

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría en Derecho Administrativo y Contratación Pública

**La reversión como mecanismo restitutivo de derechos al expropiado,  
por incumplimiento de los fines de utilidad pública dentro de un  
proceso expropiatorio**

Diana Paulina Idrovo Calderón

Tutor: José Dionicio Suing Nagua

Quito, 2021





## Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Diana Paulina Idrovo Calderón, autora de la tesis intitulada “La reversión como mecanismo restitutivo de derechos al expropiado, por incumplimiento de los fines de utilidad pública dentro de un proceso expropiatorio”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

28 de junio de 2021

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

Si bien uno de los deberes de la administración pública es velar por el interés general, no es menos cierto que aquella debe proteger también, los derechos del administrado individualmente considerado. Por ello, es menester que para tutelar los derechos que a este le asisten y siempre que sea procedente, se tomen medidas tendientes a su no afectación, o a su afectación mínima. Así, en el caso de una expropiación, por ejemplo, se debe observar, además de las normas que sobre ella se contemplan en el ordenamiento jurídico, las particularidades que rodean a cada bien, al momento de establecer el “justo precio” e “indemnización”.

Esta investigación, apoyada en el método dogmático y crítico cualitativo; así como también, en lo expuesto por autores constitucionalistas, civilistas y administrativistas, efectúa un especial análisis de la reversión. Este análisis va enfocado a estudiarla como un mecanismo del que dispone el administrado para recuperar su propiedad y el ejercicio de los derechos que también pudieron resultar afectados, como es el caso del derecho a una vida digna. Todo ello derivado del incumplimiento de los fines de utilidad pública que justifican la expropiación.

La Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública presenta falencias en cuanto a la reversión. Se debe recordar que su promulgación tuvo como propósito homologar las normas sobre expropiación contenidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), en el Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización (COOTAD); así como en todos aquellos cuerpos legales que pudiesen referirse a la misma. Esta norma presenta vacíos sobre su verdadero alcance, así también sobre los requisitos que se han de configurar para que esta pueda ponerse en ejecución frente a una expropiación por incumplimiento de los fines de utilidad pública.

Dichas falencias se evidencian claramente en la práctica. De este modo, existen casos en que la administración no concibe la idea de que la reversión es una figura que procede únicamente frente a una expropiación que se encuentra ya consumada y no como un mecanismo oponible ante cualquier acto que haga parte en un proceso expropiatorio. Ante tales errores, en el presente trabajo se efectúan recomendaciones en torno a esta.

Palabras clave: limitación, expropiación, interés público, dominio, restitución



## **Agradecimientos**

Agradezco a mi madre y esposo por su apoyo incondicional en cada uno de mis logros. Y un especial y afectuoso agradecimiento para el doctor José Suing por su valiosa orientación y guía en este trabajo.



## Tabla de contenidos

Introducción.....	11
Capítulo primero El derecho de propiedad.....	15
1. El derecho de propiedad concebido en la Constitución y en el Código Civil ecuatorianos .....	16
2. Concepto y características del derecho de propiedad .....	20
3. Tipos de propiedad.....	24
4. Definiciones de propiedad privada .....	28
Capítulo segundo Limitaciones al derecho de propiedad, énfasis en la figura de la utilidad pública como causa de la expropiación .....	31
1. Declaratoria de la utilidad pública .....	33
2. La utilidad pública en la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública .....	36
3. Los fines de la declaratoria de utilidad pública .....	42
4. Efectos de la declaratoria de utilidad pública como causa de la expropiación.....	44
5. Consecuencias de la expropiación: afectación al derecho de propiedad y a la vida digna.....	48
Capítulo tercero La reversión como mecanismo de defensa ante la expropiación que incumpla los fines de la declaratoria de utilidad pública.....	55
1. Condiciones del incumplimiento de los fines de la declaratoria de utilidad pública .....	55
2. Concepto y elementos de la reversión .....	57
3. Requisitos objetivos para que opere la reversión.....	62
4. La reversión en la legislación ecuatoriana: la reversión contenida en la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública .....	64
5. Efectos de la reversión .....	67
6. La reversión como mecanismo restitutivo del bien expropiado y del ejercicio del derecho a la vida digna .....	70
Conclusiones y recomendaciones .....	75
Bibliografía.....	77
Anexos .....	81
Anexo 1. Resolución No. A 011, 3 de abril de 2018 .....	81



## Introducción

La administración pública, se encuentra plenamente facultada para ejecutar actos que permitan satisfacer el bien común. Tales actos podrían significar, en ocasiones, un límite al ejercicio de ciertos derechos de los particulares. Uno de los derechos que puede verse limitado, es el de propiedad, cuando respecto de éste se efectúa una expropiación. Esta figura goza de plena legalidad y constitucionalidad, pues, se constituye en una atribución conferida a favor de los órganos del Estado, para que puedan satisfacer las necesidades del interés colectivo.

Teniendo en cuenta la importancia que tiene el derecho de propiedad, por constituirse en el más completo de los derechos reales ejercidos sobre las cosas, es necesario analizarlo a partir de la Constitución y del Código Civil ecuatoriano. Por ello, en el capítulo primero del presente trabajo, se estudian sus alcances y la obligación del Estado, de garantizar su pleno ejercicio y adecuado goce. Sin dejar de lado, la necesidad de que se implementen políticas públicas a través de las cuales se vea materializado dicho objetivo constitucional.

Podría creerse que el derecho de propiedad, por su condición de irrevocable, depende exclusivamente de la voluntad de su titular, para extinguirse o transmitirse. Es decir, bajo esta premisa, sólo el propietario tendría la posibilidad de extinguirlo u otorgarlo a favor de un tercero. Sin embargo, pese a aquella condición, no debe olvidarse que éste puede verse sujeto a limitaciones, que impidan a su titular ejercerlo de manera plena. Una de las formas por las que se restringe el ejercicio de este derecho, es la expropiación por razones de utilidad pública.

De acuerdo a la Constitución, la expropiación puede operar por razones de utilidad pública o de interés social y nacional. En el capítulo segundo del presente trabajo, se realiza un especial análisis a la expropiación por razones de utilidad pública, pero de acuerdo a como se encuentra contenida en la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública. No cabe duda que con la sola declaratoria de utilidad pública, el derecho de propiedad empieza a limitarse en su ejercicio. Esto se ve reflejado cuando se establece la obligación de que se levante todo gravamen que pesa sobre el bien, con lo que se pretende que la administración acceda a un inmueble completamente saneado.

Teniendo en cuenta que con la declaratoria de utilidad pública como causa de la expropiación, se restringe el ejercicio del derecho de propiedad, bajo este contexto, se

pretende determinar si tal limitación, constituye también limitación a otro derecho, como el de una vida digna, por ejemplo. Justamente, se ha visto necesario determinar aquello, en razón de que, conforme se desprende del texto constitucional, estos derechos se encuentran íntimamente ligados. Entonces, podría suceder que, al limitarse el derecho de propiedad, automáticamente resulte limitando el derecho a una vida digna.

Sobre lo manifestado, de existir tal limitación, cabría señalarse que, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico la administración tiene plena facultad para expropiar un bien. En este sentido, juega un papel preponderante que en su accionar, sus actos se hallen revestidos de legalidad y se ejecuten respetando los derechos del expropiado. Así también, deberán observar el procedimiento que la ley haya fijado para llevar a cabo un acto expropiatorio. Además, analizar cada una de las circunstancias que rodean al bien a efectos de establecer el valor de la indemnización y señalar el destino que se le dará al inmueble.

Ahora bien, puede ocurrir que la entidad expropiante, no destine el bien a los fines que motivaron la declaratoria de utilidad pública. De ocurrir aquello, nuestra legislación ha puesto a disposición del expropiado, un mecanismo para exigir la restitución del bien: la reversión. Esta figura será estudiada a detalle en el capítulo tercero. La reversión se constituye en un medio a través del cual se permite que el expropiado pueda requerir la devolución del bien, previo el cumplimiento de ciertos requisitos. Adicional, es importante señalar que, esta tiene lugar en dos momentos: cuando no se destine el bien al objeto de la expropiación; y, ante una falta de pago.

En razón a esos dos momentos en que tiene lugar la reversión, en el presente trabajo se efectúa un análisis de lo que establece la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública y lo que señala la doctrina. El objetivo de esto es determinar cuándo efectivamente procede una reversión. Al respecto, podría decirse que existe una contradicción entre lo que la señala la ley y lo que sostiene la doctrina. Para esta última, la reversión es una figura oponible, única y exclusivamente ante una expropiación que se encuentra consumada.

Precisamente, con el objetivo de conocer cómo ha sido aplicada esta figura por parte de la administración pública ecuatoriana, se analiza una resolución emitida por el Dr. Mauricio Rodas, en su momento, alcalde del Distrito Metropolitano de Quito. En este acto, se resuelve dejar sin efecto una declaratoria de utilidad pública, a través de la reversión. Es ante estas circunstancias en que surge la necesidad de precisar el momento en que efectivamente, tiene lugar esta figura. Por ello, se hace un estudio sobre el

momento de su procedencia, elementos y los efectos que acarrea su aplicación. Cuestiones que serán revisadas, atendiendo especialmente, la doctrina española.

Por lo manifestado, en el presente trabajo también se emiten recomendaciones en torno a la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, con el objeto de que sus disposiciones se encuentren alineadas a las normas constitucionales.



## **Capítulo primero**

### **El derecho de propiedad**

El derecho de propiedad, tan antiguo como el hombre mismo, reviste tal importancia, en la medida en que se constituye en un derecho constitucionalmente reconocido a favor del ser humano y que, por consiguiente, se configura como una obligación del Estado, garantizar su pleno ejercicio. Lo que significa, que, para acceder al adecuado goce de este derecho, le corresponde al Estado, a través de sus diferentes órganos, poner en marcha todo mecanismo necesario para su pleno disfrute, sin que eso dé lugar al menoscabo del derecho del ciudadano, individualmente reconocido, ni al de la colectividad.

Este derecho, caracterizado por ser uno de los derechos reales más completos ejercidos por el hombre, muchas veces se ha visto limitado, ante un interés público que pretende ser satisfecho. Al hablar de interés público nos encontramos frente a un concepto jurídico indeterminado, por cuanto los elementos que podrían definirlo, no necesariamente permitirían abordar todo lo que su amplia determinación encierra. Sin embargo, con el propósito de entender bajo qué argumentos la administración pretende justificar la satisfacción de un interés público, y con los que, además, limita el derecho de propiedad, señalaré la definición dada por Carlos Andrés de Cores y Juan Manuel Cal, quienes, citando a Escola, refieren del interés público como aquel que es:

el resultado de un conjunto de intereses compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos.<sup>1</sup>

Si bien la definición dada, que parece ser a simple vista muy completa, señala que el interés público se encuentra por sobre el interés individual, aquello no significa que dicho interés debe desconocer la importancia que tiene este último. Esta definición, que

---

<sup>1</sup> Carlos Andrés De Cores y Juan Manuel Cal, “El concepto de interés público y su incidencia en la contratación administrativa,” *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo* 6, n.º 11 (2007): 32-33, <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/10/DERECHO-11.pdf>.

se refiere al interés público como aquel que se sobrepone al individual y que es el resultado de los intereses coincidentes de una mayoría, no encierra todo lo que el interés público en realidad representa, pues, como quedó indicado, es imposible delimitarlo ya que se trata de un concepto demasiado amplio. Lo que nos lleva incluso a concluir que sería inútil pretender enmarcarlo dentro de una definición, con el propósito de abordar todo lo que este concepto representa.

Siendo así, en virtud de la imposibilidad de precisar a detalle lo que el interés público representa, quien lo invoque debe tener en cuenta cada uno de los efectos que surgen, al momento de poner en práctica una decisión bajo este precepto. Es entonces que, al hacer frente a un interés particular y al pretender bajo este supuesto, limitar el derecho de propiedad de un ciudadano, donde radica la importancia de que la administración enfoque adecuadamente sus decisiones, para que estas, supeditadas a la satisfacción de un interés público, no transgredan un derecho individual.

De lo dicho, sin lugar a dudas es importante, como quedó señalado, no sólo considerar el interés público, que es el que se toma de fundamento en una declaratoria de utilidad pública, por ejemplo, sino también, los derechos individuales. Las facultades que la ley otorga a los órganos estatales no significan toma de decisiones ilimitadas, aquellas representarán entonces, acciones responsables y encaminadas a proteger el derecho particular. Me refiero al derecho particular que podría verse afectado por un determinado acto administrativo, el que, encontrándose respaldado por una disposición legal, no podría constituirse nunca en un actuar arbitrario.

Siendo así, y con el fin de disponer de un conocimiento claro de cómo el derecho de propiedad se encuentra concebido en nuestra legislación, es necesario realizar un análisis del mismo, a la luz de la Constitución y del Código Civil ecuatorianos.

## **1. El derecho de propiedad concebido en la Constitución y en el Código Civil ecuatorianos**

Para comprender el contenido e importancia de este derecho y cómo se encuentra referido en nuestra legislación, particularmente en la Constitución y Código Civil, empezaré señalando lo que se entiende por propiedad. Para dicho objetivo, me referiré a lo manifestado por Eduardo Carrión Eguiguren, quien se refiere a la propiedad como sinónimo de dominio. El profesor Carrión Eguiguren, define a la propiedad de la siguiente manera: “El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa

corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social”.<sup>2</sup>

La definición referida por Carrión Eguiguren, y la que también se describe en nuestro Código Civil, son, en palabras de dicho autor, incompletas e ineptas. Son “incompletas puesto que dependen de la idea que se tenga acerca del número de facultades contenidas en él, y son ineptas, por ejemplo, para explicar qué se debe que cuando se desmembran o separan ciertas facultades, el dominio conserve su naturaleza esencial”.<sup>3</sup> A mi entender, dicha concepción gira en torno a la idea de que, resulta extraño que tal derecho, al limitarse en el ejercicio de las facultades que lo configuran, conserve su naturaleza esencial. Entonces, resultaría inapropiado referirse a dominio si en él se han desvanecido las facultades que lo conforman. Tal desvanecimiento nos colocaría frente a un derecho de dominio limitado o ante un mero derecho de dominio.

Así también, Planiol trae a colación una definición de propiedad y manifiesta: “es el derecho en virtud del cual una cosa se halla sometida, de modo perpetuo y exclusivo, a la acción y a la voluntad de una persona.”<sup>4</sup> Al decir del autor, este derecho representa para su titular, un goce sin limitaciones en el tiempo y espacio. Se trataría de una facultad para disfrutar de todas las potestades que le otorga este derecho, de manera perenne y sin restricción alguna, a más de las que las leyes le impongan con el propósito de no coartar derecho ajeno.

Por otro lado, y continuando con el análisis de la propiedad, es importante tener en cuenta que la Constitución reconoce dos categorías de territorio. Estas categorías son: el régimen especial que tiene como finalidad la gestión de potestades públicas y la propiedad colectiva de la tierra, que es una de las formas de propiedad. En cuanto a la primera, la Constitución reconoce a las diferentes circunscripciones territoriales, la facultad para que, dentro de un espacio físico determinado y bajo los límites constitucionales, ejerzan sus funciones, destinando para el efecto, los bienes que se encuentren afectados a la prestación de un servicio público. En lo que a la propiedad colectiva se refiere, su artículo 60 la reconoce a favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, como una forma ancestral de organización territorial.

---

<sup>2</sup> Eduardo Carrión Eguiguren, *Curso de derecho civil de los bienes* (Quito: Ediciones de la Universidad Católica, 1982), 107.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, 108.

<sup>4</sup> Marcelo Planiol, *Tratado práctico de derecho civil francés* (Habana: Juan Buxo, 1930), 3: 211.

Además, en el artículo 57 de la Norma Suprema, se establece como una obligación del Estado, garantizar la posesión sobre las tierras ocupadas por estos grupos”.<sup>5</sup>

Entendiéndose lo señalado por el artículo 60 de la Constitución, que tal reconocimiento no significa la existencia de una nueva organización territorial, diferente a la señalada en el artículo 238 de la norma *ibidem*. La referida disposición constitucional puntualiza los derechos y obligaciones del Estado frente a estos pueblos, con la finalidad de que se adopten medidas que les permitan conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, mantener sus conocimientos y saberes ancestrales. Lo señalado significa que la regulación de la propiedad sobre las tierras comunales, se constituye en un deber de garantía y protección por parte de la administración, a través de sus órganos estatales competentes en determinada localidad, a favor de sus habitantes.

Así también, sobre la propiedad el artículo 66 del cuerpo legal objeto de análisis, manifiesta: “Se reconoce y garantizará a las personas: 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”,<sup>6</sup> dentro de esta misma línea se expresa el artículo 321, el que reza: “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”.<sup>7</sup>

De los textos legales transcritos, se evidencia que el compromiso que tiene el Estado respecto del derecho de propiedad, va más allá de la mera protección ante cualquier acto que pudiese afectarlo. El rol estatal, de acuerdo a lo que dispone nuestra legislación y particularmente, la norma suprema, va de la mano con la obligación de generar políticas públicas que permitan materializarlo. Ante esto, es preciso señalar que de nada serviría tener un derecho y no poder ejercerlo, pues, aquello sería como hablar de un derecho inexistente, debido a la imposibilidad de ejercerlo y por la ausencia de mecanismos que permitan defenderlo frente a una posible transgresión.

De lo manifestado, se colige que, al ser el derecho de propiedad, en palabras del Dr. Jorge Morales: “aquel, en virtud del cual, las ventajas que puede procurar una cosa son atribuidas a su titular”,<sup>8</sup> refleja la amplitud de este derecho y la difícil tarea del Estado

---

<sup>5</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 60.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, 66.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, 321.

<sup>8</sup> Jorge Morales, *Lecciones de derecho civil romano* (Cuenca: Río Malacatos, 2011), 82.

por procurar una efectiva tutela a cada una de sus facultades. Lo que significaría, además, la imposibilidad de que pueda garantizar al cien por ciento, un acceso permanente de todos los ciudadanos a este derecho, pero, aquello no debería convertirse en un impedimento para que se ejecuten actos tendientes a mejorar sus condiciones de vida. Adicional a esto, el Estado debería propender a que sus órganos coadyuven a alcanzar dicho objetivo y no se conviertan en un obstáculo para su correcto ejercicio.

Una vez analizada la propiedad contenida en la Constitución, me referiré a la forma en la que esta se encuentra contemplada en el Código Civil. El artículo 599 de dicho cuerpo legal señala: “El dominio, que se llama también propiedad, es el derecho real en una cosa corporal para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social [...]”.<sup>9</sup> El Código Civil se refiere a la propiedad como sinónimo de dominio. Esta similitud se efectúa en virtud de que ambos términos se encuentran asociados con aquellas facultades que le permiten a una persona mantenerse en poder de un bien, sin impedimento alguno.

Los términos “propiedad” y “dominio” se encuentran vinculados con la libertad atribuida al dueño del bien, para usar, gozar y disponer de él, sin acto alguno que restrinja o perturbe su adecuado ejercicio, limitado únicamente por el respeto al derecho ajeno. El Código Civil, además de reconocer al derecho de propiedad como un derecho que se ve limitado solamente por el derecho ajeno, también lo describe como un derecho que se ejerce sobre cosas corporales. Por cosas corporales se entienden aquellas que tienen una existencia física y que ocupan un lugar en el espacio.

Si bien la citada norma del Código Civil refiere sólo a las cosas corporales, no se puede desconocer que este derecho tiene lugar también sobre las cosas incorpóreas, como cuando se habla del derecho de propiedad intelectual y sobre el cual no entraré en detalle por no ser tema de análisis del presente trabajo.

De las disposiciones legales referidas, podría decirse que, tanto la Constitución como el Código Civil, así también la doctrina, conciben al derecho de propiedad como un derecho perenne, absoluto, completo. Del contenido normativo y doctrinario, se desprende que este derecho confiere a su titular la facultad irrestricta de sometimiento a su exclusiva voluntad. Estableciendo, además, como una obligación del Estado, la implementación de políticas públicas y cualquier otra medida que evite su subsistencia como un simple enunciado normativo.

---

<sup>9</sup> Ecuador, *Código Civil*, Registro Oficial 46, Suplemento, 24 de junio de 2005, art. 599.

