitución Política del Estado, que consagra la supremacía de la Constitución, estaría el Tribunal en la obligación de ejercer la atribución contenida en el Art 138 de la Carta Fundamental y declarar que el mencionado Art 794 es inaplicables en el caso, por ser contrario a la Constitución. Finalmente, el único antecedente del Tribunal sobre la materia es el emitido en el proceso seguido por Abraham Freire Oñate en contra de la Municipalidad de Babahoyo, siendo así que el fallo se lo emitió el 9 de Marzo de 1981, esto es, antes de que se expidiera y entrara en vigencia el tercer inciso del Art 96 de la Constitución Política del Estado, circunstancia esta que vuelve tal precedente judicial como inaceptable para el caso. Por todo lo anterior, la Sala considera que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene jurisdicción y competencia para conocer y resolver la presente causa, desechando, en consecuencia, la excepción deducida en sentido contrario por la parte demandada .

Pero hay resoluciones de la Sala Administrativa de la Corte Suprema que desestiman la impugnación judicial administrativa de la declaratoria de la expropiación, invocando el citado artículo del Código de Procedimiento Civil citado líneas arriba. Así, por ejemplo, la Sala dijo: “En resumen los órganos judiciales que determina el Art. 94 literales a) y c) de la Constitución, no están facultado para conocer las controversias acerca de la declaratoria de utilidad pública antes aludida. La única forma de impugnación del acto administrativo de la Municipalidad de Pucará era en vía administrativa ante el Ministro de Gobierno y Policía, ante quien podría hasta observar los procedimiento que sobre la declaratoria de utilidad pública ordenan la Ley de Contratación Pública y su Reglamento”.

Más aun, afirmó: El Art. 38 de la Ley de Modernización, faculta el pronunciamiento de legalidad o ilegalidad de las resoluciones de la Administración, a la jurisdicción contencioso administrativa que da lugar siempre que la ley, expresamente no prohíba tal acción, que establece el Art. 6 literal e) de dicha ley rectora. En todo caso, la señalada Ley N° 50 (Ley de Modernización) no estaba vigente a la fecha de los actos administrativos impugnados, objeto de esta juicio”.

En cambio, la Corte Suprema ha rechazado, con razón, la impugnación de la declaratoria en la vía civil, por considerar que “esta declaración constituye un acto administrativo, no pudiendo discutirse en esta jurisdicción nada relativo a tal declaratoria”.

En cuanto al tema de la casación misma, existen resoluciones contradictorias acerca de si el Juicio de Expropiación es un juicio de conocimiento o es un juicio de ejecución. Como se conoce, solamente es posible casar sentencias dictadas en juicios de conocimiento. Valiéndose del principio de que si existe duda acerca de si un juicio es de conocimiento o es de ejecución, se debe asumir que es de conocimiento, porque además el Juicio de Expropiación no llena los requisitos de los juicios de ejecución, dijo la sentencia.

LA PÉRDIDA DE DINERO Y EL PATRIMONIO AL TITULAR DEL BIEN INMUEBLE

La Indemnización, Valoración Del Justiprecio

Además del pago del valor del objeto expropiado, corresponde también pagar la indemnización por daños “que sean una consecuencia directa o inmediata” de la expropiación, dice la Ley de expropiaciones argentina.

Así, en el ejemplo planteado en páginas anteriores, el Ministerio de Energía y Minas declara “de conformidad al artículo 4 de 'la Ley de

Hidrocarburos, de utilidad pública con fines de expropiación y ocupación inmediata el Derecho de Vía (DDV) del oleoducto de crudos pesados”. Autorizó “la negociación directa del monto de la expropiación” incluye sin duda la consignación de los valores correspondientes en el juzgado competente”. El término “indemnizaciones” se debe entender en el sentido jurídico usual del término, es decir comprendiendo el daño emergente y el lucro cesante, todo lo cual deberá ser debidamente comprobado. Asimismo, corresponderá al OCP depositar los valores respectivos en los juzgados competentes. El OCP es cesionario de los derechos correspondientes, por lo que se pueden considerar legalmente parte en el caso de que se desarrolle un contencioso dentro del trámite judicial de expropiación. En cambio la reclamación planteada por el particular contra el acto administrativo de la declaratoria misma, se demandará ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente y las otras partes serán necesariamente el Ministro de Energía y Minas, que lo dicto y el Procurador General del Estado.

No contempla todavía la legislación ecuatoriana la posibilidad de indemnización o de compensación por daño ambiental que pueda ocasionarse por la expropiación. En todo caso, como se verá más adelante, el daño ambiental no puede ser reclamado por los propietarios de las respectivas tierras, para sí mismos, conforme la norma vigente de la Ley de Gestión Ambiental, sino para la recuperación ambiental. Así, los reclamos respectivos no correspondería plantearlos en el juicio de expropiación y deberían demandarse por cuerda separada según el procedimiento establecido para el efecto, principalmente en la citada Ley de Gestión Ambiental y la reforma introducida en el artículo 38 de la Ley de Modernización.

La indemnización de daños y la discusión sobre sus diferentes aspectos se ilustra más abajo, cuando se discute la indemnización de inmuebles donde existan empresas y de negocios en marcha.

En general, la regla sería que en la expropiación realizada a favor de terceros, cuando éstos deben pagar la indemnización al expropiado, el juicio que

plantee este último podría realizarse contra el órgano expropiante o contra el beneficiario. Procesalmente se debería considerar al órgano expropiante como el legitimado pasivo en la causa correspondiente, si así lo demanda el expropiado. Queda todavía por analizar el avalúo de los bienes en las expropiaciones municipales.

Ha sido ocurrencia frecuente que las municipalidades, para el pago del precio del bien expropiado hayan acudido a los avalúos municipales, generalizadamente sub avaluados, pretendiendo pagar a los propietarios precios muy inferiores a los corrientes en el mercado. Las municipalidades que han aplicado esta práctica alegan que no les aplica el requerimiento de la Ley de Contratación Pública que incluye entre los requisitos de la expropiación el avalúo de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC). Pero existe jurisprudencia de triple reiteración de la Corte Suprema de Justicia que expresa lo contrario, es decir que las municipalidades, inclusive la municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, también se deben someter a la Ley de Contratación Pública para el trámite de las expropiaciones, puesto que esta última no contradice a la Ley Orgánica de Régimen Municipal sino que la complementa.

No parece que los preceptos contenidos en estas sentencias de aplicación obligatoria para los jueces, hayan sufrido alguna alteración con las normas introducidas en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 2004, donde se introducen disposiciones tendientes a nivelar los avalúos municipales con los valores reales de mercado de los inmuebles.

El Resarcimiento O Pago En La Expropiación De Empresas Y Negocios En Marcha

Está claro en todo caso que, para los Estados, la acción de "expropiar" a diferencia de "nacionalizar" se enmarca dentro de principios jurídicos tradicionales no sujetos a discusión y aceptado por todas las naciones. Además se puede afirmar que cada país tiene en sus leyes normas precisas sobre la expropiación, lo que no se puede decir de las nacionalizaciones.

Aun así, la "expropiación" de empresas o de inmuebles donde se encuentren empresas o negocios en marcha tiene problemas específicos provenientes de la elusiva naturaleza del concepto de empresa. Los principales problemas son los que se refieren a las nociones de "llave" y de "negocio en marcha". Efectivamente, al expropiar una empresa, no se están expropiando bienes aislados como tales sino también una organización, que incluye algunos intangibles, pero que no por ser tales dejan de tener un valor, a veces apreciable, en el mercado. Dentro de este contexto, GARRIGUES ha afirmado que la empresa es un concepto dinámico, así como el patrimonio es un concepto estático, y se debe añadir que entre los valores correspondientes al aspecto dinámico están el valor "llave" y de "empresa en marcha", mientras que corresponden al aspecto estático de la empresa, los valores de los bienes corporales e inmateriales .

Según VILLEGAS, el significado de llave, en estos sentidos que no constan en el Diccionario de la Lengua Española, se utiliza:

1. Como valor potencial de un establecimiento, comercial o industrial, consecuente al giro de sus operaciones, prestigio y utilidades; y,
2. Como la suma que se exige por la transferencia de un contrato de locación de un inmueble y, por extensión, a la locación misma.

Según FERRO, para tener un valor de venta, la llave debería representar un sustancial poder de ganancia que supere el interés normal y la retribución del empresario, ambos combinados. Nunca existe llave en un negocio que no se lo crea capaz de ser lucrativo.

Estas definiciones se complementan con la de negocio en marcha, que a juicio de Bértora, representa el "valor de una empresa establecida, que hace negocios y gana dinero, con relación a una similar que está por iniciarse".

En el juicio de expropiación se discute el precio que se debe pagar por la cosa expropiada. En el caso de empresas, cuando este tipo de expropiación está contemplada en la ley, se debe proceder al avalúo y pago, en primer lugar de las cosas corporales de la empresa: el material, las mercancías, el utillaje y los inmuebles. Sobre la procedencia del pago de estos elementos, enumerados por GARRIGUES, habría pocas dudas, de acuerdo con las normas generales. Hay otro tipo de bienes que GARRIGUES llama bienes inmateriales, como son la propiedad industrial, literaria y artística, principalmente. Que este tipo de bienes se deba pagar, tampoco será discutido por las leyes de los diferentes países. Las discusiones se establecen sobre el monto de la indemnización correspondiente, de más difícil precisión que en los bienes corporales.

En fin, son el avalúo y pago de la "llave" y del "negocio en marcha", tal como se manifiestan en los conceptos jurídicos de "lucro cesante" y de "daño emergente", los que más controversias provocan. El problema radica en la característica de "dinámica" que tiene la empresa, lo que complica el avalúo de este aspecto del negocio; lo que contrasta con el otro elemento "estático" del mismo, esto es el patrimonio "corporal", que tiene un contenido cuyo avalúo es mucho más fácil de establecer, como se ha visto.

La solución que ofrece CASSAGNE es de índole práctica, puesto que observa que "...si el valor llave constituye un bien integrante del patrimonio o de la propiedad en sentido amplio... consideramos que el valor llave constituye un valor medible en dinero que integra el patrimonio...", añadiendo que "...la jurisprudencia no ha reconocido la procedencia del valor llave... admitiendo, en cambio, la posibilidad de que, con base en prueba pertinente, se indemnice el valor empresa en marcha, el valor que se añade a ese patrimonio o activos cuando integran una empresa que se encuentra en producción o realizando su actividad comercial."

VILLEGAS, en su aludida obra sobre la expropiación, tal como la enfoca la normativa argentina, manifiesta que la indemnización se paga sobre el daño emergente, mas no sobre el lucro cesante, que estaba expresamente excluido como

rubro indemnizatorio por el Art. 11 de la Ley Nacional 13264, ley que en cambio admite el daño emergente, pues se refiere en dicho artículo a "los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación"; entendiendo el daño emergente como "el causado directa e indirectamente por la privación de la propiedad; incluso el consecuente a la desposesión". Por otra parte, dice VILLEGAS, según la citada ley, "el lucro cesante se caracteriza esencialmente por su carácter eventual y futuro: son beneficios sólo esperados (desde luego, con suficiente probabilidad y no caprichosamente), lucros a obtener en el futuro conforme al orden natural y ordinario de las cosas". Concluye VILLEGAS: "como valor potencial de un negocio la 'llave' cae en la órbita del lucro cesante". El autor argentino cita entonces jurisprudencia de la Corte Suprema por la cual en la indemnización del valor, "no procede (el valor) por 'empresa en marcha', que sería ganancia hipotética"; que son decisiones que, según VILLEGAS "no pueden estimarse justas". Más adelante expresa que si el Estado adquiere "los bienes físicos y la organización, tampoco puede dudarse que ha tomado al expropiado dos suertes de bienes; y como debe indemnizar por lo que toma, resulta incuestionable que no puede limitar su obligación a una sola de las dos".

FERRO va más allá que VILLEGAS en su crítica de la normativa vigente en Argentina en la época de su estudio, en base de la sentencia de la Corte Suprema que dice: "...No corresponde indemnizar como consecuencia de la expropiación el valor económico de la llave de un negocio, que debió liquidarse a resultas del acto expropiatorio, pues dicho valor por ser meramente potencial, es de la misma especie que la probabilidad de lucro futuro, y la ley 13.264 -de orden público por su naturaleza- dispone en su artículo 11 que no procede pagar el lucro cesante que podría derivar de una expropiación". [Jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina.](#)

FERRO discrepa con VILLEGAS, cuando éste afirma que: "...No debe confundirse la expropiación de la empresa en marcha (bienes y organización, continuando la explotación en virtud de ésta) con la expropiación de "empresa que está en marcha"; (cuando la incorporación de los bienes al patrimonio del Estado se hace con prescindencia de la organización, que no interesa).[Jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina.](#)

Para FERRO, "lo que importa no es, como supone Villegas, cuál es el beneficio del Estado, o si este aprovecha o no lo que obtiene del expropiado, sino cuál ha sido el perjuicio que éste ha tenido que sufrir como motivo del acto expropiatorio". Es decir, aunque el Estado no vaya a mantener la empresa en marcha, el valor llave de todas maneras debería reconocerse en vista del perjuicio causado al propietario. Concluye FERRO, sobre el particular: "...Nosotros creemos que la única justificación que debe existir para un rechazo será la fundada en que el negocio directamente no tiene ningún valor llave, porque, si lo tiene, lo que debe importar es la realidad económica, no la teoría jurídica". [Jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina.](#)

En la misma línea de su reflexión sobre el "valor llave", sobre el lucro cesante, CASSAGNE opina sobre "...la exclusión del lucro cesante uno de los aspectos más debatidos de la teoría de la indemnización. No se puede desconocer que, en ciertas circunstancias, la aptitud de producción o el valor potencial respecto de la rentabilidad de un bien o las ganancias futuras, se tienen en cuenta a los efectos de la determinación de su valor objetivo (pie de página 62: la ley ya ha contemplado expresamente el valor objetivo del bien y los daños que sean consecuencia directa o inmediata)". [Jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina.](#)

Otro problema susceptible de producirse en la expropiación y también sobre la nacionalización de una empresa es el pago de sus deudas. Las expropiaciones ordinarias, que recaen sobre bienes individualizados, no implican un pasivo a cargo del expropiador.

Pero la expropiación en el caso de nacionalización se efectúa sobre un conjunto, sobre una universalidad de bienes, que entonces plantea el problema del pago de un pasivo. Dice VEDEL que en Francia, cuando se procedió a nacionalizar empresas como la Renault o la Electricidad y el Gas, fueron delicados los problemas de técnica jurídica especialmente la determinación de los bienes a expropiar y la sucesión de las deudas.

Comentando la práctica en Argentina, FERRO manifiesta que la actitud del Estado, en lo atinente a deudas, ha sido, en todos los casos, la de tomar el activo de la sociedad o parte de él y dejar que el titular satisfaga los créditos con el dinero que reciba del expropiante; por lo general se hace cargo del activo físico, desconociendo la existencia y el valor de los bienes intangibles y dejando al expropiado la percepción de sus créditos.

Es que en la transmisión de la empresa falta el dato característico de la transmisión de las universalidades: la transmisión ipso jure de derechos y obligaciones, como se manifestó en otro apartado. La situación es diferente en el caso de sociedades, cuando éstas tienen acciones en el mercado, especialmente cuando se cotizan en la Bolsa. En tal caso, sencillamente el Estado expropia las acciones y éstas pasan a su propiedad con todo lo que ello implica.

En el derecho ecuatoriano la expropiación contemplada en la legislación no puede recaer sobre empresas, sino sobre una "propiedad raíz". Lo más cercano a una expropiación de empresas a que se refiere el Código de Procedimiento Civil ecuatoriano es "cuando existiesen, en el predio expropiado, instalaciones industriales cuyo funcionamiento no pueda seguir por efecto de la expropiación, se pagará también la indemnización correspondiente a este daño". Como tal no se está expropiando una empresa, sino un bien raíz, sobre el que resulte haber instalada una "industria"; en cuyo caso se indemniza por el daño ocasionado a ella. Pero incluso en tal suceso, si es posible el traslado de tales instalaciones a otro inmueble, dentro de la misma localidad, la indemnización puede reducirse al costo del desmontaje, remoción, transporte y nuevo montaje (Art. 801, segundo inciso). Parece suficientemente claro que tales disposiciones no se podrían aplicar fácilmente a la expropiación de una empresa.

El texto constitucional anterior también aludía, además de "expropiación", también a "nacionalización", no solo de bienes sino también de "actividades". En vista de la eliminación a tal referencia del texto constitucional vigente, se debe entender que sería inconstitucional una ley que establezca una nacionalización de bienes o actividades en general.