El derecho de propiedad debe ser ejercido sin más limitaciones que el derecho ajeno. Lo que significa que en su ejercicio no se debe perturbar el ejercicio de otro, pues, aquello significaría afectación al derecho de un tercero. Con lo manifestado se refleja su importancia, por ello la razón de su consecución a través de la implementación de políticas públicas y de medios que permitan su libre acceso, sin restricción alguna. Lo que vuelve también necesario el análisis de cada una de sus características, para conocer a detalle cuáles son sus alcances y los límites en su ejercicio.

## 2. Concepto y características del derecho de propiedad

Nuestro Código Civil, analizado ya en líneas anteriores, nos lleva al concepto del derecho de propiedad, limitándolo a la facultad de goce y de disposición ejercida sobre bienes corporales. El concepto dado por el artículo 599 del Código Civil, deja de lado una de las facultades que también forman parte del derecho de dominio: la facultad de uso. Esta facultad, a la que hace referencia Homero Moscoso en su obra *Apuntes de Derecho Civil: Bienes*, facultad que junto a la de goce y disposición, señaladas por el Código Civil, permiten el pleno aprovechamiento de un bien.<sup>10</sup> El uso se refiere a la facultad de utilizar el bien; el goce, a la facultad para aprovecharnos de sus frutos; y, la disposición, a la facultad de vender el bien.

Dentro del análisis que Homero Moscoso hace sobre el concepto de dominio contenido en el Código Civil, manifiesta que este derecho “Constituye un derecho real porque lo mantenemos directamente sobre el objeto [...]”.<sup>11</sup> Ante esta afirmación hago hincapié en lo que se señaló inicialmente al hablar del derecho de propiedad, en donde se precisó que éste no se limita únicamente a las cosas corporales, puesto que también se halla integrado por aquellas cosas que no tienen existencia material. Un ejemplo de aquello podría ser el caso de una marca, la que, si bien no puede ser palpable físicamente, le otorga a su titular la potestad para aprovecharse íntegramente de ella.

Otro aspecto que requiere de análisis, dentro de la conceptualización del derecho de dominio que nos da el Código Civil, es el término cosa. El varias veces citado autor Homero Moscoso, indica que el Código Civil se refiere a bien y cosa como si se trataran de sinónimos, lo que sucede cuando al referirse al derecho de propiedad señala que el mismo se ejerce sobre una cosa corporal. Homero Moscoso, sobre este aspecto puntualiza

---

<sup>10</sup> Homero Moscoso, “Apuntes de Derecho Civil: Bienes” (Cuenca, 2008), 3.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, 3.

que la doctrina claramente distingue entre bien y cosa, considerándolos como términos distintos, señalando que “todo bien es cosa, pero no toda cosa es bien [...] sólo los bienes constituyen objetos del derecho [...]”.<sup>12</sup> Lo que nos llevaría entonces a señalar, que bien es la especie dentro del género cosa.

Luego de estudiado el concepto de propiedad, conviene analizar sus características. Para ello, me referiré a la sentencia C-189/06 emitida por la Corte Constitucional de Colombia. Esta sentencia señala seis características del derecho de propiedad, la primera: “Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos [...]”.<sup>13</sup> Esta afirmación guarda relación con lo manifestado por el tratadista Homero Moscoso, quien describe al derecho de propiedad como aquel que le permite a su titular aprovecharse plenamente de un bien. Dicha característica además empata con la proporcionada por el Código Civil, cuando lo describe como un derecho limitado únicamente por el derecho ajeno.

De lo expuesto, se puede señalar que las atribuciones, facultades o derechos que se ejerzan sobre un bien, encuentran límite en el ordenamiento jurídico, ya que lo que se pretende es que su ejecución no altere el orden público ni la paz social.

En la sentencia que viene siendo objeto de análisis se señala, además, que las atribuciones del derecho de propiedad pueden ejercerse de manera autónoma. Esa autonomía conferida al titular del derecho, se refiere a que éste lo puede ejercer libremente y con total independencia, sin necesidad de recurrir a autorización alguna. Libertad que se extiende también, a la posibilidad de disponer de cada una de sus facultades de manera conjunta o individualmente, sin perder la titularidad sobre su derecho. Pues, si se excluyese una de las facultades que éste confiere, no podría hablarse de un derecho de propiedad totalmente configurado.

Otra de las características del derecho de propiedad, señalada en la sentencia, es que se trata de “un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio [...]”.<sup>14</sup> La expresión: “por regla general”, mencionada dentro de la segunda característica del derecho de propiedad, hace referencia a que éste no siempre podrá ejercerse con total plenitud. De lo dicho se

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*, 4.

<sup>13</sup> Corte Constitucional de la República de Colombia, “Sentencia C-189/06”, *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) de la Ley 2ª de 1959*, 15 de marzo de 2006, párr. 6, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-189-06.htm>.

<sup>14</sup> *Ibíd.*

desprende el reconocimiento, al que también hace nuestra legislación, de la existencia de un derecho que puede verse limitado en su ejercicio, como ocurre, por ejemplo, en una declaratoria de utilidad pública.

La tercera característica del derecho de propiedad, indica que “Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso [...]”.<sup>15</sup> Esta característica denota que el derecho de propiedad se encuentra ligado a la existencia del bien, cuya desaparición ocasionaría el desvanecimiento del derecho. Además, se señala que, si el bien no es utilizado por su titular, aquello no ocasiona pérdida del derecho, ya que depende de su exclusiva voluntad, la manera de ejercer las facultades que éste le otorga.

En el mismo sentido se expresa Homero Moscoso, cuando al referirse al carácter de perpetuo del derecho de propiedad, señala que éste “no puede ser establecido con un límite temporal; forzosamente se constituye en forma indefinida en lo que al tiempo se refiere [...]”<sup>16</sup> Dicho autor, concluye además manifestando que dicha limitación en el tiempo, terminará por desnaturalizarlo. Lo manifestado significaría entonces, que depende del ejercicio de la facultad de disposición (por ejemplo, la venta) de un bien, para que este derecho llegue al límite en el que se le permite a su propietario ejercer las facultades que él le confiere, quedando luego de eso, extinguido.

La cuarta característica del derecho de propiedad, lo describe como “un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal [...]”.<sup>17</sup> Lo que significa que este derecho se ejerce de manera independiente respecto de cualquier otro. Se trata de un derecho que subsiste por sí solo, siempre que se mantengan todas las facultades que de él se derivan. Si llegase a faltar alguna de sus facultades, este derecho perdería su esencia y nos encontraríamos frente a un derecho de propiedad condicionado.

Como quinta característica, la sentencia señala que el derecho de propiedad “Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero [...]”.<sup>18</sup> Acertadamente se señala que la extinción o transmisión del derecho de propiedad, depende “por lo general” de la voluntad de su propietario. Aquello responde a que pueden existir circunstancias ajenas a su voluntad,

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> Moscoso, “Apuntes de derecho civil: bienes”, 76.

<sup>17</sup> “Sentencia C-189/06”, párr. 6.

<sup>18</sup> *Ibíd.*

que pueden limitar su ejercicio e incluso, ocasionar la pérdida de todas las facultades atribuibles al derecho.

Lo dicho significa que la calidad que llegue a tener quien ha ostentado el dominio sobre un bien, dependerá de las circunstancias que concurran para ello. Si bien, es la voluntad exclusiva del titular del derecho de propiedad, la que se manifiesta sobre éste y de la que dependen los efectos que de él se derivan, aquello no impide que esa voluntad pueda en determinado momento, encontrarse condicionada. Esos condicionantes pueden provenir de entes externos al sujeto que la ostenta, los que, en muchos casos, se convierten en un oponente a la voluntad del propietario.

Finalmente, como última característica se señala que el derecho de propiedad es “un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas.” Complementando lo manifestado, se puede mencionar que la esencia de los derechos reales es justamente el que “lo ejercemos en forma directa sobre el bien, sin necesidad de contar con ninguna persona en particular que constituya la parte directamente obligada [...]”.<sup>19</sup> En cuanto a esta característica, como ya se había mencionado en líneas precedentes, nuestro Código Civil también reconoce al derecho de propiedad como un derecho real, ejercido directamente sobre las cosas.

Este derecho se lo ejerce, de acuerdo a la lectura del Código Civil ecuatoriano, tanto sobre las cosas corporales como sobre las incorporales. Entendiéndose por las primeras como aquellas “que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos [...]”;<sup>20</sup> y por las segundas, “las que consisten en meros derechos [...]”.<sup>21</sup> Esta norma, pese a que en la enunciación que realiza del derecho de propiedad, refiere únicamente al término corporal, en el párrafo siguiente reconoce que forman parte también de este derecho, las cosas incorporales. Afirmación respecto de esta última, que la realiza bajo la expresión de que, sobre ellas existe también “una especie de propiedad”. Aquello haría suponer que sobre las cosas incorporales no existe un derecho de propiedad propiamente dicho.

En este punto, es importante además traer a colación las palabras de Homero Moscoso, quien expresa que sólo los bienes son objetos del derecho. El autor, criticando

---

<sup>19</sup> Moscoso, “Apuntes de derecho civil: bienes”, 64.

<sup>20</sup> Daniel Peñailillo Arévalo, *Los bienes la propiedad y otros derechos reales* (Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1991), 11.

<sup>21</sup> *Ibíd.*

la confusión que existe en el Código Civil en cuanto a los términos bien y cosa, señala que exclusivamente los bienes son objetos del derecho. Esta distinción, hallaría sustento en la afirmación de que sólo los bienes son susceptibles de apropiación, lo que no sucede con las cosas. Siendo así, es errónea la descripción que el Código Civil realiza sobre el derecho de propiedad, el que se supone debería aplicarse respecto de los bienes, sean estos materiales o inmateriales, más no sobre las cosas.

Ahora bien, para continuar con el análisis de este importante derecho, es necesario conocer los tipos de propiedad que reconoce nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, me referiré a la Constitución, la que reconoce siete tipos de propiedad y a las que se sumaría también, la propiedad intelectual.

### **3. Tipos de propiedad**

Nuestra Constitución reconoce siete tipos de propiedad. El artículo 321 de la norma suprema señala: “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”.<sup>22</sup> Así también, el artículo 322 del referido cuerpo legal reconoce la propiedad intelectual y prohíbe toda forma de apropiación de los conocimientos colectivos y de los recursos genéticos.

La Constitución no sólo se refiere a los tipos de propiedad existentes en nuestra legislación, demanda, además, del cumplimiento de su función social y ambiental. “La función ambiental de la propiedad supone, de una parte, que el ejercicio de las facultades subjetivas sobre un bien no afecte a la naturaleza como sujeto de derechos y, de otra, que no afecte el derecho ajeno, individual, colectivo o comunitario – en fin, social – [...]”.<sup>23</sup> No cabe duda que el propósito constitucional es alcanzar una adecuada convivencia entre los ciudadanos entre sí y entre el ciudadano y la naturaleza, sin que la supervivencia del uno afecte la existencia del otro.

Este objetivo pretende materializarse mediante la implementación de políticas públicas, que tienden a la protección de la naturaleza. La naturaleza como sujeto de derechos demanda protección, lo que se ve reflejado en gran parte del texto constitucional. La Constitución, a más de establecer la prohibición del ciudadano y del Estado de

---

<sup>22</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 321.

<sup>23</sup> Santiago Humberto Andrade Mayorga, “Delimitación de la tutela del derecho de propiedad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana” (tesis profesional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016), 17, <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5378>.

desarrollar actividades que puedan ocasionar impactos ambientales negativos, establece la obligación de reparar los daños causados a la naturaleza, a través del establecimiento de responsabilidades objetivas y la aplicación de sanciones.

Luego de haber señalado los tipos de propiedad reconocidos por la Constitución, me referiré exclusivamente a la propiedad privada y la propiedad pública, por estar directamente ligadas al tema que es objeto de estudio del presente trabajo. El catedrático Antonio Cabanillas Sánchez, cuando habla de propiedad privada, se refiere a ella como: “un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes esté llamada a cumplir [...]”.<sup>24</sup>

Podría señalar entonces, que, para este autor, el derecho de propiedad privada le otorga a su titular las más amplias facultades. Si bien Cabanillas Sánchez reconoce a la propiedad como ese haz de facultades ejercidas por un individuo, no desconoce que sobre éste pueden pesar también, obligaciones que limiten su ejercicio. Aquello se deduce cuando señala que, los límites que se imponen a esa propiedad individual, podrían encontrarse restringidos por cuestiones de carácter social. Lo que haría suponer que, precisamente, esos límites se deben al destino al que podría encontrarse sujeto el bien, como ocurre cuando se lo limita con el objetivo de satisfacer el interés general.

En lo que a la propiedad pública y a la propiedad estatal concierne, la Constitución ecuatoriana se refiere a estos tipos de propiedad indistintamente. A simple vista pareciera que ambas propiedades se constituyen en sinónimos y que persiguen un mismo objetivo: satisfacer una necesidad colectiva. Es de esa confusión de la que nace la importancia de estudiarlas de manera conjunta, a fin de establecer las características que les diferencian entre sí. Para dicho estudio, se analizará la jurisprudencia de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia.

---

<sup>24</sup> Antonio Cabanillas Sánchez, “La propiedad”, *Departamento de Derecho Civil de la Universidad de Valencia*, Vol. 1 (1996): 26, [https://books.google.com.ec/books?id=VkUfBolixLwC&pg=PA6&lpg=PA6&dq=ISBN+84-370-2876-0&source=bl&ots=aUh5i\\_esZG&sig=ACfU3U0tiJx6SqZWpCKWUjV11z6RZ0168A&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjy9fuYnqvAhUrxVkkHf7vCOEQ6AEwBHoECBoQAw#v=onepage&q=ISBN%2084-370-2876-0&f=false](https://books.google.com.ec/books?id=VkUfBolixLwC&pg=PA6&lpg=PA6&dq=ISBN+84-370-2876-0&source=bl&ots=aUh5i_esZG&sig=ACfU3U0tiJx6SqZWpCKWUjV11z6RZ0168A&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjy9fuYnqvAhUrxVkkHf7vCOEQ6AEwBHoECBoQAw#v=onepage&q=ISBN%2084-370-2876-0&f=false)

Partiendo de lo señalado por la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia<sup>25</sup>, podría manifestarse que la *propiedad estatal* puede ser *pública* o *privada*. Corresponde al *dominio público* la facultad que tienen el Estado y las entidades del sector público sobre bienes de su propiedad con fines de utilidad común y al *dominio privado*, la propiedad sobre bienes bajo el régimen y regulaciones que el Código Civil reserva para los particulares.

Del texto citado, se desprende el reconocimiento de dos formas de propiedad estatal: la propiedad pública y la propiedad privada del Estado. Respecto a los bienes que integran cada uno de estos grupos, se entiende por los primeros, aquellos bienes destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas, los llamados a satisfacer el bien común, tal es el caso de un hospital; siendo estos, los bienes de dominio público. Entendiéndose por los segundos, aquellos que forman parte del aparataje estatal, son de su propiedad, pero no se encuentran destinados al uso común y son los denominados por el Código Civil como bienes fiscales; siendo estos, los bienes de dominio privado.

El artículo 604 del Código Civil, señala: “Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación [...], se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos [...] Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales”.<sup>26</sup> El Código Civil clasifica a los bienes nacionales en bienes públicos y en bienes fiscales, a diferencia de la Constitución, que los clasifica en bienes públicos y bienes estatales, que en esencia viene a ser lo mismo.

Por otro lado, el COOTAD clasifica a los bienes, en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Para este cuerpo legal los bienes de dominio público se dividen en “bienes de uso público y bienes afectados al servicio público”.<sup>27</sup> Esta norma, además de señalar las particularidades de cada clase, singulariza a aquellos bienes que las conformarían, de aquella singularización me limitaré a citar únicamente a los que, a mi criterio, son los que con mayor claridad permiten describir los bienes que integrarían cada grupo.

---

<sup>25</sup> Andrade Mayorga, “Delimitación de la tutela del derecho de propiedad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana” (tesis profesional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016), 15, <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5378>

<sup>26</sup> Ecuador, *Código Civil*, art. 604.

<sup>27</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 415.

Así, el código en mención, cuando se refiere a los bienes de dominio público, señala que lo constituyen las redes de tendido eléctrico, de oleoductos, poliductos y similares. En cuanto a los bienes de uso público, señala: las calles, puentes, veredas, entre otros. Como ejemplo de los bienes afectados al servicio público, se menciona: los edificios destinados a la administración de los gobiernos autónomos descentralizados, los activos destinados a servicios públicos como el de recolección, procesamiento y disposición final de desechos sólidos. Finalmente, como bienes de dominio privado, se mencionan los inmuebles que no forman parte del dominio público.

En el párrafo precedente se señaló la clasificación de bienes a que se refiere el COOTAD y bajo este precepto, los gobiernos autónomos descentralizados deben aplicar dicha clasificación. En cuanto al gobierno central, al no contar con una norma especial sobre este tema, debería aplicar el COOTAD en lo que sea pertinente. Lo manifestado se ratifica con la tesis del doctor Homero Moscoso, quien al hablar de los bienes públicos señala: los “bienes determinados del dominio público están sujetos a atribuciones de diversas administraciones públicas [...]”.<sup>28</sup>

Lo señalado por Homero Moscoso significa que los bienes públicos podrán estar sujetos a la administración de diferentes órganos, los que asumirán las competencias sobre estos, de acuerdo a lo que les faculte la ley. Lo manifestado no les quita a estos bienes su calidad de públicos, pues, los mismos seguirán cumpliendo el fin al que están llamados, con la diferencia de que la competencia sobre cada uno de ellos la podrá ejercer el gobierno central, las municipalidades, etc.

Siguiendo con el estudio de los tipos de propiedad, la Constitución reconoce a la propiedad comunitaria como un derecho colectivo a favor de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Así, el artículo 57, numeral 9, reconoce como un derecho a favor de estos grupos: “Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.” Lo señalado por esta disposición legal, denota la importancia por la conservación de la cultura de estos pueblos, así como la obligación de implementar medios necesarios que les permitan desarrollar sus actividades, en territorios legalmente reconocidos.

En lo que atañe a la propiedad asociativa, cooperativa y mixta, la Constitución a lo largo de su contenido se refiere de manera general a cada una de ellas. Así, por ejemplo,

---

<sup>28</sup> Efraín Pérez, *Manual de derecho administrativo* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011), 108.

el artículo 316 señala la facultad que tiene el Estado de “delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas [...]”.<sup>29</sup> El artículo 319 reconoce “las diferentes formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas familiares, domésticas, autónomas y mixtas”.<sup>30</sup> Sobre estos tipos de propiedad no se efectuará mayor análisis, en razón de que, conforme quedó expuesto, no tienen gran incidencia en el tema de estudio.

Por lo manifestado, me limitaré únicamente a señalar que, estas formas de propiedad son elementos que contribuyen con el desarrollo económico de un estado. Por ello, la Constitución no sólo que las reconoce como formas de propiedad, sino que, además, establece mecanismos para su aplicación. Es entonces necesario que exista participación de estas formas de propiedad en las actividades estatales, sin que eso signifique afectación a los diferentes sectores de la sociedad. Lo manifestado también refleja la importancia de estos grupos en cuanto a que pueden contribuir con el impulso productivo de un país.

Tanto la Constitución como el COOTAD y el Código Civil, se refieren a los tipos de propiedad que reconoce nuestro ordenamiento jurídico. Cada uno de ellos juega un papel importante en el desarrollo del país. De esto surge la necesidad de que, a través de la implementación de políticas públicas, se fortalezca cada uno de estos grupos y se promueva su participación activa dentro del aparato estatal. Si bien, es en el COOTAD en el que con mayor detalle se describen los tipos de propiedad, la jurisprudencia también se refiere a ellos. A partir de esto y considerando que el presente trabajo está enfocado al estudio de la propiedad privada, es fundamental partir sobre la base de una definición que permita situar sus particularidades y así comprender lo que implica la limitación de cada una de ellas.

#### **4. Definiciones de propiedad privada**

En virtud de que se analizará, en el desarrollo de los capítulos subsiguientes, las limitaciones que afectan al derecho de propiedad, y particularmente, al de la propiedad privada, es necesario definir a esta última. Al respecto, cabe mencionar que sobre la propiedad privada existen las más variadas definiciones. Estas van desde aquellas que la

---

<sup>29</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, art. 316.

<sup>30</sup> *Ibíd.*, art. 319.

identifican como el dominio más completo sobre las cosas; hasta aquellas que la asocian con una especie de distribución del poder. Por lo manifestado, a continuación, se efectúa un estudio de cada una de las definiciones dadas sobre este tipo de propiedad.

La propiedad privada es aquella que “representa el imperio de la libertad, esto es, el dominio más completo de la voluntad sobre las cosas [...]”.<sup>31</sup> La definición dada por Valencia Zea, ratifica lo que se ha venido sosteniendo a lo largo de este trabajo, esto es, las amplias facultades que confiere este derecho a favor de su titular, bajo la voluntad de disponer libremente de ellas. Se trata de la característica principal del derecho de propiedad. Pues, refiere al ejercicio pleno de la facultad de uso, goce y disposición a la que hacía mención el Dr. Homero Moscoso; debiendo añadirse, además, que se encuentra limitado únicamente por el derecho ajeno.

Así también, es importante señalar que su titular podría constituirse por una persona natural o jurídica, o una asociación de ellas y que goza de amplias facultades. Esta es precisamente la característica que le diferencia de la propiedad estatal, en la que su titular que es el Estado, no dispone de todas esas facultades que le asisten al titular del derecho sobre una propiedad privada. Así, el Estado se encuentra limitado, aunque no prohibido, en cuanto al ejercicio de la facultad de disposición (*ius abutendi*), facultad que le permite: “consumir materialmente el bien o enajenarlo”.<sup>32</sup>

Al decir que el Estado no se encuentra prohibido de disponer de un bien, significa que de acuerdo a las facultades que la ley les atribuye a sus órganos y bajo el cumplimiento de determinados requisitos, puede enajenarlo. Aquello no sucede con la propiedad privada, en la que el propietario puede disponer del bien libremente. El dueño puede enajenarlo, sin requerir de autorización alguna, pues, se encuentra facultado para hacerlo, por la exclusiva razón de ser titular del derecho. En cambio, los órganos estatales no pueden acogerse a las facultades que el derecho confiere al titular de una propiedad privada, ya que los bienes que se encuentran bajo su tutela, le pertenecen a la Nación.

Por otra parte, Rafael San Román, para referirse a este tipo de propiedad cita al jurista italiano Hotman. Para este jurista, el derecho de propiedad privada es: “el poder de usar o de abusar de cualquier cosa en la medida que lo permite el derecho civil”.<sup>33</sup> Esta definición, se refiere a dos de las facultades que conforman este derecho: uso y abuso del

---

<sup>31</sup> Valencia Zea Valencia Zea, *Derecho Civil*, Tomo 2 (Bogotá: Temis, 1980), 138.

<sup>32</sup> Moscoso, “Apuntes de derecho civil: bienes”, 68.

<sup>33</sup> Rafael San Román, “Derecho a la propiedad privada”, *Alandar*, n.º 320 (2015): 3, <https://issuu.com/alandar/docs/pdfalandar320/23>

bien, a diferencia del Código Civil, que señala a las facultades de goce y disposición. Probablemente, la definición dada por Hotman y la del Código Civil se refieren sólo a dos facultades porque suponen que la facultad de goce está implícita en la facultad de uso y, en el caso del Código Civil, que la facultad de uso es parte de la facultad de goce.

El considerar implícita una facultad respecto de otra, supone que tanto la definición de Hotman como la del Código Civil son incompletas a la hora de describir el derecho de propiedad privada. No se puede asumir, como lo pretende el Código Civil, que dentro de la facultad de goce y de la de disposición estaría sobrentendida la facultad de uso. Tampoco es dable lo señalado en la definición de Hotman, puesto que no necesariamente quien se encuentra en uso de un bien está facultado para aprovecharse de los frutos que de él provienen.

En este contexto, la definición de Homero Moscoso es completa en la medida en que de ella se puede concluir que, quien utiliza un bien, se aprovecha de todo lo que éste le brinda y goza de total independencia para disponer de él, es quien ejerce un verdadero derecho de propiedad. Si no concurren estas tres facultades, nos encontraríamos frente a cualquier tipo de derecho y no ante un derecho de propiedad. Lo manifestado ratifica la tesis de que el derecho de propiedad es el derecho más completo que se ejerce sobre una cosa.

En virtud del análisis efectuado a la Constitución y Código Civil, así como a lo expuesto por la doctrina, se puede concluir que el derecho de propiedad es un derecho fundamental que demanda protección estatal. Además, debido a sus amplias facultades, se constituye en el derecho real más completo que se puede ejercer sobre un bien, sin más límites que los fijados por el ordenamiento jurídico y el derecho ajeno. Sin embargo, esas facultades pueden encontrarse limitadas por acciones ajenas a la voluntad de su titular. Pues, la administración pública, amparada en la Constitución y la ley, puede afectar el bien a través de la declaratoria de utilidad pública como causa de la expropiación.

## **Capítulo segundo**

### **Limitaciones al derecho de propiedad, énfasis en la figura de la utilidad pública como causa de la expropiación**

Se ha hecho énfasis en que el derecho de propiedad es un derecho completo y que depende exclusivamente de la voluntad de su titular, para extinguirse o transmitirse. Así también, se ha reconocido lo completo que resulta ser este derecho, sin dejar de lado la posibilidad de que pueda verse limitado, impidiendo que su titular lo ejerza de manera total. Una de las formas por las que se restringe el ejercicio de este derecho, es la expropiación por razones de utilidad pública, la que está plenamente revestida de legalidad y constitucionalidad.

Al respecto y parafraseando a Manuel Alberto Restrepo Medina, quien al hablar de las condicionantes a las que puede verse expuesto el derecho de propiedad, señala que dentro de las premisas básicas contenidas en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la propiedad ha sido concebida como aquel derecho natural. Este derecho, requiere de protección estatal, estableciéndose condiciones tendientes a evitar que se vea afectado por cualquier acto derivado principalmente, de la administración. Sin embargo, dicha consideración actualmente ha cambiado, pues, aunque el derecho de propiedad no ha perdido su condición de fundamental, se encuentra sujeto a ciertas obligaciones que limitan su ejercicio, uno de esos casos es la expropiación.<sup>34</sup>

De acuerdo a lo señalado por Manuel Restrepo Medina, el derecho que se ejerce sobre la propiedad es de carácter fundamental. Tal aseveración demandaría un acceso sin dilaciones, lo que no significa que pueda encontrarse restringido por factores ajenos a la voluntad del propietario, como sucede, por ejemplo, cuando es afectado por una declaratoria de utilidad pública.

Sobre la utilidad pública la Constitución señala: “Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán

---

<sup>34</sup> Manuel Alberto Restrepo Medina, “Protección y Limitación Constitucional: de la Prohibición de la Confiscación a la Expropiación y la Extinción del Dominio”, en *Teoría Constitucional*, ed. Carlos Parra Dussán (Bogotá, CO: Universidad del Rosario, 2006), 237.

declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación”.<sup>35</sup> En este punto, es preciso aclarar que la sola declaratoria de utilidad pública se constituye en un límite al ejercicio del derecho de propiedad, pero si producto de ésta se configura una expropiación, ya no nos encontramos frente a un límite sino a la pérdida de este derecho.

Al nacer la utilidad pública como causa de la expropiación, de las normas que constituyen el ordenamiento jurídico ecuatoriano, ésta goza de completa legalidad. De la disposición constitucional transcrita, se evidencia la facultad que confiere la norma fundamental a los entes estatales, para expropiar bienes por razones de utilidad pública. Expropiación que tiene lugar bajo el cumplimiento previo de ciertos requisitos, sin los cuales no se hablaría de una expropiación sino de un acto confiscatorio, el que se encuentra prohibido por la Constitución.

En este mismo sentido se expresa Manuel Alberto Restrepo Medina, quien, al hablar de la expropiación como una de las limitaciones al derecho de propiedad, señala que su aplicación “implica el reconocimiento y pago de una indemnización que resarza el perjuicio ocasionado”.<sup>36</sup> Aquella afirmación ratifica la obligación que demanda la Constitución al ente expropiante, en cuanto al pago previo de una indemnización. No basta con que se expropie un bien sólo porque la ley permite aquello, pues, lo que se busca también es que ese acto no se convierta en arbitrario, por no rodearse de los requisitos que le impone el ordenamiento jurídico.

Además de la utilidad pública, otro de los límites al ejercicio del derecho de propiedad lo encontramos en nuestro Código Civil. El artículo 747 del cuerpo legal referido, señala como límites del ejercicio del derecho de propiedad, los siguientes: “1o.- Por haber de pasar a otra persona, en virtud de una condición; 2o.- Por el gravamen de un usufructo, uso o habitación, a que una persona tenga derecho en las cosas que pertenecen a otra; 3o Por la constitución del patrimonio familiar; y, 4o Por las servidumbres”.<sup>37</sup> Estos límites, que representan de cierto modo un obstáculo para su propietario, no ocasionan la eliminación del derecho, como sí ocurre con una expropiación, el que subsiste aunque con limitaciones.

---

<sup>35</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, art. 323.

<sup>36</sup> Restrepo Medina, “Protección y limitación constitucional: de la prohibición de la confiscación a la expropiación y la extinción del dominio”, 248.

<sup>37</sup> Ecuador, *Código Civil*, art.747.

Esas limitaciones se constituyen, en palabras de Eduardo Carrión Eguiguren, en “disminuciones de los normales atributos del dominio, o privaciones que el titular de este derecho sufre en el ejercicio de las facultades que le corresponden”.<sup>38</sup> Son disminuciones o privaciones, en la medida en que estas facultades se encuentran supeditadas a un derecho que sobre las mismas ostenta alguien diferente de su titular. Esas facultades pueden ser recuperadas por su titular en cualquier momento, o de acuerdo a las disposiciones del ordenamiento jurídico.

### **1. Declaratoria de la utilidad pública**

Se ha manifestado que una expropiación, de acuerdo a la norma constitucional, podrá ser declarada por razones de utilidad pública o de interés social y nacional. Esta “declaratoria de utilidad pública”, término con el que lo denomina la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, al ser una de las causas para que opere la expropiación, debe revestirse de todas las formalidades. Se trata, pues, de que se observen todos los requisitos que la ley precisa, para que goce de validez y surta los efectos jurídicos deseados. Al ser la declaratoria de utilidad pública, uno de los pilares que le dan razón de ser a un acto expropiatorio, debe cumplir con todas las exigencias legales y así no se convierta en un acto rodeado de vicios y transgresor de derechos.

Para Guillermo Borda, utilidad pública es: “todo lo conveniente para el progreso social”.<sup>39</sup> A mi criterio, la interpretación que efectúa el tratadista sobre utilidad pública, no aclara el alcance que tiene el término. Es más, si se pretende dimensionar esta interpretación, correspondería analizar adicionalmente, lo que se entiende por “conveniente” y por “progreso social”. Esto llevaría a una interminable lucha por develar el significado de utilidad pública, pues, a mi entender, “utilidad pública”, “conveniente”, “progreso social”, son conceptos que se encuentran rodeados de la característica de indeterminación.

Por ello, hablar de utilidad pública es referirse a un concepto jurídico indeterminado, que no admite el establecimiento de una definición concreta e inmutable. No podría hacerse referencia a una definición que resulte completa y permita divisar a plenitud su verdadero alcance. Lo manifestado tiene lugar en la medida en que se debe

---

<sup>38</sup> Carrión Eguiguren, *Curso de derecho civil de los bienes*, 313.

<sup>39</sup> Borda Guillermo, *Tratado de derecho civil* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1978), 345.

considerar que los conceptos jurídicos indeterminados son “conceptos que carecen de límites precisos, que no reflejan claramente y con precisión la calidad a la que se refieren [...]”.<sup>40</sup> Siendo así, se torna difícil pretender fijar los límites y alcances de esta figura.

Así también, para Fernando Sainz Moreno, los conceptos jurídicos indeterminados son aquellos que tienen por fin proporcionar a la norma “holgadura necesaria para que, siendo más adaptable a la realidad, el resultado de su aplicación pueda ajustarse con mayor exactitud a la solución que la norma preconiza”<sup>41</sup>. Lo que significaría que estos conceptos le permiten a la norma, una adaptabilidad a la realidad, a fin de que se pueda optar por la solución que resulte más adecuada, ante una circunstancia que puede presentarse de diferentes formas.

Si bien, de lo manifestado se puede señalar que el término “utilidad pública” es un tanto complejo de precisar, su declaratoria constituye el presupuesto esencial para que se configure una expropiación. Así lo establece la Constitución, cuando al hablar de expropiación señala: “las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación”.<sup>42</sup> Lo que significa, que su declaratoria es la antesala necesaria para que tenga lugar un acto expropiatorio.

Sobre la declaratoria de utilidad pública, García Macho, autor citado por Francisco García Gómez de Mercado, manifiesta: “la causa es, sin duda, uno de los elementos esenciales de la potestad expropiatoria y también uno de los que mayores problemas plantea. Es en ella donde se manifiesta la garantía constitucional de la propiedad como derecho fundamental. [...]”.<sup>43</sup> La declaratoria de utilidad pública que antecede a una expropiación, se configura como una forma constitucional de respecto al derecho de propiedad. Esto sucede en la medida en que su aplicación se encuentra debidamente justificada, dando lugar a que se constituya en un elemento primordial de la expropiación.

Siguiendo la misma línea de pensamiento de García Macho, Roberto Dromi señala: “La exigencia de que la expropiación responda a una causa de 'utilidad pública' constituye, para los administrados, una garantía constitucional establecida en resguardo

---

<sup>40</sup> Marco Morales Tobar, *Manual de derecho procesal administrativo* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011), 46-7.

<sup>41</sup> Fernando Sainz Moreno, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa* (Madrid: Civitas, 1976), 2:194.

<sup>42</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, art. 323.

<sup>43</sup> Francisco García Gómez de Mercado, *Gestión de la expropiación forzosa*, (Granada: ES: Comares, 2007), 2:62.

de la propiedad privada [...]”.<sup>44</sup> Al formar parte, el derecho de propiedad, de los derechos fundamentales, su limitación no se justifica sino por la existencia de un derecho que se le sobrepone: un interés colectivo que demanda ser satisfecho por medio de una expropiación constitucionalmente reconocida.

Podría decirse también, que esa garantía constitucional a la que se refieren Roberto Dromi y García Macho, se ve reflejada en la exigencia de una justa valoración, indemnización y pago. Lo que la Constitución busca con esto, es que el acto expropiatorio no derive en una confiscación. Se aspira a que este acto, que de por sí afecta el ejercicio del derecho de propiedad, no se convierta en un acto abusivo y arbitrario. Lo que significa que, bajo este contexto no se pueden vulnerar los derechos del expropiado, pues, se debe recurrir a la norma para saber cómo y bajo qué parámetros se ha de proceder.

Lo señalado en el párrafo precedente, se ratifica con lo que sostiene María del Carmen Jácome en su artículo titulado: *El control de convencionalidad y la protección del derecho a la propiedad privada a partir de la sentencia del caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*. En dicho artículo se manifiesta: “la potestad pública de declarar de utilidad pública o de interés social un bien constituye una prerrogativa estatal absolutamente legítima, siempre y cuando se garantice el pago de una indemnización justa; caso contrario, el accionar del Estado devendría en arbitrario e ilegítimo”.<sup>45</sup>

Ahora bien, la expropiación es entendida por Roberto Dromi, como: “el instituto de derecho público mediante el cual el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva coactivamente de la propiedad de un bien a su titular, siguiendo determinado procedimiento y pagando una indemnización previa, en dinero, integralmente justa y única”.<sup>46</sup> De acuerdo con lo señalado por Dromi, la utilidad pública es la causa de una expropiación que además demanda la obligación, al igual que lo sostiene María del Carmen Jácome y nuestra Constitución, del pago previo de una indemnización.

Dromi, además, identifica a la expropiación como un instituto de derecho público. Esto sucede porque su aplicación se efectúa en razón y bajo las normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares, y entre éste y sus diferentes órganos. Pero, no solo eso, sino que en su definición se refiere también, a la obligación del pago de una

---

<sup>44</sup> Dromi, *Manual de derecho administrativo*, 73.

<sup>45</sup> María del Carmen Jácome Ordóñez, “El control de convencionalidad y la protección del derecho a la propiedad privada a partir de la sentencia del caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador”, *Revista de derecho Foro*, n.º 21, (2014): 56.

<sup>46</sup> Pérez, *Manual de derecho administrativo*, 131.

indemnización “justa”. Ante lo cual se podría señalar que, ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico, precisa los parámetros bajo los cuáles la administración ha de determinar ese justo valor. Probablemente, esto se deba a que su fijación viene dada por las circunstancias que rodean a cada caso en particular.

Al parecer, el hablar de “indemnización justa” o pago de un “justo precio” nos traslada nuevamente a la esfera de los conceptos jurídicos indeterminados. Sin lugar a dudas, el establecimiento del justo precio va ocasionar discrepancias entre el expropiante y el expropiado. Esto ocurre por la amplitud y subjetividad que le caracteriza a este término. Así, podría suceder que, lo que le es justo para la administración, no necesariamente lo va a ser para el expropiado. De ahí la importancia de que se analicen todas las circunstancias que rodean a cada acto expropiatorio en particular.

Continuando con el análisis del concepto señalado por Dromi, no cabe duda, además, que el acto expropiatorio debe estar precedido de un procedimiento. La existencia de un procedimiento supone el cumplimiento de un derecho objetivo, la observancia a las garantías constitucionales, la existencia de un debido proceso. Todo lo que le permitirá al expropiado conocer las reglas a seguirse en el proceso expropiatorio. En fin, a través de un procedimiento el expropiado podrá conocer cada una de las fases en las que se desarrollará una expropiación y con conocimiento de ellas, exigir el respeto de sus derechos.

Finalmente, Dromi señala que esa indemnización comprendida en una expropiación, además de integralmente justa, debe ser previa en dinero y única. En esta línea también se expresa la Constitución, al establecer como prohibitiva toda forma de confiscación, constituyéndose en una obligación de la administración, cancelar una indemnización previa y un justo pago. Aquel imperativo parece muy bien traído; sin embargo, sería interesante saber en qué medida la valoración que se le dé a un bien, es realmente justa. En este sentido, sería importante que al momento de establecerse aquella, se tome en consideración los valores actuales del mercado. Todo esto con el objetivo de que la administración pueda actuar dentro de una órbita de afectación mínima, al expropiado.

## **2. La utilidad pública en la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública**

Con el objetivo de homologar las normas sobre expropiación, contenidas en la LOSNCP, en el COOTAD, así como en todos aquellos cuerpos legales que pudiesen referirse a esta figura, se crea la Ley Orgánica para la Eficacia en la Contratación Pública. Precisamente, el séptimo considerando de la norma en mención, se refiere a este objetivo. Se trata, pues, de una norma de reciente creación y que busca instituir un procedimiento uniforme sobre la expropiación. Pero una expropiación motivada por razones de utilidad pública y de interés social.

Ahora bien, es importante señalar que la doctrina concibe a la declaratoria de utilidad pública como: “una facultad excepcional que tiene la administración, que está en la obligación de motivar adecuadamente las razones de *interés general, orden público o bien común* que se tuvieron en cuenta al momento de emitir el acto administrativo de declaratoria de utilidad pública [...]”.<sup>47</sup> La característica de excepcional, viene dada en virtud de que su aplicación tiene lugar exclusivamente cuando se pretende satisfacer una necesidad colectiva. Debiendo considerarse así mismo, que de ella emana una decisión orientada a limitar el derecho de propiedad.

La utilidad pública en la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, se encuentra regulada como un presupuesto que obligatoriamente debe presidir a la expropiación. La mencionada ley, en su artículo 58 dedica especial atención a esta figura y, tomando como sustento la facultad conferida por la Constitución a las instituciones del Estado, señala: “Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública y de interés social de acuerdo con la Ley. [...]”.<sup>48</sup>

El citado artículo es enfático al señalar, que la declaratoria de utilidad pública procede sobre un bien inmueble únicamente. Hace mención también a que ese bien ha de ser destinado a satisfacer las necesidades públicas. Así también, en sus párrafos subsiguientes señala las formalidades que deben rodear a tal declaratoria. Además, se refiere a que esa declaratoria debe revestirse de los elementos necesarios que le permitan gozar de plena validez, indica el tiempo en que se ha de notificar el acto que la contiene, así como los efectos derivados de su emisión.

---

<sup>47</sup> Jácome Ordóñez, *El control de convencionalidad y la protección del derecho a la propiedad privada a partir de la sentencia del caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, 60.

<sup>48</sup> Ecuador, *Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública*, Registro Oficial 966, Suplemento, 20 de marzo de 2017, art. 58.

La Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, señala como imperioso, para que proceda la “adquisición” de un bien por parte del Estado, la concurrencia de la declaratoria de utilidad pública y de interés social. A diferencia de la distinción que realiza la Constitución, la que establece que una expropiación ha de proceder por razones de utilidad pública o de interés social y nacional. Es decir, la Constitución agrega una tercera causa de expropiación: razones de interés nacional. Sobre esta causa me referiré brevemente, en virtud de que no es objeto de estudio del presente trabajo.

Hablar de interés nacional, es referirse a otro concepto sobre el que no es posible establecer una definición concreta. Sin embargo, señalaré lo manifestado por Milton Enrique Rocha Pullopaxi, para quien, el interés nacional podría entenderse como: “una garantía de creación de medios y/o mecanismos jurídicos a través de los cuales se llega a cumplir fines del Estado como, por ejemplo, la seguridad, el buen vivir, la paz, la justicia social; y los mismos derechos tanto individuales, civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales”.<sup>49</sup> A mi criterio, más que garantía sería la causa en sí misma, que, bajo diferentes matices, respalda las actuaciones del Estado, encaminadas a cumplir con sus fines. Lo que sucede, por ejemplo, en la expropiación, en la que el interés nacional se configura como una de las razones para que esta tenga lugar.

En lo que concierne al contenido del segundo inciso del referido artículo 58 de la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, en él se mencionan los documentos que forman parte de la declaratoria de utilidad pública. Aquí se señalan, entre otros documentos, el certificado del Registrador de la Propiedad, con el que se procura justificar la titularidad del derecho de dominio ejercida sobre el bien objeto de la declaratoria. Configurándose la expropiación en una transferencia de dominio, es lógico que ya en el establecimiento de la declaratoria de utilidad pública, se gestione el acceso a un bien saneado y en el que se identifique claramente a su propietario. Con esto se evitará inconvenientes para la administración a la hora de expropiar el bien.

Como otro de los documentos integrantes de la declaratoria de utilidad pública, se señala aquel que contiene el avalúo del bien, otorgado por la dependencia de Avalúos y Catastros. La dependencia de Avalúos y Catastros debe ser la de un Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano. Según la propia ley, este documento pretende cumplir con lo

---

<sup>49</sup> Milton Enrique Rocha Pullopaxi, “Interés nacional en el constitucionalismo del Buen Vivir” (tesis profesional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016), 30 <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5312/1/T2055-MDE-Rocha-Interes.pdf>

dispuesto en la Constitución, en cuanto a que una expropiación debe estar presidida por una “justa valoración” hecha sobre el bien expropiado. Esto por la prohibición constitucional respecto de la confiscación.

Forma también parte de un expediente en un proceso de declaratoria de utilidad pública, de acuerdo a la mencionada ley, la certificación presupuestaria emitida por la entidad expropiante. Es indispensable que previo a la declaratoria de utilidad pública, la administración cuente con los recursos necesarios que le permitan adquirir el bien. Así también, para que le permita ejecutar las acciones u obras a las que se encuentra destinado el objeto de expropiación. De lo contrario, no se podría cumplir con lo que manda la norma: el pago del justo precio y, por lo tanto, se afectaría el derecho del propietario.

La falta de recursos económicos, es resultado de una ineficiente o nula planificación. Las actividades de la administración deben encontrarse respaldadas económicamente, se deben ejecutar planes que le permitan plasmar sus objetivos, se debe prever los gastos que representa un determinado proyecto. Es decir, se debe tener presente que toda actividad, por simple que parezca, demanda erogación de recursos. Por ello, es indispensable que toda actuación administrativa, vaya de la mano de un presupuesto establecido acorde a la realidad y considerando cada uno de los factores que concurren a la materialización de una finalidad pública.

Por lo tanto, toda actividad estatal trae consigo, la necesidad de contar con una adecuada planificación, en cuanto a costos, tiempo y espacio en que se han de ejecutar. Esa planificación implica el desarrollo y elaboración consciente de un proyecto, la delimitación de los objetivos que se pretenden alcanzar, la fijación de los resultados esperados. Además, debe contar con la identificación de los responsables de cada etapa en particular. Por ello, es una situación que no puede pasar desapercibida en una declaratoria de utilidad pública, precisamente porque el objetivo que esta persigue es de carácter general.

Retomando el análisis de la disposición legal objeto de estudio, aquella refiere también a la notificación. Esto significa, poner en conocimiento de quien se encuentra en ocupación del inmueble, el acto administrativo de declaratoria de utilidad pública. La norma señala que deberá notificarse con este acto, tanto al propietario, poseionarios y acreedores hipotecarios, dentro de los tres días de haberse expedido. Lo que se pretende, es que la declaratoria sea conocida por quienes pudiesen tener algún interés sobre su emisión. Con ello se garantizaría el debido proceso, pues, un acto surte efectos a partir de su notificación, momento en el que éste se entiende conocido.

Luego, la declaratoria de utilidad pública, se inscribirá en el Registro de la Propiedad. Lo que se pretende es que sobre el bien no pese ninguna carga, que quede libre de todo gravamen que perturbe el uso adecuado por parte de la entidad expropiante. Por ello se señala, además, que se deberán cancelar todas las inscripciones que sobre él pesen y abstenerse de realizar cualquier inscripción posterior. Debiendo encontrarse el bien completamente saneado. Con el levantamiento de todo gravamen, se le facilitaría a la administración la ejecución inmediata del propósito pretendido sobre el inmueble.

Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública, se tratará de llegar a un acuerdo entre las partes, hasta por el plazo de 30 días. La ley no señala expresamente sobre qué aspectos tendría lugar el acuerdo, pero de la denominación dada al artículo 58.1: “Negociación y precio”, se entendería que éste procede únicamente respecto al valor del inmueble. Sin embargo, sabiendo que de una declaratoria de utilidad pública pueden derivar varias circunstancias, es fundamental que en esa negociación se analicen todos los aspectos posibles. Aspectos como: tiempo y condiciones bajo las cuales se desocupará el bien, de qué opciones de vivienda dispone el propietario ante la desocupación de su inmueble, etc.

Y continúa señalando la mentada ley, que el precio acordado no podrá exceder del 10% del avalúo catastral y sobre el que se pagó el impuesto predial. Entonces, cabe preguntarse, será que ese valor que determina la Dependencia de Avalúos y Catastros más el 10%, representa lo que en realidad cuesta el bien. Mi respuesta a ello sería, como he venido manifestando, para que ello ocurra debería considerarse el valor actual del mercado. Criterio que es compartido por la doctora María del Carmen Jácome, cuando señala: “una justa indemnización, la cual debe tomar en cuenta el valor comercial del bien objeto de expropiación anterior a la declaratoria de utilidad pública y atender el justo equilibrio entre el interés privado y el interés público”.<sup>50</sup>

Por otra parte, Roberto Dromi, sobre el valor a pagar señala: “Dicho valor debe representar una suma al contado o en término razonablemente equivalente, por el cual el dueño del bien, deseoso de vender, pero no obligado a hacerlo, hubiera vendido su propiedad a un comprador deseoso de ello, pero no obligado a hacerlo”.<sup>51</sup> A lo que debe propender el justo precio, es a que el propietario del bien no se sienta insatisfecho por el

---

<sup>50</sup> Jácome Ordóñez, *El control de convencionalidad y la protección del derecho a la propiedad privada a partir de la sentencia del caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, 58.

<sup>51</sup> Dromi, *Manual de derecho administrativo*, 81.

pago que recibe. Adicional a eso, para su fijación deberían considerarse todos los aspectos, tanto sociales, económicos, culturales que rodean al bien.

La administración pública, al momento de establecer un precio razonablemente justo, debería analizar a plenitud todas las circunstancias que rodean al bien. Por lo que, en esa finalidad de satisfacer las necesidades colectivas, no se debe olvidar que aquello no debe significar el detrimento de un interés individual. Pues, este último forma también parte integrante de ese gran conglomerado social: el interés colectivo. Por lo tanto, la afectación a ese interés particular significaría un daño a parte de ese gran conglomerado.

De existir acuerdo entre la administración y el propietario del bien declarado de utilidad pública, se procederá a la transferencia del dominio y su respectiva formalización a través de escritura pública. Habiéndose convenido sobre el precio dentro del tiempo fijado por la ley, corresponde formalizar el acto traslativo de dominio, para ello se elevará a escritura pública. Esta formalización se llevará a cabo, previo el levantamiento de toda carga que pese sobre el bien. Conforme lo señala la ley, el inmueble debe adquirirse libre de todo gravamen que obstaculice su ocupación y uso adecuados.

Por otro lado, de no existir acuerdo entre las partes, el artículo 58.2 señala: “[...] la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación tomando como precio el establecido en el artículo anterior sin tomar en cuenta el diez por ciento (10%)”.<sup>52</sup> Este acto podrá ser impugnado por el propietario ante el Tribunal Contencioso Administrativo, pero única y exclusivamente sobre el precio. Siendo el juez, sobre quien recaiga el conocimiento de tal impugnación, quien deberá resolver sobre el valor que le corresponderá recibir al recurrente, considerando el 10% sobre el valor proporcionado por la Dependencia de Avalúos y Catastros respectiva.

De lo expuesto, se puede manifestar que a través de esta ley se ha pretendido establecer un procedimiento uniforme, tanto para la declaratoria de utilidad pública como para la expropiación. Se ha hecho hincapié en la manera de establecerse el justo precio, los documentos con los que debe contar la entidad expropiante a la hora de declarar la utilidad pública. Se han precisado también, los actos que obligatoriamente se deben cumplir para transferir un bien completamente saneado, a favor de la administración. A través de estas disposiciones legales, se empiezan a vislumbrar los límites al patrimonio privado, existentes con la sola declaratoria de utilidad pública.

---

<sup>52</sup> Ecuador, *Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública*, art. 58.2.

Como se puede observar, con la declaratoria de utilidad pública ya empiezan a surgir las primeras limitantes al derecho de propiedad. Así, se establece la obligación de levantar todo gravamen que pese sobre el bien y de abstenerse de inscribir otro posterior. Sobre estas consecuencias se tratará más a detalle cuando se analicen los efectos de la declaratoria de utilidad pública.

### **3. Los fines de la declaratoria de utilidad pública**

La utilidad pública, es “el acto unilateral de la Administración Pública, que faculta al Estado a expropiar un bien para uso y servicio propio o para realizar obras y servicios de carácter social, beneficiando a toda la sociedad o sólo a una parte de ella; siempre previa enunciación del fin a que ha de destinarse el objeto expropiado”.<sup>53</sup> Es pues, conforme lo señala Diego Guerra, la procura por la satisfacción del interés público el que motiva al Estado a efectuar un acto expropiatorio. En este acto, motivado por razones de utilidad pública, se debe precisar el destino que se ha de dar al bien objeto de dicha declaratoria.

Ese propósito de atender las necesidades de orden público, ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente, conforme lo establece el artículo 323 de la Constitución, es el que justifica la declaratoria de utilidad pública. La finalidad del Estado por cubrir en la medida de lo posible, las necesidades de orden común, social y hasta las derivadas de la naturaleza, son las que le facultan a declarar de utilidad pública un determinado bien. Pues, sólo la existencia de estos motivos, justificaría emitir un acto administrativo que incida sobre un derecho de carácter humano: el derecho de propiedad.

La satisfacción de los intereses colectivos, es lo que motiva a que las diferentes entidades opten por la declaratoria de utilidad pública. Ese objetivo, que es su fin último y su esencia misma, es el que los lleva a crear y optar por medidas que permitan a la ciudadanía hacer uso de servicios, de espacios físicos y obras públicas. Con esto busca hacer efectivo lo que reza el numeral 25 del artículo 66 de nuestra norma suprema y que se consagra como fin último del Estado a favor de las personas: “25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato”.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Diego X. Guerra P., *El proceso expropiatorio en el Derecho Municipal Ecuatoriano*, (Quito: Municipio de Quito, 1995), 58.

<sup>54</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, art. 66.

Al respecto, Efraín Pérez señala: “la utilidad pública se encuentra estrechamente vinculada con '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.” Detrás de una declaratoria de utilidad pública debe existir una finalidad que la sustente, un objetivo a ser alcanzado. Aunque los servicios u obras que motiven la declaratoria de utilidad pública, se encuentren delegadas a personas, naturales o jurídicas, de naturaleza privada, es fundamental establecer el destino del objeto de la declaratoria.

Que la declaratoria de utilidad pública se encuentre respaldada por un propósito, denota la obligación de que todo acto proveniente de la administración pública, debe ser debidamente justificado. De acuerdo a lo manifestado en párrafos anteriores, la administración pública debe tener claros cada uno de sus objetivos, disponer de los medios que le permitan cristalizarlos y, lograr que de esos actos se obtengan los resultados deseados. Sería inútil y hasta injusto que se declare de utilidad pública un bien, se proceda a expropiarlo y finalmente, luego de haberlo desposeído de su propietario, le resulte inservible a la entidad expropiante porque no le permite cumplir con el fin al que estaba destinado.

Ahora bien, de manera breve y por encontrarse referida en la parte considerativa de la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, mencionaré la explicación que hace el COOTAD, sobre la declaratoria de utilidad pública:

Declaratoria de utilidad pública. - Para realizar expropiaciones, las máximas autoridades de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal, resolverán la declaratoria de utilidad pública, mediante acto debidamente motivado en el que constará en forma obligatoria la individualización del bien o bienes requeridos y los fines a los que se destinará.<sup>55</sup>

Esta disposición concuerda con lo manifestado tanto por la doctrina como por nuestro ordenamiento jurídico, respecto a la obligación de que la administración motive adecuadamente sus actos. En el caso de la declaratoria de utilidad pública, concepto jurídico indeterminado cuyos alcances y precisión quedarían a cuenta de la autoridad que la invoque, exige el señalamiento de la finalidad del objeto que ha sido declarado de utilidad pública. Además, obliga a que se le dote al acto de todas las solemnidades

---

<sup>55</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 447.

sustanciales que impidan su invalidez y que le permitan concretar su objetivo de manera apropiada, sin que se vulnere derecho alguno.

En el mismo sentido se expresa Ignacio Cofone, cuando indica: “la utilidad pública no puede estar solamente declarada por la ley, sino que debe estar suficientemente explicitada. [...] debe mencionar la causa expropiante en concreto, esto es, el destino específico que se le dará y cómo se relaciona éste con el bien común”.<sup>56</sup> La declaratoria de utilidad pública debe contener a detalle los motivos por los que es procedente sobre determinado bien. Pero, no solo eso, también debe precisar el destino y la finalidad que su objeto está llamado a satisfacer. Aquello se funda en la exigencia constitucional de que el acto que la declara, al igual que todo aquel que emana de la administración pública, debe encontrarse debidamente motivado.

#### **4. Efectos de la declaratoria de utilidad pública como causa de la expropiación**

Con la declaratoria de utilidad pública, se empiezan a evidenciar los primeros efectos ejercidos sobre el derecho de propiedad. La Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, en su parte pertinente señala: “La declaratoria de utilidad pública y de interés social se inscribirá en el Registro de la Propiedad. El Registrador de la Propiedad cancelará las inscripciones respectivas, en la parte correspondiente [...], y se abstendrá de inscribir cualquier acto traslativo de dominio o gravamen [...]”.<sup>57</sup> Es innegable que el contenido de esta disposición trae a la luz, uno de los efectos de la declaratoria de utilidad pública: la limitación del derecho de propiedad.

Se creería que únicamente con la expropiación el derecho de propiedad se ve afectado; sin embargo, ya con la declaratoria de utilidad pública, éste empieza a restringirse. La inscripción de la declaratoria en el Registro de la Propiedad, trae consigo la limitación a la facultad de goce y disposición. Con el levantamiento de toda hipoteca y la prohibición de inscribir otra nueva, el propietario no podrá respaldar con ese inmueble una obligación existente. El propietario se verá forzado a buscar otro bien, o en su defecto, optará porque, tal como lo señala el artículo 58.6 de la ley: “el acreedor solicite a la

---

<sup>56</sup> Ignacio Cofone, “Los alcances del control judicial en la expropiación”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, n.º 136 (2013): 20, doi: 10.1016/S0041-8633(13)71120-7.

<sup>57</sup> Ecuador, *Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública*, art. 58.

entidad expropiante, que el justo precio cubra el monto de la deuda, previo acuerdo con el propietario del bien expropiado”.<sup>58</sup>

Otro de los efectos derivados de la declaratoria de utilidad pública, es el establecimiento de un valor indemnizatorio. Este valor se aplica indistintamente, sin considerar las particularidades que podría presentar cada caso en concreto. Es cuestionable que la ley fije el mismo porcentaje (10%) por concepto de indemnización, sin considerar las particularidades propias del bien. No se tiene en cuenta que, si no se analizan estas particularidades, se correría el riesgo de que tal determinación no contemple todos los efectos secundarios emanados de dicha declaratoria, pudiendo ocasionarle perjuicios al propietario.

Como tercer efecto, está la ocupación inmediata del bien. El artículo 58.1 manifiesta: “Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública y de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, [...], sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble”.<sup>59</sup> Al señalar la norma, “una vez perfeccionada la declaratoria de utilidad pública”, estaría refiriéndose a que se han cumplido con todas las solemnidades que atañen a su conformación. Es decir, se han observado sus requisitos “formales” y “sustanciales”. Esta ocupación se instituiría como un limitante a la facultad de uso y de acuerdo a las circunstancias, incluso, a la de goce.

Considero que, de acuerdo a como se expresa la ley, la declaratoria de utilidad pública limita todas las facultades que el propietario puede tener sobre el bien. Así, con la disposición de que se inscriba la declaratoria en el Registro de la Propiedad y se abstenga de inscribir cualquier acto traslativo de dominio, se estaría limitando la facultad de disposición. Por otro lado, con la potestad de ocupación inmediata que se le otorga a la entidad, se estaría limitando también, las facultades de uso y goce sobre la cosa. Es decir, al propietario se le limitan todas las facultades del derecho de dominio. Entonces, a la administración, lo único que le faltaría para que ostente la titularidad del bien, sería la transferencia de dominio a su favor, la que operaría una vez que se configure la expropiación.

Así también lo sostiene Alexandra Torres Acosta, quien, en su artículo publicado en la *Revista de Derecho Privado*, señala que es con la expropiación cuando en realidad se limita la propiedad:

---

<sup>58</sup> *Ibíd.*, art. 58.6.

<sup>59</sup> *Ibíd.*, art. 58.1.

Ahora bien, la situación cambia para el particular cuando la autoridad pública que ha afectado el bien profiere un acto administrativo ordenando la expropiación y presentando oferta de compra. En efecto, una vez se le comunique tal decisión personalmente, y se inscriba en el registro de instrumentos públicos, el bien queda fuera del comercio, se hace inalienable ... Es en este evento cuando verdaderamente se limita la propiedad, pues el particular no puede disponer de manera alguna del bien sobre el cual recae la orden de expropiación ...<sup>60</sup>

Para Alexandra Torres Acosta, la propiedad se limita realmente con la expropiación. Ahora bien, de acuerdo con nuestra ley, con la sola declaratoria de utilidad pública, se verían afectadas todas las facultades del propietario. Pues, faltaría únicamente, la transferencia de dominio, la que no tiene lugar sino hasta que se expropie el bien. Podría decirse que, de la manera en la que se encuentra regulada esta figura en nuestra legislación, se estaría dotando a la administración de amplias potestades, en miras a conseguir esa satisfacción del interés público.

Al respecto, cabe preguntarse ¿Es procedente que con la declaratoria de utilidad pública se limite el derecho de propiedad? La respuesta es afirmativa, por cuanto si sobre aquel bien, no se establecen ciertas restricciones, como la enajenación, por ejemplo, el propietario podría venderlo. Lo que daría lugar a que la Administración quede supeditada a un acto que no surtió los efectos esperados. Bajo esas circunstancias, es justificable que se establezcan limitaciones a la propiedad. Pero, no es justificable que con un acto que constituye la antesala para que opere la expropiación, se vean limitadas todas las potestades que se le atribuyen al propietario de un bien.

Quedó justificado el motivo por el que un bien, afectado al interés público, podría limitarse en su facultad de disposición. Tal justificativo no resulta aplicable cuando la ley pretende limitar también su facultad de uso y goce. Esto sucede cuando se permite su ocupación inmediata, aún ante la falta de acuerdo con el propietario. Sobre el contenido del artículo 58.1, que limita esas facultades, surgen estas interrogantes: ¿Qué sucede si el bien ocupado por el beneficiario nunca llega a expropiarse?, ¿Por qué privarle a su propietario de su uso?, ¿Acaso esa ocupación facilitaría la expropiación? La respuesta es simple, bastaría con que la administración limite la facultad de disposición, para que se cumpla con su objeto final: la expropiación.