También, debe notarse en el texto constitucional que la expropiación procede solamente en los casos "determinados en la ley", por lo que se necesita una disposición legal expresa, que en este momento no existe, para expropiar una empresa o para una expropiación cualquiera por ejemplo, sí existen referencias expresas a causales de expropiación de tierras agrarias en la Ley de Desarrollo Agrario. Diferente es el caso de la expropiación de un inmueble donde funcione una empresa o un negocio en marcha, donde se aplicarían los pagos de las indemnizaciones que se han discutido en esta sección.

Indemnización De Acciones Materialmente Expropiatorias

Hay que analizar las acciones materialmente expropiatorias de normas ambientales determinadas. En general, el Derecho del Urbanismo establece situaciones determinadas de acciones expropiatorias con finalidades urbanísticas, sin indemnización.

Lo más importante sería distinguir cuándo las acciones materialmente expropiatorias del Estado no son indemnizables en virtud del poder de policía del Estado.

La doctrina cita las medidas "reguladas, no obstante, al margen de todo el sistema legal de expropiación", como: "destrucción pura y simple de la cosa" (epizootias), "mera cesación de ejercicio de una empresa, típicamente la creación de monopolios legales", "arrendamiento forzoso" (en legislación agraria), "consorcio forzoso" (anterior legislación de Montes, en España), "prestación forzosa" de máquinas y ganado de labor para el cultivo"; "excavación forzosa" sobre terrenos privados" (patrimonio artístico y arqueológico), "movilización y militarización de industrias"; "servidumbres legales, como la de "paso de energía" (Ley del sector eléctrico).

Así, hay que reiterar que las restricciones o las limitaciones y delimitaciones al ejercicio de los derechos no son indemnizables, sin perjuicio de

reconocer que aparece como tenue la frontera con el despojo expropiatorio. GARCÍA DE ENTERRÍA establece la "...distinción entre expropiación y limitación: la primera indemnizable, sometida a un procedimiento legal estricto, la segunda no indemnizable, derivada normalmente de la Ley, pero cuya concreción puede realizarse también por actuación administrativa que queda al margen del procedimiento expropiatorio".

Ocupación Temporánea, Venta Forzosa Y Otras Figuras

La doctrina y el derecho comparado también se ocupa de otras figuras jurídicas, que afectan el derecho de propiedad, pero que responden a otros conceptos que las distinguen de la expropiación e incluso de la limitación y delimitación de derechos, como por ejemplo la "venta forzosa", que no se agota, como la expropiación, una vez aplicada, sino que continúa vigente indefinidamente mientras no se derogue la ley que la establezca. Otros conceptos existentes en todas las legislaciones, diferentes también de la expropiación, son la requisición, el comiso e, incluso la confiscación. Aunque debe recordarse que esta última se encuentra expresamente prohibida en la Constitución Política de la República. La derogada Ley de Reforma Agraria y Colonización también contemplaba la figura de la "reversión", consistente en el despojo de la propiedad sin compensación alguna, alegando causales que asumían un retorno a la Nación del bien revertido. La Ley de Patrimonio Cultural contemplaba la confiscación de un bien particular perteneciente al patrimonio cultural de la Nación, aunque la última codificación modificó el término de confiscación por el de expropiación, pero conservó la disposición de pagar el 25% de su valor en tales casos. Otros casos son los de destrucción de comestibles en estado de descomposición o con plagas o algún tipo de contaminación.

Se concluye con una bibliografía tentativa y los anexos en los que se han incorporado los instrumentos que se han utilizado para la investigación de campo.

Señalamiento de Variables

VARIABLE INDEPENDIENTE

La Expropiación.

VARIABLE DEPENDIENTE

Genera pérdida de dinero y el patrimonio al titular del bien inmueble en la ciudad de Ambato en el primer semestre del año 2009.

CAPITULO III

METODOLOGÍA

Modalidad Básica de la Investigación

La presente investigación está enfocada en el perjuicio del pago de los bienes expropiados por parte de la Municipalidad de Ambato, además se ha realizado una propuesta de solución al problema planteado para que la indemnización sea más justa.

Bibliografía Documental

El trabajo que es objeto de investigación tuvo información secundaria sobre el tema y esto fue obtenido a través de libros, textos, leyes, módulos, internet, así como también de documentos válidos y confiables obtenidos de la Ilustre Municipalidad de Ambato a manera de información primaria.

De Campo

Porque el investigador acudió a recabar información en el lugar donde se tramitaron los actos de expropiación para así poder actuar en el contexto y transformar una realidad.

Nivel o Tipo de Investigación

Al efectuar el presente proyecto he realizado una observación pasiva de los fenómenos de expropiación sino que además, he realizado una propuesta de

solución al problema que se investigó, fundamentándome en la Legislación Ecuatoriana.

Asociación de Variables

La investigación llevo un nivel de Asociación de variables porque permitió estructurar predicciones a través de la medición de las relaciones entre variables. Además se pudo medir el grado de relación entre variables y a partir de ello, determinar tendencias o modelos de comportamiento mayoritario.

Población y Muestra

Población

➤ Autoridades	2
➤ Ediles	5
➤ Procurador sindico	1
➤ Funcionarios Judiciales	2
➤ Abogados	10
➤ Afectados	<u>20</u>
➤ Total	40

Muestra

En virtud de que la población no excede de 100 elementos, no es necesario realizar ningún tipo de formula.

OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLE

CUADRO N° 1

Variable Independiente: La Expropiación.

CONCEPTUALIZACIÓN	DIMENSIONES	INDICADORES	ITEMS BÁSICOS	TÉCNICAS INSTRUMENTOS
<p style="text-align: center;">LA EXPROPIACIÓN</p> <p>DROMI define: "...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."</p>	Interés Social	Ley	¿Todos los procesos ejecutados por el I.M.A son fundamentados legalmente?	Encuesta Cuestionario
	Indemnización	Reglamento	¿Creó Ud. que el perjudicado tiene razón alguna y esto se encuentra basado en alguna ley?	Entrevista Guía de la Entrevista
	Proceso	Ordenanzas		Encuesta Cuestionario

CONCEPTUALIZACIÓN	DIMENSIONES	INDICADORES	ITEMS BÁSICOS	TÉCNICAS INSTRUMENTOS
			¿Creé Ud. que la utilización de los bienes expropiad os son con justa justificaci ón?	

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLE

CUADRO N° 2

Variable Dependiente: Genera Pérdida de Dinero y l Patrimonio al Titular del Bien Inmueble

CONCEPTUALIZACIÓN	DIMENSIONES	INDICADORES	ITEMS BÁSICOS	TÉCNICAS INSTRUMENTOS
<p style="text-align: center;">GENERA PÉRDIDA DE DINERO Y EL PATRIMONIO AL TITULAR DEL BIEN INMUEBLE EN LA CIUDAD DE AMBATO EN EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2009.</p>	Trámite Administrati vo	Perjuicio al Propietario.	¿Qué es la Expropiació n?	Encuesta
	Trámite Judicial	El Estado debe cumplir con la finalidad u objeto de la expropiación	¿Creé Ud. que el I.M.A procede adecuadame nte en la expropiació n?	Cuestionario
	Indemnizaci ón	El Estado reconozca el justo precio	¿El I.M.A indemniza de acuerdo a un informe técnico? ¿El I.M.A indemniza adecuadame nte a los perjudicado s?	Entrevista Guía de la Entrevista Encuesta Cuestionario

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

PLAN DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Cuadro N° 3

PREGUNTAS BASICAS	EXPLICACION
1.- ¿Para qué?	Para alcanzar los objetivos de recolección propuestos.
2.- ¿De qué personas u objetos?	Autoridades, ediles, procurador síndico, afectados y jueces de lo civil.
3.- ¿Sobre qué aspectos?	Indicadores.
4.- ¿Quién? ¿Quiénes?	Investigador.
5.- ¿Cuándo?	julio del 2009
6.- ¿Dónde?	I. Municipio de Ambato
7.- ¿Cuántas veces?	2: Prueba piloto y Prueba definitiva
8.- ¿Qué técnicas de recolección?	Entrevistas, encuestas.
9.- ¿Con qué?	Instrumentos: Cuestionario, entrevistas.
10.- ¿En qué situación?	En la oficina, en horas laborales y pedagógicas.

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

PLAN DE PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION

- Revisión crítica de la información recogida; es decir limpieza de información defectuosa, contradictoria, incompleta, no pertinente, etc.
- Repetición de la recolección, en ciertos casos individuales, para corregir faltas de contestación.
- Tabulación o cuadros según variables de cada hipótesis.
- Manejo de información.
- Estudio estadístico de datos para presentación de resultados.

CAPITULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

- Análisis de los resultados estadísticos, destacando tendencias o relaciones fundamentales de acuerdo con los objetivos.
- Interpretación de los resultados, con apoyo del marco teórico, en el aspecto legal.
- Para la verificación estadística conviene seguir la asesoría de un especialista.

Análisis de la Investigación.

Análisis de la investigación jurídica dentro del análisis de la investigación se han tomado en cuenta los siguientes parámetros:

1.- TIEMPO: En lo que tiene que ver con el inicio de la causa y la resolución de la misma. Además el tiempo referente a los términos impuestos para el cumplimiento de las diligencias, el determinado para las sentencias y los términos para presentar o interponer el recurso pertinente.

2.- VALOR: Respecto del precio que se fija al iniciar la causa según el informe del departamento de avalúos y catastro en la cual se toma en cuenta se existe construcciones o adelantos realizados por el propietario, de esta manera se fija el precio esto es por el demandante y al final determinado por el juez en última instancia.

Con ello se demuestra la necesidad de introducir cambios en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que eviten en lo, posible el juicio de expropiación, cuya única finalidad es establecer el justo precio, y de esta manera ahorrar el gasto público que incide a nivel nacional y desequilibra igualmente el patrimonio de los afectados con la expropiación, sin tomar en cuenta aun la pérdida de tiempo.

Dentro de lo que es reformas a la LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL, se debería modificar o reformar lo que respecta al avalúo se debería establecer una tabla en la que se encuentre una tasa de avalúo o precio para todo el país es decir que los pagos que realicen las municipalidades se basarían en una tabla que unifique el precio del metro cuadrado en todo el país, mas no se paguen precios o avalúos irrisorios por la municipalidades como referentes para aplicar en cada sector.

Para el desarrollo de este análisis, es indispensable remitirnos a las encuestas y entrevistas realizadas con el fin de obtener información en las fuentes fidedignas y que arrojan resultados esclarecedores.

En primer lugar tomaremos en cuenta las entrevistas a magistrados que tienen expedientes expropiatorios en sus juzicaturas, luego a los funcionarios de las mismas dependencias y finalmente a los afectados por la expropiación de sus bienes.

ENCUESTAS

Así tenemos que de cuarenta entrevistas realizadas, tanto en el Municipio de Ambato, a Funcionarios Judiciales de la Corte Provincial de Tungurahua, Abogados en libre ejercicio así como a las personas afectadas, se ha podido extraer la siguiente información:

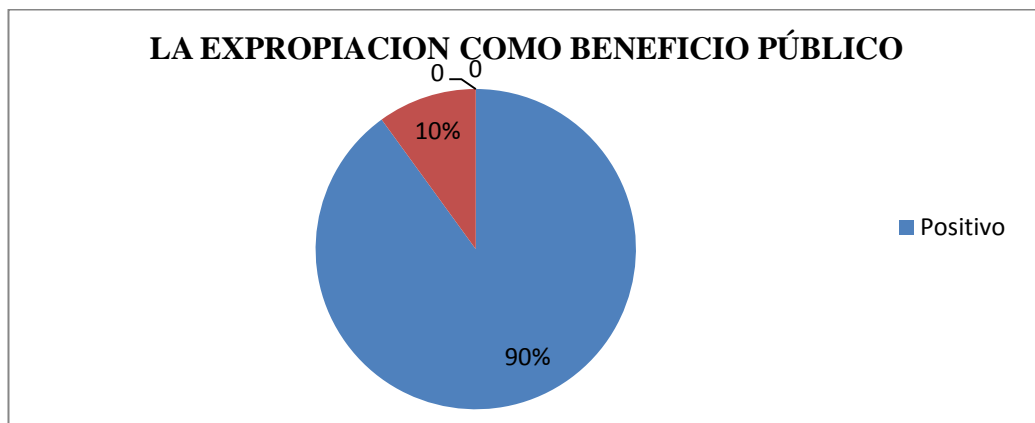
LA EXPROPIACION COMO BENEFICIO PÚBLICO.

Cuadro N° 4

VARIABLES	Frecuencia	Porcentaje
SI	90	90%
NO	10	10%
Total	100	100%

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.



Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

GRÁFICO N° 3

Análisis e Interpretación de Resultados

1.- En cuanto a la pregunta sobre si la expropiación constituye un beneficio público el 90% se expresa en forma positiva, aduciendo que el fin primordial de la expropiación es la satisfacción de las necesidades de la colectividad ejecutadas por las entidades expropiantes, y un 10% se manifiesta de forma negativa.

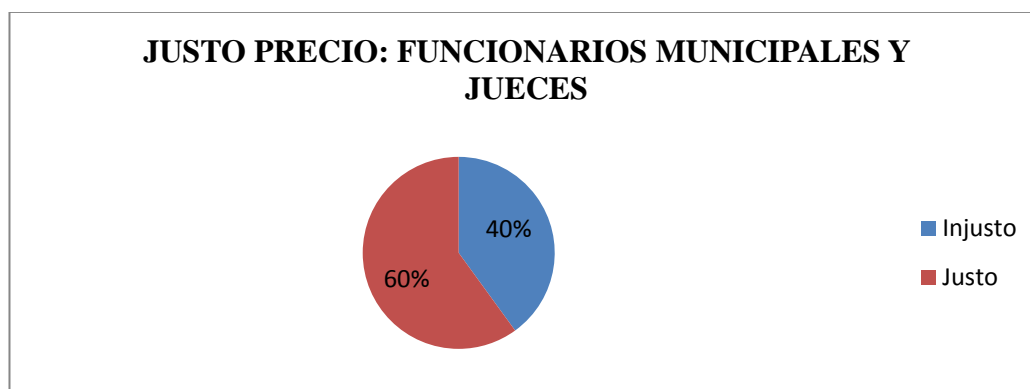
JUSTO PRECIO: GRUPO DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES Y JUECES.

Cuadro N° 5

VARIABLES	Frecuencia	Porcentaje
Justo	60	60%
Injusto	40	40%
Total	100	100%

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.



Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

GRAFICO N° 4

Análisis e Interpretación de Resultados

2.- En lo que respecta a sí que el valor que se paga por la expropiación es justo, hay que hacer una diferenciación respecto al muestreo realizado, por cuanto es importante mencionar que dentro de las instrucciones expropiantes como son el Municipio de Ambato se ha podido encontrar un porcentaje elevado de número de funcionarios entrevistados que consideran que el precio pagado por la

expropiación es injusto, así se tiene: El 40% lo consideraran injusto, y explica además que debe tomarse en cuenta el valor real al momento de la expropiación.

El grupo de jueces y empleados de la función judicial en un 60% responde afirmativamente remitiéndose a las normas del Código Procedimiento Civil y leyes pertinentes como determinantes del precio real.

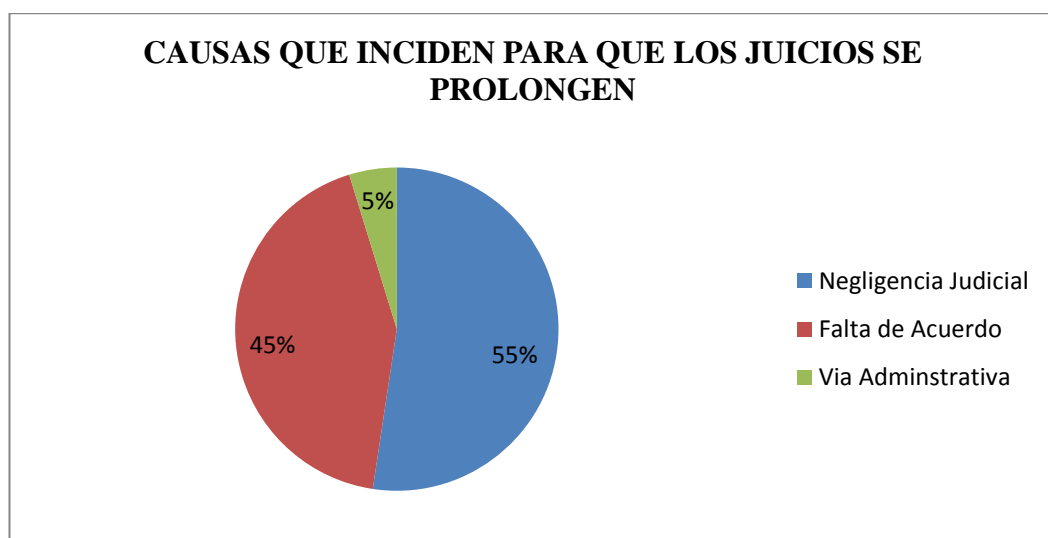
CAUSAS QUE INCIDEN PARA QUE LOS JUICIOS SE PROLONGEN.