A mi criterio, la procedencia de una ocupación inmediata denotaría una falta de planificación administrativa. Si el ente estatal ya tenía prevista la afectación de un bien,

---

<sup>60</sup> Alexandra Torres Acosta, "Declaratoria de utilidad pública e interés social. Afectación de inmuebles al interés público. Alcances de la medida. Distinciones", *Revista de derecho privado*, n.º 7 (2001): 121, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/644/608>.

esto debería desarrollarse paso a paso y dotándole del tiempo necesario a su dueño, para que lo desocupe. La ocupación inmediata debería ser una figura excepcional y estar debidamente motivada. Se deben analizar los efectos que conlleva su ejecución, pues, existen casos en los que, ante una mala planificación del ente público, la expropiación nunca llega a darse. Sin embargo, pese a ello, la administración ya procedió afectar todos los derechos de dominio.

Si bien el ente expropiante debe analizar y realizar una adecuada programación de las actividades a desarrollar sobre el inmueble, también debe tener en cuenta, las consecuencias que se derivan de cada una de ellas. Además, debe examinar muy detenidamente, la pertinencia o no de ocupar un bien sobre el que muchas veces, ni siquiera se llega a efectuar una expropiación. Entonces, no sería apropiado ponerle en aprietos al propietario para que busque un inmueble al cual trasladarse, bastaría con que se le limite su facultad de disposición. Pues, ya con eso la administración podría sin problema alguno, ejecutar las acciones tendientes a su expropiación.

No obstante, pueden existir circunstancias que justifiquen una ocupación inmediata, pero esta acción además de ser excepcional, debe encontrarse debidamente sustentada. Todo ello traería consigo la obligación de que se ejecuten bajo el cumplimiento de requisitos, los que deben encontrarse taxativamente identificados en la ley. Esta exigencia tiene como objetivo fundamental, evitar cualquier abuso que pudiera darse en su aplicación. Por lo que, se debería propender a que no se vulneren los derechos del propietario, ni se afecten las actuaciones de la administración pública.

El cuarto efecto refiere a la posibilidad que tiene el propietario, de impugnar el acto administrativo de declaratoria de utilidad pública. La ley al referirse a la impugnación, señala que sólo podrá impugnarse el justo precio. Aquello significaría, que el acto de declaratoria de utilidad pública no sería susceptible de impugnación. Siendo así, esta disposición legal es inconstitucional ya que contraviene lo establecido por el artículo 173 de la Constitución, el que señala: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.<sup>61</sup>

No es correcto entonces, que un acto que se supone nació a la vida jurídica bajo el cumplimiento de todas las exigencias legales y que genera efectos sobre un derecho garantizado constitucionalmente, no sea susceptible de ser recurrido. Todas las normas

---

<sup>61</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, art. 173.

que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano, deben viabilizar mecanismos que permitan plasmar las disposiciones constitucionales y no convertirse en obstáculos para su ejecución. Todas las normas deben guardar armonía con la Constitución y no contraponerse a ella, su inobservancia acarrearía la violación de los derechos y garantías reconocidos a favor del ciudadano.

## **5. Consecuencias de la expropiación: afectación al derecho de propiedad y a la vida digna**

La expropiación se caracteriza por ser una facultad reconocida constitucionalmente, a favor de las instituciones del Estado. La Constitución le atribuye a esta figura la calidad de prerrogativa, sujeta a la acción de sus órganos. Para lo cual es necesario el previo cumplimiento de un procedimiento y de la observancia a requisitos que le permitan nacer a la vida jurídica. Así, pues, surtiendo todos los efectos de legalidad y validez que le lleven a cumplir con su finalidad última, esto es, destinar el objeto expropiado a la satisfacción de las necesidades colectivas. Objetivo que podría plasmarse en la ejecución de obra pública, prestación de un servicio o al efectuar planes de manejo sustentable del ambiente.

Si bien, detrás de su aplicación podrían surgir un sinnúmero de consecuencias, en este trabajo se analizan: la afectación al derecho de propiedad y a la vida digna. El derecho de propiedad, que se consagra como el derecho más completo que se ejerce sobre una cosa, es el principal derecho en verse afectado a consecuencia de una expropiación. Esto sucede en virtud de que, lo que busca la administración al expropiar un bien, es justamente disponer de él para destinarlo en beneficio del conglomerado social. De ahí que resulte lógico ser el principal derecho coartado en su ejercicio, a consecuencia de la expropiación.

Nicolás Granja, refiere, la expropiación “consiste en la transferencia de la propiedad privada al dominio público. Así pues, no habrá expropiación, mientras no haya cambio de dominio, o sea, del dominio particular al del Estado o de la entidad expropiadora, por más que ocurriesen meras ocupaciones o restricciones temporales de la propiedad”.<sup>62</sup> Al decir de Granja, con la transferencia de dominio se configura la expropiación, extinguiéndose el derecho de propiedad a favor del expropiado. Además,

---

<sup>62</sup> Nicolás Granja, *Fundamentos de Derecho Administrativo* (Quito: Editorial Universitaria, 2001), 289.

de acuerdo con nuestra ley, se debe formalizar dicha transferencia en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad, previa cancelación de todos los impuestos que correspondan al bien.

Ahora bien, es importante considerar que, para que haya tenido o para que tenga lugar una expropiación, fue necesario el cumplimiento de requisitos, tal es el caso del pago previo de una indemnización. Esta indemnización, en palabras de Juan Carlos Cassagne, consiste:

en dos rubros esenciales, el primero denominado valor objetivo, que debe ser entendido como el valor de mercado del bien, es decir la suma por la cual el dueño de inmueble, hubiera vendido su propiedad en caso de querer hacerlo y no haber sido obligado [...] El segundo rubro esencial, se refiere al monto complementario que busca cubrir los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación. Es decir, no va direccionada a cubrir la pérdida del bien, sino a los colaterales que genera esta pérdida [...]<sup>63</sup>

En este mismo sentido se expresa Guillermo Borda, cuando manifiesta: “La expropiación consiste en la apropiación de un bien por el Estado, por razones de utilidad pública, mediante el pago de una justa indemnización”.<sup>64</sup> Esta definición, además de señalar que la expropiación conlleva el pago de una indemnización justa, la determina como la apropiación de un bien. Esta apropiación ejercida por parte del Estado, no significa sino ese común denominador señalado en las definiciones analizadas: la afectación del derecho de propiedad. Esa afectación, que ya inicia con la declaratoria de utilidad pública, en la expropiación adquiere mayor relevancia, por cuanto con ella se configura la transferencia del bien al patrimonio del Estado.

El elemento que se constituye en el común denominador de las definiciones citadas y que es uno de los efectos de la expropiación, es la privación del derecho de propiedad. No se le puede cuestionar a la administración la ejecución de una expropiación, pues, la ley y la Constitución le facultan aquello. Lo criticable sería si es que una expropiación se lleva a cabo vulnerando los derechos del expropiado e inobservando una correcta planificación. Aquella vulneración tendría lugar, en la medida en que los ejecutores de una expropiación se extralimiten en el ejercicio de sus facultades. Por lo que, sus actos siempre deberán enmarcarse dentro de los límites de la razonabilidad y racionalidad.

---

<sup>63</sup> Juan Carlos Cassagne, *Derecho administrativo* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2006), 625.

<sup>64</sup> Guillermo, *Tratado de derecho civil* (Buenos Aires: Perrot, 1978), 345.

De tal importancia resulta ser el derecho de propiedad, de ahí la necesidad de su protección. Nicolás M. Perrone, concibe al derecho de propiedad como un derecho humano. Este autor, al respecto, manifiesta: “La categoría de derechos humanos se refiere a *derechos* que hacen a la dignidad humana, y cuyo respeto está íntimamente relacionado con la posibilidad de cada sujeto de poder realizar su plan de vida [...]”<sup>65</sup>. Señalando seguidamente que, “ninguna medida debe afectar el plan de vida de un sujeto, si éste no interfiere irrazonablemente con el plan de los demás. La legitimidad de una medida pública está dada por el respeto de este núcleo de derechos, a partir de los cuales todos los seres humanos pueden, potencialmente, alcanzar sus expectativas”.<sup>66</sup>

De la lectura de Perrone, se desprende que el derecho de propiedad como derecho humano, se encuentra íntimamente ligado con el de dignidad. De lo dicho, es innegable la importancia del estudio del derecho de propiedad a la par del derecho a la vida digna. Importancia que se refleja en razón de que la adecuada aplicación del primero, permitirá la materialización del segundo. Perrone, ratifica la tesis que se ha venido defendiendo: el actuar de la administración bajo el sustento de satisfacer el interés colectivo, no deberá convertirse nunca en un argumento cómplice de la transgresión a los derechos del expropiado. Sus decisiones deberán estar encaminadas a ejecutar acciones que permitan la concurrencia de estos dos derechos.

Para Augusto M. y Guillermo C. Morello, “la *dignidad de la vida*, entre los Derechos Fundamentales, es el más encumbrado, el que ostenta grado preferente”.<sup>67</sup> A mi criterio, la calidad de vida del ser humano, viene dada por varios derechos que permiten su configuración, entre ellos, el de propiedad. La importancia del derecho a una vida digna, al que refieren los autores citados, se ve plasmada en la Constitución de Montecristi, norma que en el numeral 2 del artículo 66, señala: “Se reconoce y garantizará a las personas: 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios”.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Nicolás M. Perrone, “Artículo 21. Derecho a la propiedad privada”, *La Ley* (Universidad de Buenos Aires), (2013): 355, <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino.pdf>.

<sup>66</sup> *Ibíd.*, 356.

<sup>67</sup> Augusto M. Morello y Guillermo C. Morello, *Los derechos fundamentales a la vida digna y a la salud* (La Plata: Librería Editora Platense, 2002), 71.

<sup>68</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, art. 66.

La norma citada señala una serie de derechos que hacen parte de una vida digna y menciona también: “otros servicios sociales necesarios”, lo que significa que la disposición constitucional no es taxativa. La conceptualización de vida digna es demasiado amplia, puesto que encierra todos aquellos derechos que le permiten al ser humano, disfrutar de una vida plena. Todo esto bajo un ambiente adecuado, en un espacio en el que pueda sentirse bien, tanto física como mentalmente. Por lo que el Estado, a través de sus diferentes instituciones, debe implementar políticas públicas que contribuyan a que el objetivo constitucional se cumpla, esto es, se adopten mecanismos que faciliten un acceso permanente y adecuado a estos derechos.

En igual sentido que el artículo 66 se expresa el artículo 37 de la Constitución, disposición que en su numeral 7 señala: “El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos: 7. El acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento”.<sup>69</sup> Siendo el derecho a una vida digna un derecho humano que abarca el pleno ejercicio de los demás derechos que se le otorgan al hombre, éste debe garantizársele a cada uno de quienes hacen parte de los diferentes grupos sociales. Lo dicho conlleva el deber de facilitar también, su acceso a aquellos grupos de atención prioritaria, que requieren una especial atención del Estado, en virtud de sus condiciones de vulnerabilidad.

Por último, la Corte Interamericana de Derechos Humanos la define como “el derecho a que se generen las condiciones materiales necesarias que permitan desarrollar una existencia digna”.<sup>70</sup> De la lectura a la jurisprudencia de la Corte Interamericana y a nuestra Constitución, podría concluir, que esa amplia esfera de derechos que concurren a la conformación del derecho a la vida digna, demanda la existencia de las condiciones necesarias que le permitan un adecuado desenvolvimiento. Estas condiciones deben desarrollarse bajo un objetivo claramente identificable: garantizar este derecho y ponerlo al alcance de todos. Debiendo tenerse en cuenta también, que se trata de un derecho fundamental y que exige protección estatal.

Ahora bien, para determinar si con una expropiación se afecta el derecho de propiedad y a la vida digna, traigo a colación lo manifestado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Salvador Chiriboga vs. Ecuador*. Esta Corte, sobre la limitación al derecho de propiedad privada, expresa:

---

<sup>69</sup> *Ibíd.*, art. 37.

<sup>70</sup> R. Arnaiz Graciano González, *Bioética: un nuevo paradigma. De ética aplicada a ética de la vida digna*, (Editorial Tecnos -Grupo Anaya, S.A.-, 2016), 213.

El derecho a la propiedad privada debe ser entendido dentro del contexto de una sociedad democrática donde para la prevalencia del bien común y los derechos colectivos deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales. La función social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma, y es por ello que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada, respetando siempre los supuestos contenidos en la norma del artículo 21 de la Convención, y los principios generales del derecho internacional. [...]. En este sentido, el Tribunal considera que, en el marco de una privación al derecho a la propiedad privada, en específico en el caso de una expropiación, dicha restricción demanda el cumplimiento y fiel ejercicio de requerimientos o exigencias que se encuentran consagradas en el artículo 21.2 de la Convención.<sup>71</sup>

De acuerdo a la sentencia de la Corte, si bien el derecho de propiedad es un derecho fundamental, su limitación tiene lugar en la medida en que el bien se destine a garantizar el ejercicio de otros derechos fundamentales. Entonces, esa limitación responderá a la obligación del Estado de satisfacer un interés general. Además, para que esta sea procedente, deberá observar el procedimiento y los requisitos que el ordenamiento jurídico exige para su conformación, tal como ocurre en un proceso expropiatorio.

Bajo estas consideraciones, la expropiación no se constituye en un acto de vulneración al derecho de propiedad privada porque goza de plena legalidad y constitucionalidad. La ley y la Constitución le facultan a la administración pública, a expropiar un bien por razones de utilidad pública o de interés social y nacional. Por lo tanto, si la entidad ejecuta un acto expropiatorio, lo haría en uso de esas atribuciones que le otorga el ordenamiento jurídico. Por otro lado, si en ese acto expropiatorio no se observa el procedimiento y los requisitos que la ley y la Constitución previamente establecen, dicho acto vulneraría el derecho a la propiedad y a la vida digna.

Otro aspecto que debe considerarse a la hora de determinar si el derecho a la propiedad y el de vida digna, se ven afectados por un acto expropiatorio, es la identificación de cada una de las particularidades que rodean al bien. Por ejemplo, si el bien expropiado constituye la única fuente de ingresos o sirve como única vivienda y la indemnización no cubre los efectos colaterales de la expropiación, el derecho a la propiedad y el de vida digna, en este caso, sí se verían afectados directamente.

---

<sup>71</sup> Corte IDH, “Sentencia de 6 de mayo de 2008 (Excepción Preliminar y Fondo)”, *Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, 6 de mayo de 2008, párr. 60, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_179\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_179_esp.pdf).

En conclusión, el derecho de propiedad puede verse limitado por razones de utilidad pública como causa de la expropiación. Para que dicha expropiación no se constituya en un acto que vulnere el derecho a la propiedad y a la vida digna, debe observar todos los requisitos que se determinan en la ley y respetar el procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico. Por otra parte, puede ocurrir que la administración no destine el bien expropiado al fin objeto de la declaratoria. Ante este incumplimiento, la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública ha puesto a disposición del expropiado, un mecanismo a través del cual pueda requerir la restitución del bien: la reversión.



## Capítulo tercero

### **La reversión como mecanismo de defensa ante la expropiación que incumpla los fines de la declaratoria de utilidad pública**

La reversión, concebida como el mecanismo que le permite al expropiado, hacer frente al incumplimiento de los fines de la declaratoria de utilidad pública, se halla descrita en un solo artículo de la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública. Es cuestionable que este importante mecanismo de defensa, otorgado por la ley a favor del expropiado, aparezca referido en el limitado contenido del artículo 58.7 de la mencionada norma. Pues, al tratarse de un medio que le permite requerir la restitución del bien, las disposiciones sobre su aplicación deberían ser completas y abarcar con claridad las posibilidades en las que la reversión procede, así como sus efectos.

Al decir que la reversión permite acceder en recuperación del bien expropiado, es indispensable que la norma que lo regula, sea más completa. La ley, debería especificar, por ejemplo, cómo proceder ante una variación del valor del bien expropiado. Debería determinar, la pertinencia o no, de requerir el pago de “un justo precio” sobre el bien en el que existen mejoras por parte de la administración. Tampoco se dice nada respecto a lo que sucedería si el dinero entregado al expropiado ganó un incremento, gracias a los intereses generados en el tiempo recurrido entre la expropiación y la reversión. En ambos escenarios, debería analizarse la pertinencia o no de una compensación entre Estado y expropiado. Sobre esto último, se analizará más a detalle cuando se traten los efectos de la reversión.

#### **1. Condiciones del incumplimiento de los fines de la declaratoria de utilidad pública**

El incumplimiento de los fines de la declaratoria de utilidad pública, se constituye en la principal causa de la reversión. De acuerdo con nuestra ley, la reversión tiene lugar cuando no se ha cumplido con la finalidad que se le daría al bien expropiado, luego de transcurridos dos años. Este plazo debe contabilizarse desde que la transferencia de dominio fue inscrita en el Registro de la Propiedad. Si no se le ha dado al objeto de la expropiación, el destino expuesto en el acto de declaratoria, el expropiado podrá pedir la reversión en el plazo de tres años. La ley, además, puntualiza que esta figura no

procedería, si el nuevo destino del bien responde a una finalidad de utilidad pública y de interés social, previamente declarado por la entidad.

Está claro que la administración puede incorporar en su esfera patrimonial, un bien perteneciente al dominio privado, o como expresa Roberto Dromi: “El poder público tiene el derecho de retirar del dominio individual, para incorporar al patrimonio común mediante indemnización, todos aquellos bienes que sean necesarios para satisfacer la utilidad pública”.<sup>72</sup> Lo que está claro, también, es que si dicho objetivo no llega a materializarse, simplemente, significaría que uno de los presupuestos y requisitos indispensables de la expropiación, ha desaparecido. Es ante esta ausencia de una de las exigencias establecidas por la ley, en la que opera la reversión.

En lo que al cambio de destino del bien se refiere, la legislación española señala:

Art. 55 [...] 2. No habrá derecho de reversión, sin embargo, en los casos siguiente: a) Cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social. En este supuesto la Administración dará publicidad a la sustitución, pudiendo el primitivo dueño o sus causahabientes alegar cuanto estimen oportuno en defensa de su derecho a la reversión, si consideran que no concurren los requisitos exigidos por la ley, así como solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previsto.<sup>73</sup>

Al igual que nuestra legislación, la española también contempla la posibilidad de que al bien expropiado se le dé un destino diferente del que motivó su expropiación. Dando además la oportunidad al reversionista, de solicitar la actualización del justiprecio. Es importante además señalar que en esa legislación se encuentra más desarrollada la figura de la reversión, pues, disponen de una ley y reglamento en los que se regula su aplicación, las condiciones bajo las cuales opera, quiénes puedan solicitarla, entre otras cosas. (En caso de que el lector desee profundizar sobre este tema, recomiendo revisar: Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa y su Reglamento de aplicación).

Por su parte, la legislación colombiana permite recuperar el bien en “el caso en que la administración no haya utilizado o sólo haya utilizado parcialmente el inmueble expropiado”.<sup>74</sup> En la Ley 388 de 18 de julio de 1997, no se contempla

---

<sup>72</sup> Dromi, *Manual de derecho administrativo*, 71.

<sup>73</sup> España, *Ley de Expropiación Forzosa*, Boletín Oficial del Estado 351, 17 de diciembre de 1954, art. 54.

<sup>74</sup> Colombia, *Ley 388*, Diario Oficial 43091, 24 de julio de 1997, art. 71.

la figura de la reversión, pues, se utiliza el término “recuperar”, para referirse a esa facultad que tiene el expropiado para solicitar el reintegro de su propiedad. De dicho texto normativo, se deriva la obligación de que la administración destine el bien a los fines que motivaron su expropiación, cuando establece:

ART. 70. —**Efectos de la decisión de expropiación por vía administrativa.** [...] 5. La entidad que haya adquirido el bien en virtud de la expropiación por vía administrativa, adquiere la obligación de utilizarlo para los fines de utilidad pública o interés social que hayan sido invocados, en un término máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción de la decisión correspondiente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Para este efecto, la persona que tenía la calidad de propietario del bien expropiado podrá solicitar al Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble, la verificación del cumplimiento de dicha obligación, mediante proceso abreviado [...]. En caso de que se compruebe el incumplimiento de la obligación por parte de la entidad, la sentencia así lo declarará y ordenará su inscripción en la respectiva oficina de registro, a fin de que el demandante recupere la titularidad del bien expropiado. [...].<sup>75</sup>

En la ley colombiana se le permite al expropiado solicitar la devolución del bien, en caso de que la entidad expropiante no lo haya destinado al objeto de la declaratoria de utilidad pública o de interés social. Este derecho puede interponerlo ante el Tribunal Administrativo del lugar en el que se encuentra el bien y a través del proceso abreviado. Una vez verificado el incumplimiento a que refiere la norma, se reintegrará el bien a su patrimonio.