Cuadro N° 6

VARIABLES	Frecuencia	Porcentaje
Negligencia Judicial	55	55%
Falta de Acuerdo	45	45%
Vía Administrativa	5	5%
Total	100	100%

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.



Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

GRAFICO N° 5

Análisis e Interpretación de Resultados

3.- En relación a la pregunta sobre la causa que inciden para que los juicios se prolonguen tanto, tenemos tres criterios mayoritarios al respecto. El primero tiene que ver con la falta de agilidad en la administración de justicia habiéndose certificado como negligente e inoperante en un 55%, le sigue en proporción la falta de acuerdo entre las partes en un 45%, debiéndose establecer que este debería realizárselo en la vía administrativa para unos en un 5%.

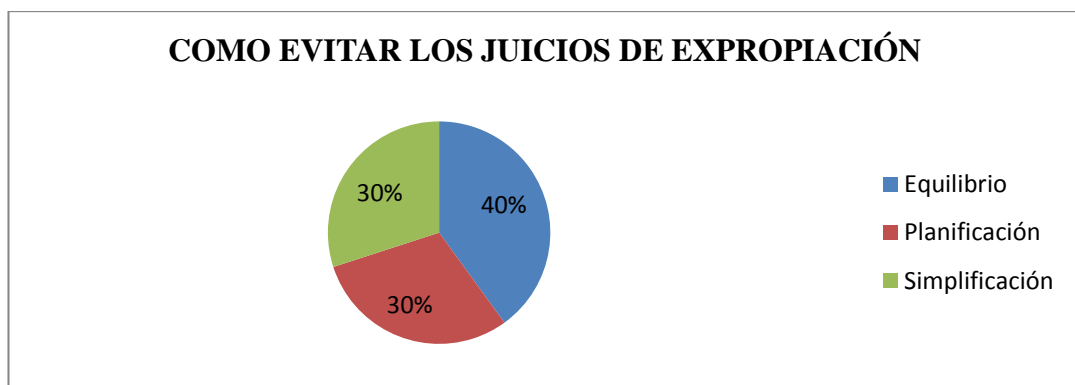
COMO EVITAR LOS JUICIOS DE EXPROPIACIÓN.

Cuadro N° 7

VARIABLES	Frecuencia	Porcentaje
Equilibrio	90	40%
Planificación	10	30%
Simplificación	100	30%
Total	100	100%

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.



Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

GRAFICO N° 6

Análisis e Interpretación de Resultados

4. Cuando se solicite el criterio respecto a la forma como pueden evitarse los juicios ocasionados por la expropiación hay dos respuestas mayoritarias que incluyen el acuerdo entre las partes y el de un justo precio como medios tendientes a eliminar el camino judicial, lo que se traduce en un equilibrio del 40% para cada opción, dejando también otras alternativas que se refieren a la planificación y programación previas por los entes municipales en un 30%, otro 30% manifiestan deben simplificarse los trámites burocráticos es decir se debe agotar la vía administrativa y hacer uso de los recursos previos a la vía judicial.

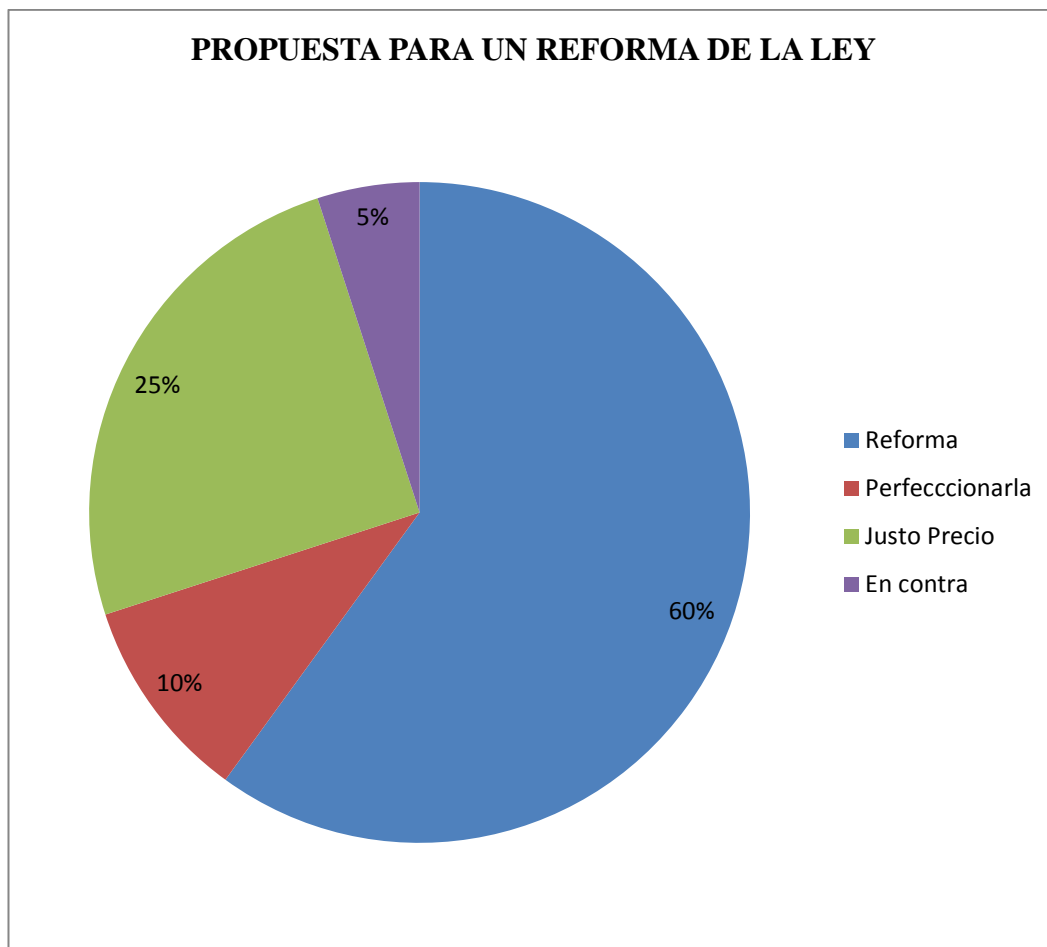
PROPUESTA PARA UNA REFORMA DE LA LEY.

Cuadro N° 8

VARIABLES	Frecuencia	Porcentaje
Reforma	60	60%
Perfeccionarla	10	10%
Justo Precio	25	25%
En Contra	5	5%
Total	100	100%

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.



Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

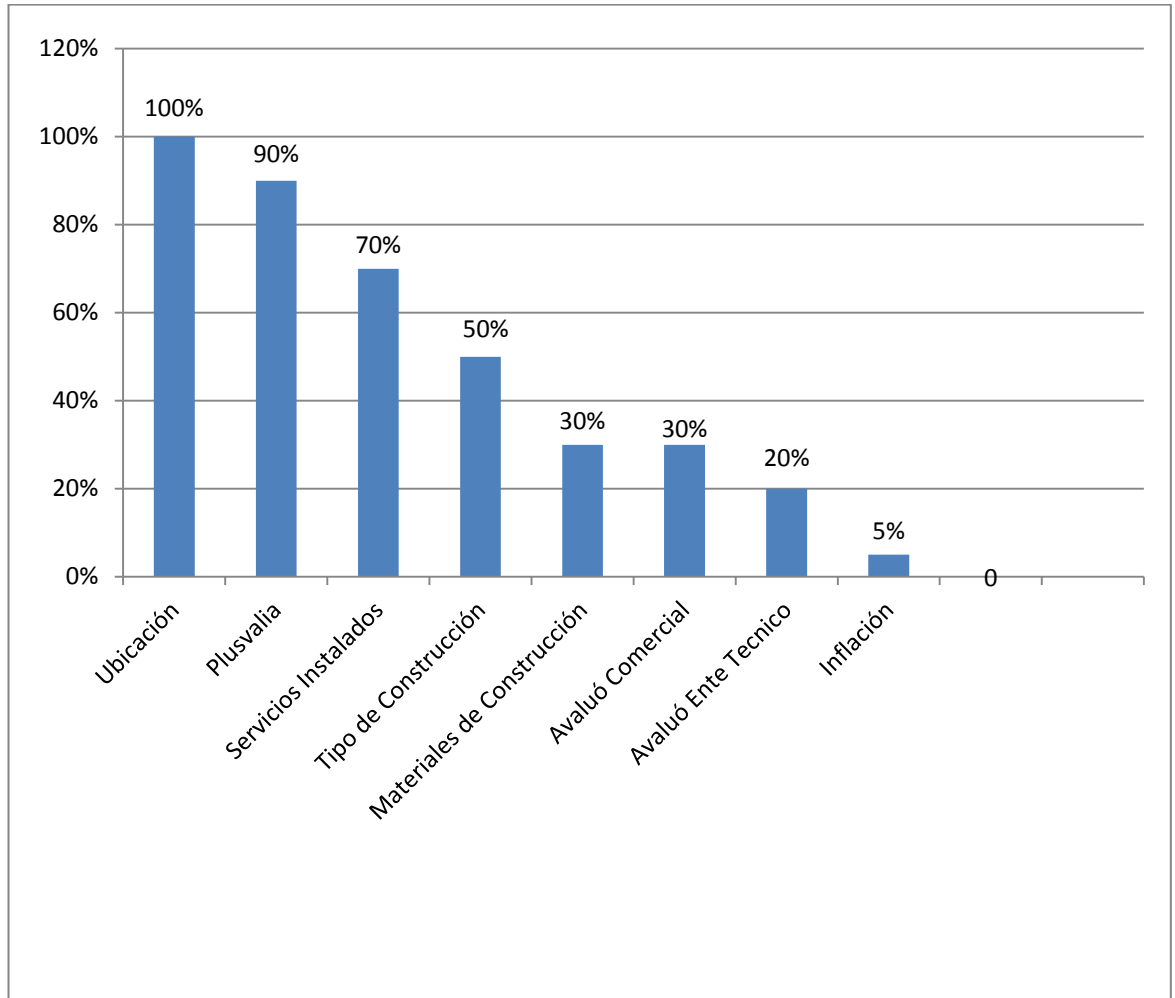
GRAFICO N° 7

Análisis e Interpretación de Resultados

5. En lo que tiene que ver con la proposición de reforma a la ley, el 60% de los entrevistados contestó afirmativamente, un 10% estima que hay que perfeccionarla y más que eso aplicarla correctamente; un 25% considera que es necesario reglamentar la ley en lo que tiene que ver al pago del precio; y por ultimo un 5% está en contra de cualquier reforma o cambio a la ley.

PARAMETROS DE FIJACION DEL PRECIO REAL.

Cuadro N° 9



Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

Análisis e Interpretación de Resultados

6. Al tomar en cuenta los parámetros necesarios para la fijación del precio real del bien expropiado se obtuvo los siguientes elementos:

- Ubicación (100%).

- En un segundo lugar el 90% de los entrevistados considera a la plusvalía como uno de los principales elementos a tomarse en cuenta para la fijación del precio real expropiado.
- Servicios Instalados de Infraestructura (70%).
- Tipo de construcción (50%).
- Materiales de construcción (30%).
- Valor real promedio del sector (Avaluó Comercial) (30%).
- Avaluó de un ente técnico como la Cámara De La Construcción (20%).
- La inflación y el costo de vida (5%).

En las encuestas realizadas a diferentes grupos de la población, tanto en los juzgados de lo civil, cuanto en el Municipio de Ambato, así como a personas particulares se puede diferenciar los siguientes parámetros comparativos.

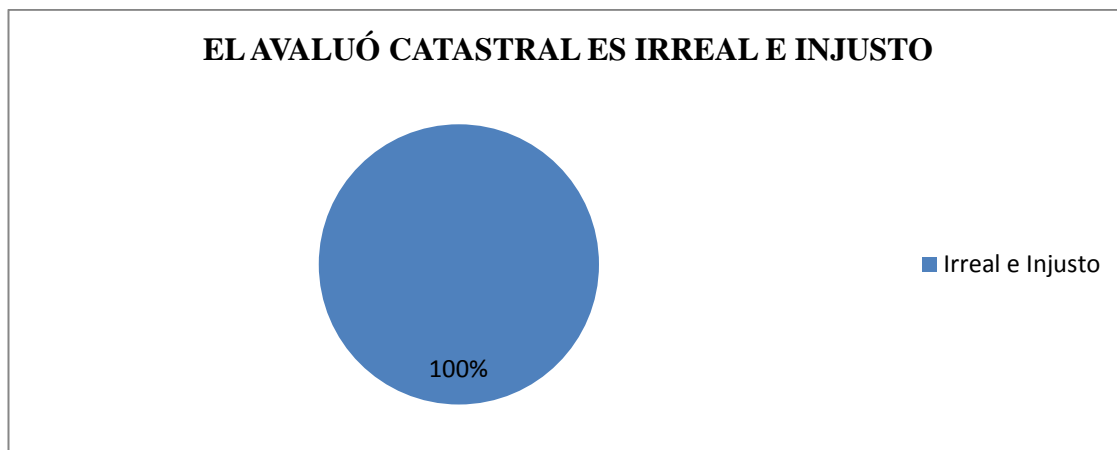
EL AVALUÓ CATASTRAL ES IRREAL, INJUSTO, CAUSA PERJUICIO AL PATRIMONIO Y LESIONA EL DERECHO A LA PROPIEDAD.

Cuadro N° 10

VARIABLES	Frecuencia	Porcentaje
Injusto e Irreal	100	100%
Justo	0	0%
Total	100	100%

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.



Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

GRAFICO N° 8

Análisis e Interpretación de Resultados

6.1. Sobre si el avaluó catastral es justo para tomarse en consideración, como valor del bien expropiado, el 100% respondió negativamente manifestando que el valor que se remite al avaluó catastral es irreal, injusto, causa perjuicio al patrimonio y lesiona el derecho a la propiedad.

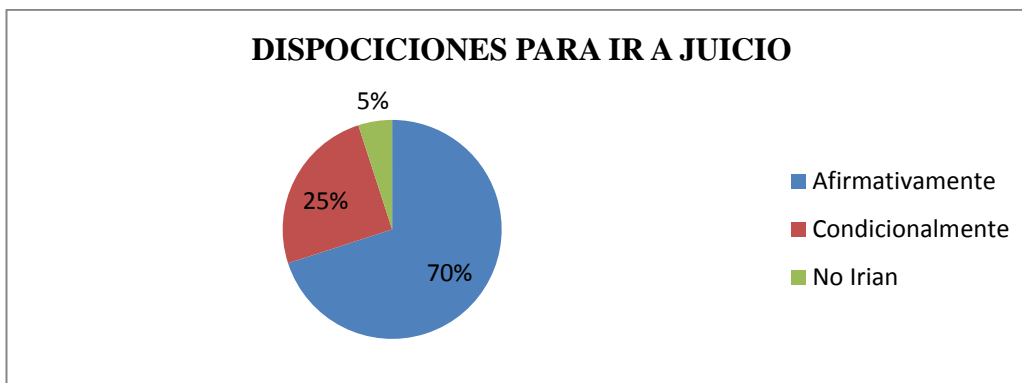
DISPOSICIONES PARA IR A JUICIO

Cuadro N° 11

VARIABLES	Frecuencia	Porcentaje
Si	70	70%
Condicionalmente	25	25%
No Irían a Juicio	5	5%
Total	100	100%

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.



Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

GRAFICO N° 9

Análisis e Interpretación de Resultados

7. A la pregunta de si fuere afectado por un proceso expropiatorio en el cual tendrá que ir a juicio, los encuestados se manifestaron de la siguiente manera: un 70% respondieron afirmativamente, un 25% que lo harían en forma condicional y un 5% que no irían a juicio por diversas causas, entre ellas la corrupción judicial, la pérdida de tiempo, la erogación de dinero que conlleva un juicio muy prolongado y la falta de equidad entre un ente estatal, como un poder que puede influir sobre la autoridad judicial, y el particular, disminuido en sus posibilidades.