## 2. Concepto y elementos de la reversión

Para conocer los límites de la reversión, es importante conceptualizarla y definirla. A través de una definición se logrará, además, acceder a cada uno de los presupuestos y características que la configuran. Aquello permitirá obtener un mayor conocimiento de su contenido y alcances. Pues, con esto resultaría más fácil precisar cuándo y bajo qué circunstancias procedería invocarla. En virtud de que en nuestra legislación no existe una determinación clara de lo que ha de entenderse por reversión, he recurrido a la doctrina y a los artículos de profesionales que han logrado incorporarla dentro de un concepto o definición.

---

<sup>75</sup> *Ibíd.*, art. 71.

Para Alfonso Pérez Moreno, la reversión es aquella que “restituye la situación jurídica alterada por ésta [la expropiación] a su primitivo estado, al menos en lo esencial [...]”<sup>76</sup> Podría indicarse entonces, que aquello significa la restitución del bien a su primitivo dueño o, en otras palabras, recuperación de la titularidad sobre el bien, ejercida por el propietario antes del acto expropiatorio. En fin, considero que la esencia de la reversión es que el expropiado pueda recuperar el bien, bajo las condiciones que se hallen previamente establecidas en el ordenamiento jurídico.

Francisco García Gómez de Mercado, al referirse al derecho de reversión, señala que se trata de “un principio de validez inconcusa según el cual, frustrándose por una u otra razón la obra o servicio que dio causa a la expropiación, debe remitir, en todo lo posible al menos, los efectos económicos de ésta”.<sup>77</sup> De lo manifestado por el tratadista, sale a la luz una de las características de la reversión, su carácter de inconcusa. Al configurarse la reversión como aquella que no admite duda, significa que se halla respaldada con la falta de cumplimiento de la finalidad pública o social, por parte de la administración. También, conforme lo plantea nuestra legislación, con la no cancelación del valor del bien.

Por otra parte, García de Enterría, señala:

la reversión constituye un fenómeno de invalidez sucesiva, que se produce cuando desaparece el elemento esencial que motiva y justifica la expropiación, con la característica particular de que sus efectos se producen *ex nunc*, es decir, desde ahora, pues no se elimina la validez originaria de la expropiación realizada. La reversión, por lo tanto, no implica nulidad expropiatoria sino una nueva transmisión en dirección contraria, es decir, con destino a la persona que fue expropiada. Produciéndose así la restitución de la realidad patrimonial al estado en que se encontraba antes de la expropiación.<sup>78</sup>

Para Enterría, al igual que para Pérez Moreno, la reversión lleva implícita esa finalidad de restituir el bien al patrimonio del expropiado. El tratadista agrega, además, la característica de “fenómeno de invalidez sucesiva”, la que, para el autor, tiene lugar cuando desaparece aquello que justificó la expropiación. Lo que ocurriría, por ejemplo, ante el desvanecimiento del fin que justificó la declaratoria de utilidad pública o interés

---

<sup>76</sup> Alfonso Pérez Moreno, “Fundamentación del derecho de reversión en materia de expropiación forzosa”, *Revista de Administración Pública*, n.º 54 (1967): 90, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2116838>

<sup>77</sup> García Gómez de Mercado, *Gestión de la expropiación forzosa*, 273.

<sup>78</sup> Eduardo García de Enterría, *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa* (Madrid: ES, Civitas, 1965), 63.

social. En ese momento desaparecería entonces, uno de los elementos esenciales que dieron lugar a la expropiación.

Jaime Rodríguez Arana, citando al tratadista E. García Trevijano Garnica, señala que la reversión “constituye una importante garantía del expropiado; si la expropiación no se orienta hacia el destino de utilidad pública o interés social que la justifica parece claro que debe reintegrarse al particular expropiado el objeto de la operación expropiatoria”.<sup>79</sup> En esta definición se expresan los motivos que le facultan al expropiado, hacer uso de este derecho para recuperar la propiedad de su bien. Al igual que ocurre en nuestra legislación, en esta definición se señala que la reversión procede cuando la expropiación “no se orienta hacia el destino de utilidad pública o interés social [...]”.<sup>80</sup>

En el artículo de Arana, se concibe a la reversión como una garantía del expropiado. Se constituye en una garantía, por cuanto al encontrarse a su alcance, es él quien tiene la facultad de reclamar o no por la restitución de un bien. Se trata con ello de recuperar la propiedad ante el incumplimiento de la administración. Entonces, quedará a elección de éste, en conocimiento de que el objeto de la expropiación no se cumplió, optar por recuperar el bien a través de esta figura, o simplemente, dejar que éste permanezca en el dominio público.

Del mismo texto de Arana, se extrae otra conceptualización de reversión. Este autor, precisa que la reversión “no es más que el mismo derecho de propiedad que vuelve a tomar su primitiva naturaleza, en cuanto cesa el motivo de interés público prevalente que lo había obligado a transformarse en una indemnización”.<sup>81</sup> El tratadista Pérez Moreno, referido en el texto de Arana, habla de un derecho de propiedad que vuelve a su naturaleza primitiva. Lo sostenido por este autor supone que ese derecho de propiedad nunca desapareció, sino que simplemente cambió de titular, derecho que se mantuvo probablemente, en las mismas condiciones, pero con diferente dueño.

Dentro de este mismo análisis, se debe también tener en cuenta al elemento adicional que incorpora Pérez Moreno en su definición: la indemnización. Cuando se habló de la expropiación en el capítulo primero, todas sus definiciones integraban a la indemnización como uno de sus elementos. Esto no sucede con las definiciones dadas sobre la reversión, a excepción de la expuesta por Pérez Moreno. Este autor, al referirse

---

<sup>79</sup> Jaime F. Rodríguez Arana, “La reversión expropiatoria en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 7 (1989): 217, file:///C:/Users/dell/Downloads/RJ\_07\_II\_4%20(3).pdf

<sup>80</sup> *Ibíd.*

<sup>81</sup> *Ibíd.*

a la indemnización, la identifica como la calidad adoptada por el derecho de propiedad por motivo de la declaratoria de interés público. Bajo ese contexto, significaría además que, desaparecidas las razones de interés público, desaparecería también la indemnización, si el titular primitivo del bien optara por recuperarlo a través de la reversión.

De las definiciones citadas, se puede afirmar que la reversión opera cuando no se cumplió la causa que motivó la expropiación. Justamente, una de esas causas es la declaratoria de utilidad pública. Como ya se había manifestado, la utilidad pública se constituye en una razón para que proceda la expropiación destinada a satisfacer el interés público. Si esta causa desaparece, nace el derecho del propietario para reclamar el bien expropiado. Derecho que le asiste bajo el cumplimiento de ciertos requisitos y siguiendo un determinado procedimiento, los que se encuentran descritos de manera muy escueta en la ley.

Ahora bien, en lo que a los elementos de la reversión se refiere, es preciso señalar que se constituyen por aquellos que hacen parte en la expropiación. Siendo estos: quien ostenta la legitimación pasiva, quien ostenta la legitimación activa y el beneficiario. El ya citado tratadista Francisco García Gómez de Mercado, ratificando lo señalado dice que son tres los elementos de la reversión y los sintetiza de la siguiente manera: el reversionista, la administración llamada a resolver y el llamado a devolver el bien expropiado. Se habla de tres elementos porque el ente expropiante no es necesariamente el que se benefició de la expropiación, pues, esta pudo ser efectuada a favor de otro órgano del Estado. Siendo así, estos elementos son trasladados al ámbito de la reversión.

De acuerdo con nuestra ley, la reversión puede solicitarse ante el mismo órgano que emitió la declaratoria de utilidad pública y de interés social, o ante el Tribunal Contencioso Administrativo. Esto significa que el segundo elemento al que se refiere Gómez de Mercado, se configuraría en nuestro caso, ya sea por la propia administración que emitió el acto de declaratoria de utilidad pública o por un órgano con competencia jurisdiccional. Bajo este contexto, al propietario le corresponderá analizar la conveniencia o no, de proponer la restitución del bien, ante el mismo órgano emisor de la declaratoria de utilidad pública.

El referido autor, al estudiar estos elementos lo hace bajo la denominación de elementos personales. Se enfoca con mayor detalle en dos de ellos: quienes ostentan la legitimación activa y quienes ostentan la legitimación pasiva. Al referirse al primero, puntualiza lo siguiente: “el derecho de reversión es un derecho patrimonial y, por ende,

susceptible de transmisión”.<sup>82</sup> Siguiendo esta misma línea de pensamiento, se expresa Miguel Ángel Ruiz López, quien, al referirse a la legitimación activa, manifiesta: “y tal como ha quedado dicho la jurisprudencia admite la transmisibilidad *inter vivos* y *mortis causa* de este derecho, de tal manera que podrán solicitarla los adquirentes”.<sup>83</sup>

De lo dicho por estos autores, la reversión, al constituirse en un derecho sobre el cual opera la cesión, puede transmitirse a los derechohabientes del expropiado. Por lo tanto, al ser el derecho de propiedad un derecho transmisible por causa de muerte, resulta lógico que también la reversión, mecanismo cuyo objetivo es recuperar el bien, pueda ejercerse por los sucesores del ex propietario. Pues, al tener estos, interés sobre el bien, su propósito es recuperarlo para disponer de él y así ejercer todas las facultades que hacen parte del derecho de dominio.

El segundo elemento personal analizado por Francisco García Gómez de Mercado, es la legitimación pasiva. La que, en palabras del autor es “frente a quien se ha de pedir la reversión”.<sup>84</sup> Este tratadista, al igual que Miguel Ángel Ruiz López, coinciden en que la reversión procede ante la administración en cuya titularidad se halle el bien. Al respecto, nuestra legislación de la misma manera, refiere a que esta figura puede solicitarse ante el emisor del acto de declaratoria de utilidad pública, entidad que, en muchas ocasiones, es también la beneficiaria de la expropiación.

Ahora, puede ocurrir que el bien expropiado se encuentre bajo la titularidad de una entidad diferente a la que efectuó la expropiación. Si la expropiación fue en favor de un ente diferente al expropiante, aparecería el tercer elemento de la reversión, al que hacen mención los citados tratadistas: el beneficiario. Sobre este elemento, Miguel Ángel Ruiz López señala: “Si el titular del bien fuese un beneficiario (o causahabiente del beneficiario) corresponderá la competencia para resolver la reversión a la Administración a la que se encuentre vinculado el beneficiario [...] sobre él recae el cumplimiento de las obligaciones y derechos derivados de la reversión”.<sup>85</sup>

De acuerdo con lo manifestado por Miguel Ángel, el bien expropiado podría encontrarse también, bajo la titularidad del causahabiente del “beneficiario”. Siendo así,

---

<sup>82</sup> García Gómez de Mercado, *Gestión de la expropiación forzosa*, 293.

<sup>83</sup> Miguel Ángel Ruiz López, “El nuevo régimen de la reversión expropiatoria. Fundamento constitucional, antecedentes de la reforma y régimen jurídico”, *Boletín de la facultad de derecho* (Universidad de Madrid), n.º 20 (2002): 44, <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:BFD-2002-20-21DED128&dsID=PDF>

<sup>84</sup> García Gómez de Mercado, *Gestión de la expropiación forzosa*, 299.

<sup>85</sup> Ruiz López, *El nuevo régimen de la reversión expropiatoria. Fundamento constitucional, antecedentes de la reforma y régimen jurídico*, 45.

de plantearse la reversión, el causahabiente se constituiría en parte dentro del proceso, pues, es éste el que debe, en caso de que progrese la reversión, restituir el bien al expropiado. Como ejemplo de lo manifestado, podría señalarse, cuando se expropia un inmueble para destinarlo a la construcción de viviendas de interés social. En ese supuesto, al fallecer uno de los beneficiarios de dichas viviendas, surgiría la figura del causahabiente del beneficiario, al que hace referencia Ruiz López.

Miguel Ángel Ruiz López se refiere, además, a un cuarto elemento de la reversión: los terceros adquirentes registrales. A estos el autor los denomina interesados, constituyéndose por “los adquirentes de los bienes o derechos por enajenación del beneficiario”<sup>86</sup> y que están llamados a aportar datos y alegaciones en contra del expediente de expropiación. Sobre este cuarto elemento nuestra ley nada señala. Pese a dicha omisión, considero que no se vería impedida su participación, justamente por lo que menciona el tratadista, respecto a que podrían aportar datos y alegaciones al proceso y así contribuir con su resolución.

### **3. Requisitos objetivos para que opere la reversión**

Luego de haber abordado las definiciones existentes en torno al derecho de reversión, así como también, una vez analizada esta figura dentro de la legislación ecuatoriana, española y colombiana, es importante referirse a sus requisitos objetivos. El análisis de cada uno de ellos, permitirá distinguir cuándo procede realmente la reversión y bajo qué consideraciones. Para dicho estudio habrá que remitirse a la obra de Francisco García Gómez de Mercado: *Gestión de la Expropiación Forzosa*, en la que el autor señala, como requisitos objetivos a: la existencia de una expropiación, la consumación de la expropiación y la identificación del objeto.<sup>87</sup>

En palabras del autor, en lo que al primero de los requisitos objetivos se refiere, es esencial para que proceda la reversión, que exista previamente una expropiación. Por lo tanto, no se podría exigir la reposición del bien a través de esta figura, sin que éste haya sido antes expropiado. Así lo considera el tratadista, al señalar que, no es suficiente la existencia de la causa de utilidad pública, pues, aquella no es más que un presupuesto de la expropiación.<sup>88</sup> Hace hincapié en que la expropiación no puede ser confundida con la

---

<sup>86</sup> *Ibíd.*, 45.

<sup>87</sup> García Gómez de Mercado, *Gestión de la expropiación forzosa*, 302-307.

<sup>88</sup> *Ibíd.*, 303.

compraventa, pese al consentimiento que exista por parte del propietario del bien. Siendo importante entonces, tener en cuenta dicha distinción, a efectos de solicitar la reversión.

El tratadista García Gómez de Mercado, con acierto señala que la reversión deberá oponerse a una expropiación, ya que con ella es cuando todas las facultades del derecho de dominio se ven limitadas. Por lo tanto, no cabe que se ejecute frente a otros actos de la administración, pues de ser así, se atentaría contra su naturaleza. Pretender utilizar una reversión, frente a todo aquello que signifique cambio del titular de un bien, la convertiría en una figura con finalidad incierta. Siendo así, resultaría difícil precisar cuál es el objetivo específico que persigue y bajo qué condiciones procede. Por ello es necesario determinar el momento en el que esta tiene cabida.

Otro de los requisitos de la reversión, es la consumación de la expropiación. El tantas veces referido tratadista, Francisco García Gómez de Mercado, manifiesta lo necesario que resulta que la expropiación se haya consumado. Aquella consumación permitiría determinar, en caso de que no se llegara a concluir con el procedimiento expropiatorio, la responsabilidad por los daños y perjuicios causados, más no procedería solicitar la reversión.<sup>89</sup> Ante una expropiación cuasi conformada no podría solicitarse una reversión, la que es oponible únicamente ante una expropiación en la cual se han cumplido todos los presupuestos exigidos por la ley.

Para tratar el tercer requisito, señalaré textualmente lo que “CHINCHILLA PEINADO”, dice: “corresponde al sujeto que pretende ejercer dicho derecho [de reversión] probar no sólo la existencia de la transferencia expropiatoria en sí, sino que también debe probar, aun cuando sólo sea a nivel principal, la especificación de los bienes cuya reversión solicita”.<sup>90</sup> Es importante que quien reclame la reposición del bien expropiado, lo individualice claramente, estableciendo cada una de sus singularidades.

El autor dice que es necesario probar la descripción del bien. Seguramente, el objetivo de esto radique en que, siendo la reversión un mecanismo que permite recuperar el bien, es preciso que quien accede a este derecho, pruebe las condiciones en las que éste se encontraba al momento de la expropiación. No cabe duda que con ello se pretende que el inmueble, cuyo reintegro se busca, vuelva a su anterior patrimonio en las mismas condiciones en las que se encontraba al momento de ser expropiado. De no revertirse la

---

<sup>89</sup> *Ibíd.*, 306.

<sup>90</sup> Juan Antonio Chinchilla Peinado, “La reversión expropiatoria. Breves acotaciones”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, n.º 173 (1999): 75, file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Temp/SSRN-id1810502.pdf

expropiación en esas circunstancias, no podría decirse que aquella ha cumplido con su objetivo. A mi criterio, lo adecuado sería que lo recupere en iguales o mejores condiciones, debiendo considerarse para este último caso, la pertinencia o no de que se reconozca ese valor agregado que ha experimentado el bien.

#### **4. La reversión en la legislación ecuatoriana: la reversión contenida en la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública**

Al ser el tema central del presente trabajo, el análisis de la reversión, es imprescindible centrarnos en el estudio de esta figura, contenida en la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública. Este cuerpo legal, que se constituye en una reforma a la LOSNCP, ha incorporado un medio de defensa del expropiado: la reversión. Pero no solo eso, también, pretende establecer un procedimiento uniforme para llevar a cabo una expropiación, tanto por las entidades del nivel central como de los niveles seccionales. La reversión, conforme se halla referida en esta ley, tiene un contenido demasiado condicionado, pues, no se encuentra lo suficientemente desarrollada.

De acuerdo con la ley, la reversión es una medida puesta a disposición del propietario y procede: a) Cuando la administración no destine el objeto de la expropiación a los fines determinados en el acto administrativo de declaratoria de utilidad pública y b) Cuando la administración no haya cancelado el valor del bien. En relación al primer supuesto, será necesario que hayan transcurrido dos años en que no se ejecutó el objeto de la expropiación. Dicho plazo se contabilizará desde la inscripción de la transferencia de dominio. También, podrá solicitarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, transcurrido un año adicional, es decir, dentro del plazo de tres años.

En cuanto al segundo supuesto, éste se constituye en fundamento de la reversión, cuando esa falta de pago haya subsistido dentro del año siguiente a la notificación de la declaratoria. Este plazo se tendrá en cuenta siempre que no exista un juicio de por medio, de existir, se contabilizará desde que la sentencia se encuentre ejecutoriada. Ahora bien, al hablarse de una falta de pago, dentro de un plazo contabilizado desde la “notificación de la declaratoria”<sup>91</sup> significaría que la expropiación no se ha consumado. Siendo así, no podría pedirse reversión, ya que, de acuerdo con Francisco García Gómez de Mercado, la expropiación es su requisito necesario.

---

<sup>91</sup> Ecuador, *Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública*, art. 58.7.

La legislación española coincide con la doctrina, en cuanto al momento en que ha de proceder la reversión, pues, en la Ley de Expropiación Forzosa se contempla la posibilidad de interponerla ante una expropiación ya consumada. Tal aseveración se evidencia cuando señala:

Art. 54.1. En el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización que se determina en el artículo siguiente.<sup>92</sup>

Retomando el análisis de la reversión en legislación ecuatoriana, la ley, además de señalar los motivos para que proceda la reversión, establece una excepción, cuando expresa: “No cabrá la reversión si el nuevo destino del bien expropiado responde a una finalidad de utilidad pública y de interés social, así declarado previamente por la institución pública”.<sup>93</sup> Por reiteradas ocasiones se ha manifestado que en la declaratoria, debe expresarse de manera concreta el fin que se le ha de dar al bien afectado. Si es que no se determinara su destino, sería imposible recurrir a la reversión bajo el sustento de que la administración ha incumplido con esa finalidad.

Es cuestionable que la ley establezca como excepción del derecho de reversión, el cambio de destino del bien expropiado. Este señalamiento transgrede el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución. Dicha disposición señala: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.<sup>94</sup> Ese respecto a la seguridad jurídica, significa que, si la expropiación ya tiene definido el destino del bien expropiado, no procedería cambiárselo indefinidamente. En la norma se debería establecer que el cambio del destino del bien se lo efectúe por una sola vez, bajo el cumplimiento de ciertas condiciones y dentro de un tiempo determinado.