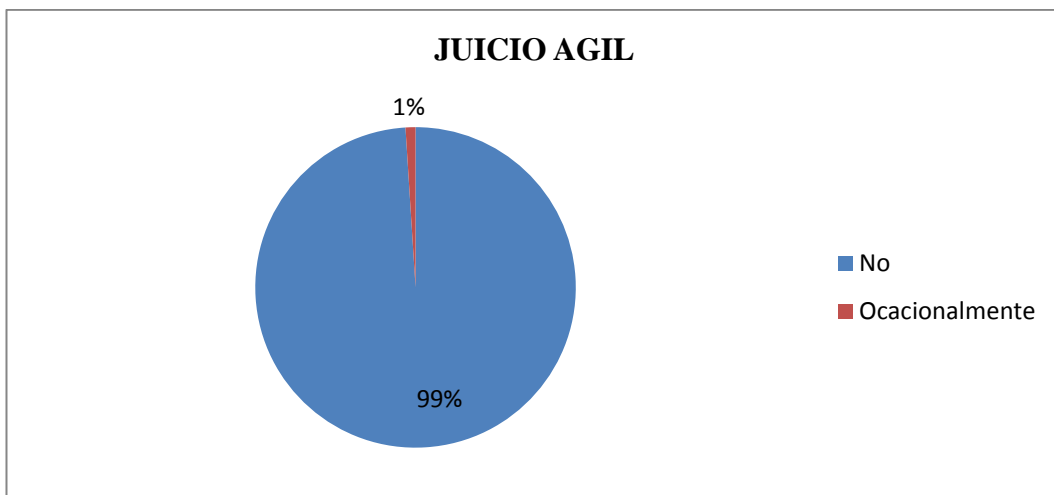
JUICIO AGIL

Cuadro N° 12

VARIABLES	Frecuencia	Porcentaje
No	99	99%
Ocasionalmente	1	1%
Total	100	100%

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.



Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

GRAFICO N° 10

Análisis e Interpretación de Resultados

8. Respecto de si los juicios propuestos en los juzgados y tribunales se terminan de manera ágil y oportuna el 99% respondió categóricamente que no y apenas el 1% considero que de manera ocasional se tramitan así.

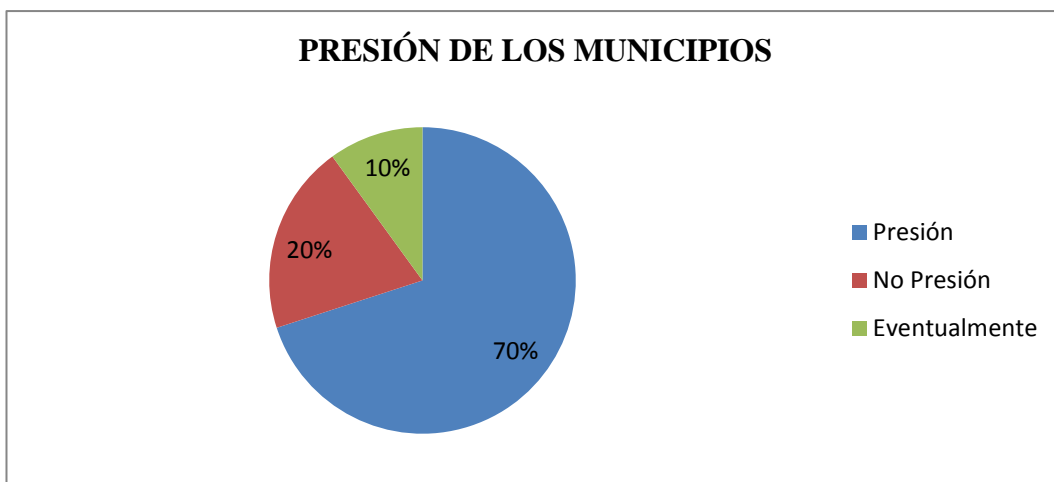
PRESIÓN DE LOS MUNICIPIOS.

Cuadro N° 13

VARIABLES	Frecuencia	Porcentaje
Presión	70	70%
No Presión	20	20%
Eventualmente	10	10%
Total	100	100%

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.



Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

GRAFICO N° 11

Análisis e Interpretación de Resultados

9. Un porcentaje del 70% estima que hay presión por parte de los municipios para que el propietario acepte el precio fijado por los catastros y evite el juicio; un 20% estima que no existe dicha presión y un 10% considera que, eventualmente, un funcionario puede ejercer presión sobre los propietarios.

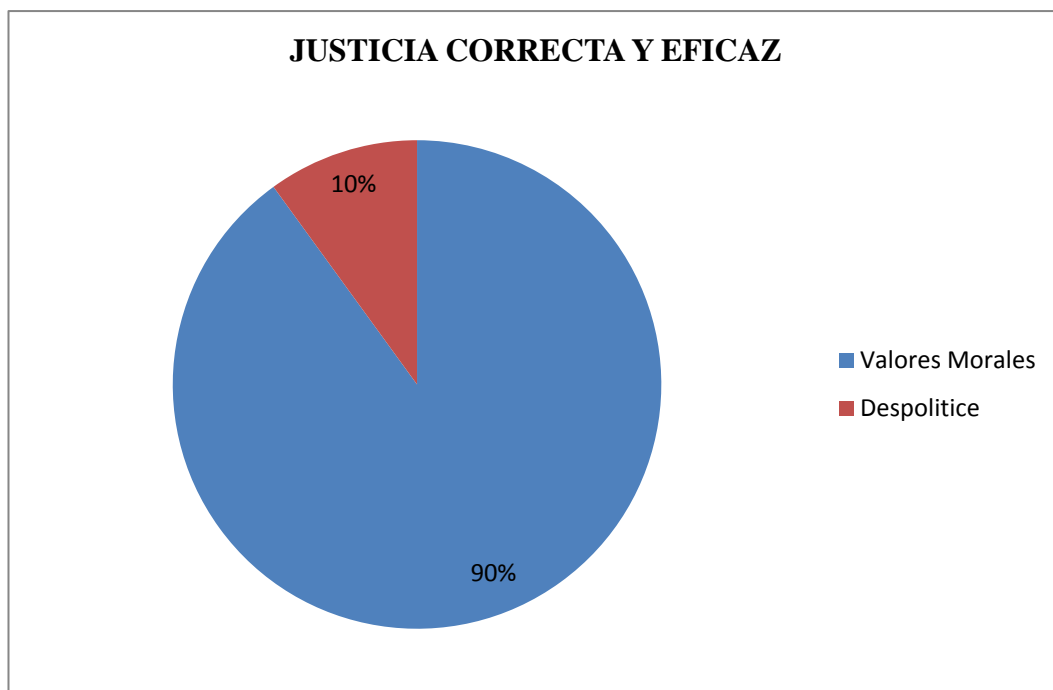
JUSTICIA CORRECTA Y EFICAZ.

Cuadro N° 14

VARIABLES	Frecuencia	Porcentaje
Valores Morales	90	90%
Despolitice	10	10%
Total	100	100%

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.



Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

GRAFICO N° 12

Análisis e Interpretación de Resultados

10. Dentro de las sugerencias para que haya una administración de justicia correcta y eficaz el 90% de los encuestados consideran valores morales como fundamento de este tipo de justicia y un 10% se pronuncia por que el ente Municipal o Seccional de esta se despolitice y cumpla con equidad las funciones a él encomendadas.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- Considero que el trámite de Expropiación confirma el desacuerdo que existe entre la población por la injusta indemnización a los predios y que por ende perjudica a la propiedad privada; por eso como se pudo observar en el Capítulo IV, específicamente en el Análisis e Interpretación de Resultados, se conceden garantías, protecciones jurídicas y derechos al ente expropiante, es por eso que un 55% manifiesta la falta de agilidad en la administración de justicia, llamando de sobre manera la atención el hecho que ese mismo capítulo provee a través de Tribunales donde los Jurados y los Jueces son las mismas personas, perjudicando de sobre manera al propietario del bien, al no cancelar el justiprecio y con esto generándole pérdida de dinero y del patrimonio al expropiado.

- El precio que se recibe de un predio expropiado sujeto a un proceso de expropiación se lo considero en un 100% que el valor que se remite al avalúo catastral es irreal, injusto, causa perjuicio al patrimonio y lesiona al derecho de propiedad, porque el expropiante entra como juez y parte a determinar el avalúo y por lo tanto no se puede llegar a un acuerdo voluntario entre las partes, por lo que necesariamente tiene que darse el Juicio de Expropiación y por lo tanto se produce un trámite largo y engorroso.

- La Expropiación, como figura jurídica, es una limitación de dominio forzosa que sacrifica el interés particular con el fin de obtener un interés colectivo.

Recomendaciones

- De acuerdo a la investigación realizada encontramos algunos vacíos o inconsistencias legales que producen estancamiento tanto en el trámite administrativo cuanto en el trámite judicial expropiatorio, por esta circunstancia recomiendo se reforme la Ley Orgánica de Régimen Municipal en el Capítulo IV de las Expropiaciones.
- De la misma manera, es primordial que el trámite expropiatorio sea más ágil para poder hacer un pago justo del predio expropiado y en forma más rápida con el fin de no perjudicar al propietario del predio a expropiarse.

CAPITULO VI

PROPUESTA

Datos Informativos

Tema:

- Reformar los artículos 239 y 244 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el capítulo referente al pago del justiprecio de los bienes expropiados.

Responsable:

- José Luis Barrionuevo Núñez.

Duración:

- Indeterminada.

Beneficiarios

- La Población.

Ubicación

- Ambato.

Tiempo de Ejecución

- **Inicio:** Octubre 2009
- **Finalización:** Marzo 2010

Equipo Técnico

- Investigador
- Tutor

Costo

- Indeterminado

Antecedentes de la Propuesta

El presente trabajo se lo realizo en base a las necesidades de la ciudadanía, manteniendo la propuesta y la concordancia con el tema, es por eso que con los objetivos planteados se presenta la siguiente propuesta: “Reformar los artículos 239 y 244 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el capítulo referente al pago del justiprecio por los bienes expropiados.”

La propuesta se realizó con una recopilación de toda la bibliografía existente sobre el tema para lo cual se acudió a la Biblioteca de la Universidad Técnica de Ambato, investigación de campo, Departamento Jurídico de la Ilustre Municipalidad de Ambato, lo cual permitió realizar una investigación real de la Expropiación.

Justificación

La presente propuesta va dirigida a los entes Públicos que tienen la potestad de realizar las Expropiaciones, pero al no tener clara la forma precisa de realizar los pagos a los afectados, nos vemos en la necesidad de buscar las modificaciones o reformas de las leyes referentes a la Expropiación. Es por eso que al hablar de la Expropiación se dice que es: Privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho, dándole a cambio una indemnización, que se efectúa por motivos de utilidad pública o interés social previstos en las leyes, con el fin de solucionar o realizar en ese periodo una obra social, que permita el adelanto y desarrollo de una comunidad.

A demás la propuesta justifica una necesidad social de reformar una disposición legal para mejorar el pago de los bienes expropiados y no perjudicar al titular del bien inmueble; es decir esta propuesta es de gran utilidad para la ciudadanía ya que se buscaría mejorar en un 100% el pago de las indemnizaciones y hacer justicia a una venta forzada en beneficio del sujeto pasivo de la expropiación.

Objetivos

General

- Reformar los artículos 239 y 244 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el capítulo referente al pago del justiprecio de los bienes expropiados.

Específicos

- Determinar nuevas normas legales para mejorar la indemnización a las personas que se vean afectadas por las expropiaciones.

- Socializar con expertos una equidad de solución para mejorar el pago de las expropiaciones y elaborar un proyecto de ley como alternativa de solución para el mejoramiento de las indemnizaciones.
- Solicitar la Aprobación de la Asamblea Constituyente la propuesta del problema analizado y buscar se modifiquen las leyes referentes a la expropiación.

ANALISIS DE FACTIBILIDAD

- **Política:** La voluntad política es primordial y decisiva para dar los cambios necesarios; es decir, que se deben reformar los artículos de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y del Código de Procedimiento Civil concernientes a la Expropiación.
- **Bibliográfica:** Existen diferentes textos Constitucionales y Leyes.
- **Económica:** Los gastos corren por parte del Investigador.
- **Legal:** La Constitución del Estado, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Código de Procedimiento Civil, Código Civil, Ley Orgánica de Contratación Pública.
- **Doctrinaria:** Que permitirá hacer un análisis más profundo del tema.

FUNDAMENTACIÓN

Legal

En virtud de que el objeto de la presente propuesta es analizar y mejorar específicamente el procedimiento para la adquisición de bienes inmuebles por declaratoria de utilidad pública o de interés social en las Municipalidades

Ecuatorianas, de manera general me voy a referir a la potestad expropiatoria que se encuentra contemplada en la Ley de Régimen Municipal en su Título Cuarto del Capítulo Cuarto que se refiere a la expropiación y en lo que respecta al trámite judicial se aplicara las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, en caso de no llegar a un acuerdo Voluntario o Extrajudicial.

Modelo de la Propuesta

Tema:

- Reformar los artículos 239 y 244 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el capítulo referente al pago del justiprecio de los bienes expropiados.

La Asamblea Nacional Constituyente

CONSIDERANDO:

QUE, la Ley Orgánica de Régimen Municipal debe estar acorde a la realidad en que se desenvuelve la comunidad ecuatoriana.

QUE, se debe respetar los derechos de las personas consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, ya que al realizarse las expropiaciones por las entidades del Estado: Gobiernos Seccionales se violenta lo establecido en la Constitución y se perjudica al titular del bien inmueble.

QUE, es indispensable implementar cierta reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal; y en uso de sus atribuciones:

EXPIDE la siguiente reforma a la Ley.

- a) Que se reforme el Art. 239 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el inciso segundo en que no se precisa declaratoria de utilidad pública en todos los casos, por:
- b) “Específicamente e indicar en forma clara por parte del ente Administrativo a cerca de la declaratoria de utilidad pública sobre determinado bien y cuáles su nueva utilización.”
- c) Modificación del inciso cuarto del Art. 239 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, “Todas las decisiones a que se refiere el presente artículo requerirán el voto favorable de las dos terceras partes de los concejales asistentes.”, por:
- d) “Todas las aprobaciones para las expropiaciones será con el voto favorable de la totalidad de los ediles y no existirá voto dirimente.”
- e) Reemplazar el Art. 244 inciso primero que dice “En todos los casos de expropiación se abonará al propietario, además del precio establecido convencional o judicialmente, un cinco por ciento como precio de afección.”; por:
- f) “En todos los casos de expropiación se abonará al propietario, además del precio establecido convencional o judicialmente, un treinta por ciento como precio de afección.”

METODOLOGIA Y MODELO OPERATIVO

Cuadro N° 15

FASES	METAS	ACTIVIDADES	RECURSOS	TIEMPO	RESPONSABLE	EVALUACIÓN
Sustentar Teóricamente la Propuesta	Marco teórico elaborado en un 85%	Investigación Bibliográfica Investigación de Campo	Libros Internet Encuestas	15 días	Investigador	Información obtenida
Diseño de Instrumentos	Instrumentos elaborados en un 100%	Elaboración de Encuestas	Computador Papel	10 días	Investigador	Análisis de las Encuestas
Impresión	Encuestas impresas en un 100%	Revisión	Información Recogida	5 días	Investigador	Texto Impreso
Aplicación	Ediles	Sondeo de ideas	Entrega de Encuestas	15 días	Investigador	Porcentaje de los resultados

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.

Administración de la Propuesta

La Administración estará a cargo del Investigador a través de su estructura y sus funciones.

PREVISIÓN DE LA EVALUACIÓN

Cuadro N° 16

PREGUNTAS BASICAS	EXPLICACION
1.- ¿Quiénes solicitan evaluar?	Los que realizan la propuesta
2.- ¿Por qué evaluar?	Determina los problemas que representa adquirir bienes.
3.- ¿Qué evaluar?	Las causalidades Las Consecuencias
4.- ¿Quién? ¿Quiénes evalúan?	Investigador.
5.- ¿Cuándo evaluar?	julio del 2009
6.- ¿Cómo evaluar?	Aplicando técnicas de investigación científica.
7.- ¿Dónde evaluar?	I. Municipio de Ambato
8.- ¿Cuántas veces?	2: Prueba piloto y Prueba definitiva
9.- ¿Qué técnicas de recolección?	Entrevistas, encuestas.
10.- ¿Con qué?	Instrumentos: Cuestionario, entrevistas.
11.- ¿En qué situación?	En la oficina, en horas pedagógicas.

Fuente: Investigador

Elaboración: José Luis Barrionuevo.