Otro tema que también se cuestiona, es que la ley no establezca un procedimiento claro, que deberá observarse por quien está llamado a resolver la reversión. La ley, de manera vaga e imprecisa, señala las causas en las que esta podría emplearse. Entonces, se dejaría en manos de quien toma conocimiento de una reversión, el señalamiento de plazos,

---

<sup>92</sup> España, *Ley de Expropiación Forzosa*, art. 54.

<sup>93</sup> *Ibíd.*, art. 58.7.

<sup>94</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, art. 82.

etapas y demás formalidades atribuibles a este derecho. La norma la prescribe de modo muy general, sin establecer siquiera los mínimos que debería contener su petición. De ser así, bastaría con que el expropiado justifique una de las causales que motivan su interposición, para que sea admitida.

Quedará entonces, conforme quedó indicado, en manos de la autoridad que resolverá sobre una reversión, ver más allá de lo que las normas señalan. Esta deberá, sin vulnerar derecho alguno y respetando el ordenamiento jurídico, decidir atendiendo cada una de las situaciones que emergen en su aplicación. Esta afirmación, que parece ser la salida al contenido deficiente de la citada norma, puede traer consigo graves inconvenientes. Pues, al quedar a discreción de dicha autoridad, fijar el procedimiento a observarse en este tipo de procesos, podría devenir en un actuar arbitrario.

Ahora bien, otra de las razones para que proceda la reversión, de acuerdo a la ley, es la falta de pago. En este punto, es importante hacer hincapié en que la ley no toma en cuenta que, la reversión debe aplicarse frente a una expropiación que se encuentre consumada, no antes. Por lo que, al señalarse que la reversión procede ante una falta de pago, es reconocer que la expropiación no se ha consumado y que, por lo tanto, este derecho es improcedente. Esto último en virtud de que la ley exige el “pago previo” para que tenga lugar una expropiación. Bajo este contexto, no se estaría cumpliendo con la exigencia constitucional de que, una expropiación debe estar antecedida del pago previo.

No cabe duda que la reversión procede únicamente frente a una expropiación consumada. Es decir, cuando concurren todos los presupuestos referidos previamente. Ahora bien, si la expropiación no se ha perfeccionado, no se podría pedir la devolución del bien a través de la reversión, lo que no impide al propietario exigir su restitución por otra vía. Pero como la ley no regula tal situación, a mi criterio, la única posibilidad que le asiste al propietario, es pedir la revocatoria de la declaratoria de utilidad pública y que el emisor del acto disponga la restitución del bien.

De todo lo manifestado, cabe realizar algunas precisiones. La finalidad del legislador, al incorporar a la reversión dentro de la reforma que se realiza a la LOSNCP, fue establecer un mecanismo que le permita al expropiado recuperar su propiedad. Una de las razones para que proceda, es ante el incumplimiento de los fines de declaratoria de utilidad pública. Pese a las buenas intenciones que pueda tener la expedición de la norma, siguen existiendo vacíos en torno a este trascendental derecho, así como ciertas contradicciones con disposiciones constitucionales.

En definitiva, los problemas que existen en torno a la reversión contenida en nuestra legislación, se deben a la vaguedad de la única disposición que la regula. La ambigüedad en que la presenta la ley, genera inconvenientes al momento de determinar si se trata de una figura oponible a la expropiación, a la utilidad pública o a ambas. La forma como se encuentra positivizada, se presta para interpretaciones equívocas sobre su verdadero alcance y procedencia. Aquello puede devenir en que su aplicación sea mal utilizada y a conveniencia de quien pretenda ejercer este derecho.

## 5. Efectos de la reversión

Al respecto, Efraín Pérez al analizar las normas que en nuestra legislación tratan la expropiación, puntualiza un solo efecto resultante de la reversión: la restitución del bien. El tratadista expresa: “La acción de los propietarios expropiados para readquirir sus bienes se llama en doctrina: *de retrocesión*”.<sup>95</sup> En el señalamiento que realiza Efraín Pérez, se evidencia un solo elemento derivado de la reversión: la “readquisición” del bien. Es decir, la reversión se caracterizaría, según el autor, por la sola recuperación del bien, pero ese bien debe ser recuperado en las mismas condiciones en las que se encontraba al momento de la expropiación.

En este mismo sentido se expresa Ernesto García-Trevijano Garnica, al señalar que el efecto primordial de la reversión consiste en que:

el expropiado recobre el bien mismo a su libre voluntad (siempre, por supuesto, que concurra alguna de las causas legales) y no simplemente que obtenga una compensación económica. [...]. es posible que, aparte de la devolución in natura del bien, se hayan producido perjuicios al reversionista, por ejemplo, por el retraso en su devolución. En tal caso, éste podrá reclamar de la Administración causante del daño la indemnización correspondiente.<sup>96</sup>

El referido tratadista, se refiere además a la pertinencia de solicitar una indemnización, en caso de que no se pueda recuperar el bien. Pero, para que dicha

---

<sup>95</sup> Efraín Pérez, *Derecho administrativo*, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009), 2: 533.

<sup>96</sup> Ernesto García-Trevijano Garnica, “Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria”, *Revista de Administración Pública*, n.º 112 (1987): 128-30, file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Dialnet-SobreElAlcanceYEfectosDeLaReversionExpropiatoria-16926.pdf

indemnización tenga lugar, deberá considerarse los presupuestos exigidos por el ordenamiento jurídico.

Por su parte, Francisco García Gómez de Mercado, señala como efectos de la reversión, los siguientes: devolución del bien expropiado, efectos frente a terceros, el aprovechamiento urbanístico. A continuación, efectuaré un análisis de cada uno de ellos.

En cuanto a la devolución del bien expropiado, la doctrina la considera como el principal efecto normal de la reversión. El tratadista precisa que dicha restitución debe ir acompañada necesariamente, de la devolución del justo precio pagado. Líneas seguidas manifiesta el autor, que de no ser posible exigir la devolución del bien, deberá procederse a reclamar una indemnización.<sup>97</sup> Resulta de gran importancia la puntualización efectuada por este autor, quien le señala una salida al expropiado, ante la imposibilidad de recuperar el bien, pudiendo optar porque la administración le indemnice frente a tal imposibilidad.

Adicionalmente, Gómez de Mercado bajo esta premisa, señala que al expropiatario le asiste el derecho a reclamar la indemnización por los daños y perjuicios. Esta consideración, a simple vista parecería ser positiva, en la medida en la que le permite al propietario ser compensado de alguna manera, por ejemplo, si su bien ha sido derrocado. En ese supuesto, recuperarlo bajo esas condiciones, más que representarle un resultado efectivo de la reversión, le importaría perjuicios, por la erogación de gastos destinados a reconstruir el bien.

Pese a lo positivo que parece ser exigir la indemnización ante una expropiación que ha fracasado, lo manifestado por este autor, genera algunas interrogantes. ¿Estaríamos ante un caso de doble indemnización? si ya se consumó la expropiación, ya se pagó el justo precio, ¿entonces también cabría demandar indemnización? Para responder estas preguntas, hay que partir señalando que, según la ley, con o sin acuerdo el precio que se establece por el bien no podrá exceder del diez por ciento sobre el valor de su avalúo.

En virtud de lo manifestado, a mi consideración, tendría lugar la indemnización a que se refiere el autor, si cuando se impugnó el justo precio, éste no resultó ser satisfactorio al propietario. Por otra parte, de haber existido acuerdo entre expropiante y expropiado, mal podría este último reclamar otra indemnización. Habiendo demostrado conformidad, lo pertinente en este caso, sería que se tomen correctivos respecto de los

---

<sup>97</sup> García Gómez de Mercado, *Gestión de la expropiación forzosa*, 339.

funcionarios responsables de que el bien no haya cumplido con los fines de utilidad pública o interés social, siempre que aquello se deba a una acción u omisión de estos.

La administración no puede permanecer estática, ante la improcedencia de una reversión puesta en marcha por el ex propietario. Deberá poner en movimiento mecanismos tendientes a subsanar tal imposibilidad, en miras a la protección y garantía de los derechos del expropiado. Ese resarcimiento ante dicho impedimento, no se contempla en nuestra ley, la que se limita a identificar remotamente los motivos en los que la reversión tiene lugar. De requerirse indemnización, esta tendría lugar, de acuerdo con la doctrina, cuando “se hayan producido perjuicios al reversionista, por ejemplo, por el retraso en su devolución [del bien]”.<sup>98</sup>

Para referirse al segundo efecto de la reversión: efectos frente a terceros, Gómez de Mercado trae a consideración lo expresado por la Ley 38/1999 y por Gimeno Feliu. El tratadista señala que para él “era aceptable la literalidad del precepto, de modo que la reversión tendrá lugar siempre, aunque los bienes hayan sido adquiridos por terceros de buena fe y a título oneroso”. Cita a Fernández Vara, quien refiere: “a pesar de omitirse en la inscripción el derecho de reversión, éste perjudica a tercero, aunque esté amparado en la fe registral”.<sup>99</sup> Estas referencias permiten concluir que la reversión surte efecto, no sólo ante el beneficiario, sino frente a todo aquel que se encuentre en poder del bien.

El tercer y último efecto, es el aprovechamiento urbanístico como objeto de la reversión. El autor, para tratar el tema, analizó la sentencia del Tribunal Supremo, de 8 de noviembre de 2006. Esta sentencia, en resumen, señala que la reversión no impediría recuperar, no únicamente el bien objeto de expropiación sino, además, el aprovechamiento urbanístico constituido sobre él, debiendo cancelar el valor correspondiente a tal aprovechamiento.<sup>100</sup> Esto, a mi criterio, resulta improcedente, teniéndose en cuenta que al expropiado se le sometió a una especie de “imposición” cuando se le expropió el bien. En este sentido, mal podría requerírsele el pago, por las obras que pudieron ejecutarse por parte del Estado, por motivo de la expropiación.

Sobre este punto se especifica, además, a manera de ejemplo, el siguiente: si el ex propietario, que decide recuperar su terreno, nada expresó respecto a la inclusión de obras que pudiesen incidir en el costo del bien, como las de carácter urbanístico, esto supondría un valor agregado que no podría ser desconocido. Hacer aquello significaría

---

<sup>98</sup> García-Trevijano Garnica, *Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria*, 130.

<sup>99</sup> *Ibíd.*, 340.

<sup>100</sup> *Ibíd.*, 343.

aprovecharse inadecuadamente de un beneficio, cuyo financiamiento fue erogado por el Estado. Por el contrario, no habría un inadecuado aprovechamiento de un beneficio por parte del propietario, si él se sometió involuntariamente a un proceso que legalmente le faculta a la administración, a incorporar a su patrimonio un bien privado.

## **6. La reversión como mecanismo restitutivo del bien expropiado y del ejercicio del derecho a la vida digna**

Antes de determinar si la reversión se constituye realmente en un mecanismo restitutivo del bien expropiado y del ejercicio del derecho a la vida digna, se debe hacer hincapié en que la reversión procede exclusivamente, frente a una expropiación plenamente conformada. Al respecto, Jaime F. Rodríguez Arana, refiere: “La reversión constituye un instrumento de primer orden para garantizar los fines de interés público que dominan la institución expropiatoria. Juega, por tanto, un importante papel como técnica de garantía de los derechos de los particulares y, por ello, permite reducir la actividad expropiatoria a sus justos límites”.<sup>101</sup>

La puntualización efectuada se la hace en razón de que existe mal utilización de esta figura, ejecutándola incluso, frente a una declaratoria de utilidad pública. Tal confusión se refleja del contenido de la resolución número: A 011 de 03 de abril de 2018, emitida por el doctor Mauricio Rodas Espinel, en ese entonces, alcalde del Distrito Metropolitano de Quito. Esta resolución, cuyo detalle consta en el anexo I de este trabajo, erróneamente invoca el artículo 58.7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, como fundamento para dejar sin efecto una declaratoria de utilidad pública, a través de la reversión.

Si el objetivo de la reversión es la “restitución de un bien expropiado”, no entiendo bajo qué circunstancias, en el acto administrativo citado, se invoca la reversión ante una declaratoria de utilidad pública. Pues, tal como quedó indicado en párrafos anteriores, la reversión procede únicamente cuando existe una expropiación. En lo que respecta a la resolución mencionada, al propietario le asistiría la posibilidad de pedir la revocatoria de la declaratoria de utilidad pública, más no, solicitar la reversión. Debiendo tenerse en cuenta también que la ley objeto de análisis, no regula de manera concreta, cómo se ha

---

<sup>101</sup> Rodríguez Arana, *La reversión expropiatoria en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, 211.

de proceder para solicitar la devolución del bien afectado por una declaratoria de utilidad pública.

Retomando lo señalado por Arana sobre la reversión, el autor la caracteriza como garantía de los derechos de los particulares. La calidad de garantía le dota a este importante mecanismo, de la condición de presupuesto encaminado a la seguridad y protección del derecho privado. Al decir del tratadista “derechos particulares” se haría mención a los derechos que directa o indirectamente pudieron resultar afectados, ya sea en su sentido individual o general. Situación que no puede alejarnos de lo que en esencia es la reversión: un mecanismo que tiene como fin la recuperación del bien y, por ende, de las facultades del derecho de propiedad que pesan sobre él.

Ahora bien, habiéndose precisado que la reversión procede exclusivamente ante una expropiación, corresponde determinar si en realidad se constituye en un mecanismo de restitución del bien. Tanto la doctrina y las legislaciones previamente analizadas, coinciden en que el objetivo de la reversión es justamente, la recuperación del bien. Bajo esta premisa, es importante señalar que nuestra ley establece a favor del expropiado, esa posibilidad de solicitar su devolución, bajo el cumplimiento de determinadas condiciones y requisitos. Entonces, partiendo de que nuestra ley se encuentra alineada con ese objetivo, es pertinente analizar ahora, en qué medida esa restitución del bien permite recuperar el ejercicio del derecho a la vida digna, que pudo verse limitado con la expropiación.

Siendo necesario señalar antes, que la expropiación se constituye en una facultad de la administración pública, reconocida legal y constitucionalmente. Por lo tanto, el actuar administrativo, en un proceso expropiatorio, es legítimo y válido siempre que se ejecute observando los requisitos y procedimiento que establece el ordenamiento jurídico. Una vez puntualizado aquello, podría afirmar que, únicamente ante el evento de que la entidad expropiante omita tales exigencias, esa expropiación se constituiría en un acto de vulneración al derecho a la propiedad y al de vida digna.

Adicional a lo manifestado, si el bien expropiado constituye la única fuente de ingresos o sirve como única vivienda y la indemnización no cubre los efectos colaterales de la expropiación, el derecho a una vida digna del expropiado se ve directamente afectado. En cuanto a la indemnización, la legislación peruana la incluye dentro del “perjuicio económico” y señala:

Artículo 12.- Órgano encargado de la Tasación. El valor de la Tasación para adquirir inmuebles destinados a la ejecución de Obras de Infraestructura es fijado por la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de su unidad orgánica competente [...]

13.2 El valor del perjuicio económico: Incluye la indemnización por el eventual perjuicio, que comprende únicamente al lucro cesante y daño emergente, siempre que se encuentren acreditados y/o cuenten con un informe debidamente sustentado por parte del Sujeto Activo o del Beneficiario. No procede indemnización de carácter extrapatrimonial. El monto de la indemnización incluye los gastos de traslado de bienes dentro del territorio nacional en que incurra el Sujeto Pasivo como consecuencia de la Adquisición o Expropiación, como parte del daño emergente. General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de su unidad orgánica competente.<sup>102</sup>

Ya enfocándome en la reversión como mecanismo restitutivo del bien, puedo señalar que, si la reversión le implica al expropiado recuperar el bien en condiciones disminuidas, en los casos en los que éste es su única fuente de ingresos o única vivienda, la reversión no se constituiría en un mecanismo restitutivo del ejercicio del derecho a una vida digna. Por el contrario, si le permite recuperar el bien, en iguales o mejores condiciones, considero que la reversión sí constituye un mecanismo restitutivo del ejercicio del derecho a una vida digna.

Si tal recuperación no es posible, debido a que por acción del beneficiario se modificaron las condiciones del bien, se deberían definir medidas que permitan resarcir esa imposibilidad. Estas medidas deberían aplicarse previo análisis de los factores que le dieron lugar. Cuestión que generalmente ocurre cuando recuperar el bien le representa un perjuicio al reversionista. Ante esto la doctrina señala que es procedente solicitar el pago de una indemnización. Pero, como se señaló, se deberá analizar su procedencia, en atención a los motivos que la ocasionaron.

Otro tema que también requiere de análisis y que considero, afecta al reversionista, es cuando la ley permite que el fin de la declaratoria de utilidad pública, pueda modificarse. A mi criterio, la intención del legislador al momento de establecer dicha posibilidad, como una excepción para que proceda la reversión, fue la de evitar que la administración ejecute un nuevo proceso expropiatorio sobre el mismo bien. Pues, esto le significaría a la entidad, un ahorro de tiempo y recursos. Lo cuestionable de tal

---

<sup>102</sup> Perú, *Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura*”, Diario Oficial DS Nro. 015-2020-Vivienda, 26 de octubre de 2020, art. 12.

excepción es que esa facultad no se halle sujeta a un límite en el tiempo, ni se determinen las veces en que la administración puede cambiar el destino del bien.

En consideración a lo expuesto, la recuperación del bien llevaría implícito el ejercicio del derecho a la vida digna, por formar parte de ese conjunto de derechos que lo integran y que le permiten al hombre, desarrollarse de manera adecuada. Viéndose frustrada la posibilidad de recuperar el bien, se ve frustrado también, el reintegro de ese derecho. El que se instituye como el derecho cumbre porque a su conformación concurren muchos otros, entre los que se encuentra, el de propiedad. Si nuestra ley se mantiene con contenidos ambiguos, que, en lugar de facilitar el acceso a la reversión, se convierte en una barrera para ello, mal podría hablarse de un adecuado ejercicio de este derecho.

La falta de determinación de un procedimiento, es otro problema que brota de la ley. En virtud de esto, es importante que se regule un procedimiento al que se sujetaría la reversión. Si no existe un procedimiento claro y con determinación de tiempos a cumplirse, quedaría a discreción de la autoridad llamada a resolver, optar por uno. Dicha autoridad deberá tener en cuenta que esa discrecionalidad, “no implica arbitrariedad ni mucho menos actuar de modo o manera ilegal, de modo que, la operación que la Administración realiza en base de su potestad discrecional, implica de suyo un obrar con apego a la legalidad”.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Morales Tobar, *Manual de derecho procesal administrativo*, 38-39.



## Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

Del análisis efectuado a la declaratoria de utilidad pública, a la expropiación y a la reversión, de acuerdo a cómo se encuentran descritas por la doctrina y en la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública; una vez analizados también derechos como el de propiedad y el de vida digna, se precisan las siguientes conclusiones:

La declaratoria de utilidad pública limita las tres facultades del derecho de propiedad: uso, goce y disposición. Lo cual considero, debería suceder cuando tiene lugar la expropiación, la que, en muchos casos, ni siquiera llega a configurarse.

El justo precio no obedece a los valores reales del mercado.

El cambio del fin de la declaratoria de utilidad pública atenta contra el derecho a la seguridad jurídica, en razón de que la norma no es clara en cuanto al momento en el que procede la reversión, pues, interpuesta esta, le da la posibilidad a la entidad pública a que cambien el destino del bien.

Al establecerse en la norma, que se puede recurrir únicamente del “justo precio”, se atenta contra el derecho de impugnación, en razón de que éste se encuentra garantizado en la Constitución, cuando se señala que todo acto que emane de la administración pública es impugnable.

Existe falta de técnica legislativa, ya que conceptualmente la reversión se aplica ante una expropiación ya consumada, mientras que, en la legislación ecuatoriana, se establece la posibilidad de plantearla también, ante una declaratoria de utilidad pública.

Si el bien expropiado constituye la única fuente de ingresos o sirve como única vivienda y la indemnización no cubre los efectos colaterales de la expropiación, el derecho a una vida digna del expropiado se ve directamente afectado.

Si la reversión le implica al expropiado recuperar el bien en condiciones disminuidas, en los casos en los que éste es su única fuente de ingresos o única vivienda, la reversión no se constituiría en un mecanismo restitutivo del ejercicio del derecho a una vida digna. Por el contrario, si le permite recuperar el bien, en iguales o mejores condiciones, considero que la reversión sí constituye un mecanismo restitutivo del ejercicio del derecho a una vida digna.

## **Recomendaciones**

En la determinación del justo precio se debe considerar el valor de mercado del bien objeto de expropiación.

En la indemnización deben considerarse las particularidades de cada bien, a fin de que la misma se establezca atendiendo todos los efectos colaterales que se deriven de la consiguiente expropiación.

En la norma se debería establecer que el cambio del destino del bien se lo efectúe por una sola vez, bajo el cumplimiento de ciertas condiciones y dentro de un tiempo determinado.

En la norma se debe eliminar la posibilidad de recurrir únicamente del “justo precio”. Se debería permitir, además, impugnar la declaratoria de utilidad pública.

La norma debería limitar la posibilidad de solicitar la reversión, únicamente ante una expropiación ya consumada.

Ante la imposibilidad de recuperar el bien en iguales o mejores condiciones, deberían definirse medidas que permitan resarcir dicha imposibilidad.

## Bibliografía

- Andrade Mayorga, Santiago Humberto. “Delimitación de la tutela del derecho de propiedad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana”. 2016.
- Cabanillas Sánchez, Antonio. “La propiedad”, Departamento de Derecho Civil de la Universidad de Valencia, Vol. 1 (1996).  
[https://books.google.com.ec/books?id=VkUfBolixLwC&pg=PA6&lpg=PA6&dq=ISBN+84-370-2876-0&source=bl&ots=aUh5i\\_esZG&sig=ACfU3U0tiJx6SqZWpCKWUjV1lz6RZ0168A&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjy9fuYnqvAhUrxVkKHf7vCOEQ6AEwBHoECBoQAw#v=onepage&q=ISBN%2084-370-2876-0&f=false](https://books.google.com.ec/books?id=VkUfBolixLwC&pg=PA6&lpg=PA6&dq=ISBN+84-370-2876-0&source=bl&ots=aUh5i_esZG&sig=ACfU3U0tiJx6SqZWpCKWUjV1lz6RZ0168A&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjy9fuYnqvAhUrxVkKHf7vCOEQ6AEwBHoECBoQAw#v=onepage&q=ISBN%2084-370-2876-0&f=false)
- Carrión Eguiguren, Eduardo. *Curso de Derecho Civil de los Bienes*. Ediciones de la Universidad Católica. Quito, 1982.
- Cassagne, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2006.
- Chiliquina Ramírez, Juan Carlos. “Mecanismos que viabilizan la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público”. Andina Simón Bolívar, 2016.
- Chinchilla Peinado, Juan Antonio. “La reversión expropiatoria. Breves acotaciones”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. n.º 173 (1999).  
<file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Temp/SSRN-id1810502.pdf>
- Cofone, Ignacio. “Los alcances del control judicial en la expropiación”. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 2013.
- Colombia. Ley 388 (1997).
- Corte Constitucional de la República de Colombia. Sentencia C-189/06”, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) de la Ley 2ª de 1959 (2006).  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-189-06.htm>
- Corte IDH. Sentencia de 6 de mayo de 2008 (Excepción Preliminar y Fondo), Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, Pub. L. No. 6 de mayo de 2008 (s/f).  
[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_179\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_179_esp.pdf)
- De Cores, Carlos Andrés, y Juan Manuel Cal. “El concepto de Interés Público y su incidencia en la Contratación Administrativa”. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 2007.
- Dromi, José Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*, 1987.
- Ecuador. Código Civil (s/f). Registro Oficial 46, Suplemento, 24 de junio de 2005.
- . Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (s/f). Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.
- . Constitución de la República del Ecuador (s/f). Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública (s/f). Registro Oficial 966, Suplemento, 20 de marzo de 2017.
- España. Ley de Expropiación Forzosa (351d. C.).
- García de Enterría, Eduardo. *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa*. Madrid: Civitas, 1965.
- García Gómez de Mercado, Francisco. *Gestión de la expropiación forzosa*. Vol. 2. Granada: Comares, 2007.
- . “La reversión: concepto y regulación”. En *Gestión de la expropiación forzosa*, Comares., 2007.

- García-Trevijano Garnica, Ernesto. “Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria”, *Revista de Administración Pública*, núm. n.º 112 (1987). file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Dialnet-SobreElAlcanceYEfectosDeLaReversionExpropiatoria-16926.pdf.
- Graciano González, R. Arnaiz. *Bioética: un nuevo paradigma. De ética aplicada a ética de la vida digna*. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2016.
- Granja, Nicolás. *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Universitaria, 2001.
- Guerra P., Diego X. *El proceso expropiatorio en el Derecho Municipal Ecuatoriano*. Municipio de Quito. Quito, 1995.
- Guillermo, Borda. *Tratado de derecho civil*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1978.
- Morales, Jorge. *Lecciones de derecho civil romano*. Cuenca, 2011.
- Morales Tobar, Marco. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, 2011.
- Morello, Augusto M., y Guillermo C. Morello. *Los derechos fundamentales a la vida digna y a la salud*. Librería Editora Platense., 2002.
- Moscoso, Homero. *Apuntes de Derecho Civil: Bienes*. Cuenca, 2008.
- Pérez, Efraín. *Derecho Administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Vol. 2. Quito, 2009.
- . *Manual de Derecho Administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, 2011.
- Pérez Moreno, Alfonso. “Fundamentación del derecho de reversión en materia de expropiación forzosa”, *Revista de Administración Pública*, núm. n.º 54 (1967). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2116838>.
- Perrone, Nicolás M. “Artículo 21. Derecho a la propiedad privada”. *La Ley, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho*, s/f, 2013.
- Perú. Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura (s/f).
- Planiol, Marcelo. *Tratado práctico de derecho civil francés*. Habana: Juan Buxo, 1930.
- Restrepo Medina, Manuel Alberto. “Protección y limitación constitucional: de la prohibición de la confiscación a la expropiación y la extinción del domicilio”. En *Teoría Constitucional*, s/f.
- Revista de Derecho Foro, Universidad Andina Simón Bolívar. “Protección jurídica del patrimonio público”, 2014.
- Rocha Pullopaxi, Milton Enrique. “Interés nacional en el constitucionalismo del Buen Vivir”. tesis profesional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5312/1/T2055-MDE-Rocha-Interes.pdf>.
- Rodríguez Arana, Jaime F. “La Reversión Expropiatoria en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo”. file:///C:/Users/dell/Downloads/RJ\_07\_II\_4.pdf, s/f.
- Ruiz López, Miguel Ángel. “El nuevo régimen de la reversión expropiatoria. Fundamento constitucional, antecedentes de la reforma y régimen jurídico”. *Boletín de la Facultad de Derecho*, 2002.
- Sainz Moreno, Fernando. *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*. Madrid: Civitas, 1976.
- San Román, Rafael. “Derecho a la propiedad privada”. Consultado el 12 de agosto de 2018. [www.alandar.org](http://www.alandar.org).
- “Sentencia C-189/06”, s/f. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-189-06.htm>.

Torres Acosta, Alexandra. “Declaratoria de utilidad pública e interés social. Afectación de inmuebles al interés público. Alcances de la medida. Distinciones.” *Revista de Derecho Privado*, 2001.

Valencia Zea, Valencia Zea. *Derecho Civil*. Vol. Tomo 2. Bogotá: Temis, 1980.



Anexos

**Anexo 1. Resolución No. A 011, 3 de abril de 2018**



## Resolución **A** 011

**Doctor Mauricio Rodas Espinel**  
**ALCALDE METROPOLITANO DE QUITO**

### CONSIDERANDO:

- Que, el artículo 323 de la Constitución de la República determina que: *“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”*.
- Que, el artículo 376 de la Constitución de la República, establece que para hacer efectivo los derechos a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, *“las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley”*.
- Que, los artículos 446 a 459 y 594 a 596 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) regulan los elementos sustantivos y el procedimiento de expropiación a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.
- Que, en el ámbito del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la distribución de funciones entre los órganos, organismos y entidades metropolitanas, los requisitos y el procedimiento para llevar a término un trámite de expropiación (“Expediente de Expropiación”) en sede administrativa y algunos de los aspectos de la intervención pública en sede judicial, se encuentran regulados a través de la Ordenanza Metropolitana No. 181, publicada en el Registro Oficial 376, de 13 de octubre de 2006.
- Que, el artículo 447 reformado del COOTAD, determina que la competencia para resolver la declaratoria de utilidad pública de bienes a ser expropiados les corresponde a las máximas autoridades administrativas de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto para los casos de expropiación de predios para vivienda de interés social o para la regularización de asentamientos urbanos en los que es competente el Concejo Metropolitano de conformidad con los artículos 595 y 596 del COOTAD.
- Que, mediante Resolución C0779 de 25 de noviembre de 2010, el Concejo Metropolitano facultó al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, a modificar las resoluciones de declaratoria de utilidad pública expedidos por el Cuerpo Colegiado, cuando el caso lo amerite, en ejercicio de la atribución exclusiva prevista en el artículo 447 del COOTAD.
- Que, de conformidad con el primer inciso del artículo 447 del COOTAD la declaratoria de utilidad pública se efectuará mediante un acto debidamente motivado en el que



A 011

- constará la individualización del bien o bienes requeridos y los fines a los que se destinará; acto administrativo al que se agregará el informe de la autoridad correspondiente de que no existe oposición con la planificación del ordenamiento territorial establecido, el certificado del registrador de la propiedad, el informe de valoración del bien y la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para proceder con la expropiación.
- Que, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en el Art. 58.7 establece: “Reversión. En cualquier caso en que la institución pública no destine el bien expropiado a los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública y de interés social, dentro del plazo de dos años, contado desde la fecha en que quede inscrita en el registro de la propiedad la transferencia de dominio, el propietario podrá pedir su reversión ante el mismo órgano que emitió la declaratoria de utilidad pública, y de interés social o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el plazo de tres años. No cabrá la reversión si el nuevo destino del bien expropiado responde a una finalidad de utilidad pública y de interés social, así declarado previamente por la institución pública.
- Que, el Concejo Metropolitano mediante Resolución No. C 252 de 26 de septiembre de 2016, sustitutiva de la resolución No. C-0779 del 25 de noviembre del 2010, resolvió: “Delega al Alcalde Metropolitano y a los Gerentes de las Empresas Públicas Metropolitanas para que mediante los actos administrativos necesarios puedan concluir, modificar y/o revertir los actos de declaratoria de utilidad pública y servidumbres reales gratuitas y onerosas emitidas por el Concejo Metropolitano al amparo de lo que establecía la Ley Orgánica de Régimen Municipal, vigente hasta octubre del 2010, con el fin de dar celeridad a los procesos que se encuentran en desarrollo de las diferentes instancias municipales o judiciales; en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable”.
- Que, el Concejo Metropolitano mediante Resolución de Declaratoria de Utilidad Pública aprobada en sesión ordinaria de 26 de marzo de 2009, resolvió la expropiación del inmueble de propiedad de la señora Carlota Montahuano Pérez, requerido por el MDMQ para destinarlo a obra social y a una serie de actividades como cursos de capacitación, talleres, en coordinación con la comunidad del sector, organizaciones y fundaciones, en beneficio de niños, jóvenes, adultos y discapacitados.
- Que, mediante Oficio N° 0002713 del 11 de mayo del 2016 y 0005316 del 21 de octubre del 2016 de la Administración Zonal Centro “Manuela Sáenz”, requiere la reversión de la antedicha declaratoria de utilidad pública.
- Que, los señores Augusto Elías Montahuano González, Mónica Yolanda Montahuano González y Julio César Montahuano Taipe, presentan en forma libre y voluntaria la renuncia expresa a exigir indemnización alguna y a iniciar cualquier acción legal tendiente al reclamo de daños y perjuicios derivados de la resolución de declaratoria de utilidad pública que se revierte mediante la presente Resolución.
- Que, la Procuraduría Metropolitana (Expediente N° 2016-01367 del 17 de octubre del 2017, emite criterio legal favorable para que se proceda la reversión de la referida declaratoria de utilidad pública.



**A 011**

Que, del Certificado del Registro de la Propiedad No. C70360515001 del 11 de enero del 2016, consta inscrita la declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación, no así la transferencia de dominio del bien expropiado.

En ejercicio de la delegación contenida en la Resolución del Concejo Metropolitano de Quito No. C 252 de 26 de septiembre de 2016, sustitutiva de la resolución No. C 0779 del 25 de noviembre del 2010,

**Resuelve:**

**Art. 1.-** Revertir la Declaratoria de Utilidad Pública resuelta por el Concejo Metropolitano de Quito, en sesión pública ordinaria realizada el 26 de marzo de 2009, con fines de expropiación del inmueble de propiedad de la señora Carlota Montahuano Pérez, requerido por la Municipalidad para destinarlo a obra social y una serie de actividades como cursos de capacitación, talleres, en coordinación con la comunidad del sector, organizaciones y fundaciones, en beneficio de niños, jóvenes, adultos y discapacitados, cuya información individualizada es la siguiente:

<b>Titular:</b>	Montahuano Pérez Carlota
<b>Ubicación:</b>	Pedro Fermín Cevallos No.334 y Olmedo
<b>Número de Predios:</b>	56206
<b>Clave Catastral:</b>	20001-25-004
<b>Superficie total del bien:</b>	412,00m <sup>2</sup>
<b>Superficie afectada:</b>	412,00m <sup>2</sup>
<b>Linderos de la superficie afectada:</b>	Norte: Ordóñez Mendoza Jim y Otros en: 24,00m; en 2,35m y en: 5,50m. Sur: Herrera Zapata Tobías en: 21,00m, y Játiva V D Aguilar Laura en 7,65m, y en: 2,90m. Este: Játiva V D Aguilar Laura en: 5,00m, y en: 8,00m. Oeste: Calle Pedro Fermín Cevallos en: 13,50m.
<b>Avalúo terreno:</b>	USD 16.306,96
<b>Avalúo construcciones:</b>	USD 43.103,00
<b>Valor:</b>	USD 59.409,96

**Art. 2.-** Disponer que se agregue a esta Resolución: (a) Resolución de Declaratoria de Utilidad Pública emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, en sesión pública ordinaria de 26 de marzo de 2009, al considerar el informe No. IC-2009-205 de la Comisión de Propiedad y Espacio Público; (b) Oficio N° 0002713 del 11 de mayo del 2016 y 0005316 del 21 de octubre del 2016 de la Administración Zonal Centro "Manuela Sáenz"; ("Solicitud del Requirente"), c) Oficio S/N de 21 de enero del 2016, presentado por el afectado; d) oficio Exp. N° 2016-01367 del 17 de octubre del 2017 de la Procuraduría Metropolitana, (e) Certificado del Registro de la Propiedad No. C70360515001 del 11 de enero del 2016.

**Art. 3.-** Disponer que, de conformidad con lo previsto en el artículo 448 del COOTAD, se notifique con el contenido de esta Resolución, dentro de los siguientes tres días hábiles



**A 011**

desde la fecha de expedición, al Registrador de la Propiedad, quien deberá tomar las medidas necesarias a fin de levantar toda medida cautelar constituida sobre el inmueble anteriormente individualizado cuya declaratoria de utilidad pública se revierte, a los titulares del bien materia del Expediente de Expropiación, a los acreedores hipotecarios, de haberlos, y a la Administración Zonal Centro "Manuela Sáenz".

**Art.4.-** Disponer la notificación del contenido de la presente Resolución a la Dirección Metropolitana Financiera Tributaria con el propósito de que dé aplicación inmediata a lo previsto en el artículo 456 del COOTAD, en lo que le corresponde.

**Disposición Final.-** Encárguese de la ejecución de la presente Resolución a la dependencia metropolitana requirente.

Dado en Quito, Distrito Metropolitano, 03 ABR. 2018



Doctor. Mauricio Rodas Espinel



ALCALDE DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**RAZÓN:** Siento por tal, que la Resolución que antecede fue emitida y suscrita por el Doctor Mauricio Rodas Espinel, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el 03 ABR. 2018

**LO CERTIFICO.** Distrito Metropolitano de Quito, 03 ABR. 2018



Ab. Diego Cevallos Salgado

SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Venezuela entre Chile y Espejo, Palacio Municipal,  
1er. Piso • Teléfonos: 2571784 - 2285896

90

0739

31 MAR 2009

Señores

REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD  
PROCURADORA METROPOLITANA (E)  
ADMINISTRADORA MUNICIPAL DE LA ZONA MANUELA SÁENZ  
DIRECCIÓN METROPOLITANA FINANCIERA TRIBUTARIA  
DIRECCIÓN METROPOLITANA FINANCIERA  
UNIDAD DE GESTIÓN DE LA PROPIEDAD INMUEBLE MUNICIPAL  
DIRECTOR METROPOLITANO DE CATASTRO  
CATALINA AVILÉS, DIRECTORA DE LA FUNDACIÓN JONATHAN  
CARLOTA MONTAHUANO PÉREZ

Presente

De mi consideración:

El Concejo Metropolitano de Quito, en sesión pública ordinaria realizada el jueves 26 de marzo del 2009, al considerar el Informe No. IC-2009-205 de la Comisión de Propiedad y Espacio Público, de conformidad con los Arts. 63 numeral 11; 237, 239 y siguientes de la Ley Orgánica de Régimen Municipal codificada, en concordancia con el Art. 8 numeral 10 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, y Secciones I y II del título innumerado "Procedimiento Expropiatorio y de Establecimiento de Servidumbres", a continuación del Título I, Libro Segundo del Código Municipal (agregado por la Ordenanza Metropolitana 0181, publicada en el Registro Oficial No. 376, de 13 de octubre del 2006), resolvió declarar de utilidad pública e interés social, con fines de expropiación total, y dictar el acuerdo de ocupación urgente del predio No. 56206, clave catastral 20001-25-004, ubicado en las calles Pedro Fermín Cevallos No. 334 y Olmedo, sector San Blas, de propiedad de la señora **CARLOTA MONTAHUANO PÉREZ**, requerido por la Municipalidad para destinarlo a obra social y una serie de actividades como cursos de capacitación, talleres, en coordinación con la comunidad del sector, organizaciones y fundaciones, en beneficio de niños, jóvenes, adultos y discapacitados.

Los datos técnicos del inmueble mencionado, son los que constan en la ficha técnica anexa al oficio No. 08835 de 17 de noviembre del 2008, de la Dirección Metropolitana de Catastro, los mismos que se detallan a continuación:

31 MAR 2009

**INFORME FICHA DE AFECTACIÓN**

No. 01

Afectación: **Total**

**1. IDENTIFICACIÓN:**

Propietaria: Carlota Montahuano Pérez  
Clave catastral: 20001-25-004  
Número de predio: 56206

**2. UBICACIÓN:**

Zona: Centro  
Parroquia: Centro Histórico  
Sector: San Blas  
Calle: Pedro Fermín Cevallos No. 334 y Olmedo

**3. LINDEROS:**

Norte: Ordóñez Mendoza Jim y Otros en 24,00 m., en 2,35 m. y en 5,50 m.  
Sur: Herrera Zapata Tobías en 21,00 m. y Játiva V D Aguilar Laura en 7,65 m. y en 2,90 m.  
Este: Játiva V D Aguilar Laura en 5,00 m. y en 8,00 m.  
Oeste: Calle Pedro Fermín Cevallos en 13,50 m.

**4. DATOS TÉCNICOS:**

**Terreno \*:**

Área total: 412,00 m<sup>2</sup>.  
Área a pagarse: 412,00 m<sup>2</sup>.  
Valor cada m<sup>2</sup>. AIVA: US\$ 39,58  
Avalúo: US\$16.306,96

**Construcción \*:**

**Bloque 1:** Dos pisos, estructura adobe, acabado económico.

Área: 168,00 m<sup>2</sup>.  
Valor cada m<sup>2</sup>.: US\$ 75,00  
Valor real c/m<sup>2</sup> (FD = 0,40)\*\*: US\$ 30,00  
Avalúo 1: US\$ 5.040,00

**Bloque 2:** Tres pisos, hormigón armado, acabado económico.

Área: 126,00 m<sup>2</sup>.

O  
R  
A  
Z  
E  
T  
E  
C  
O

31 MAR 2009

Valor cada m2.: US\$ 150,00  
Valor real c/m2 (FD = 0,47): US\$ 70,5  
Avalúo 2: US\$ 8.883,00

**Bloque 3:** Tres pisos, estructura ladrillo, acabado económico.

Área: 543,00 m2.  
Valor cada m2.: US\$ 100,00  
Valor real c/m2 (FD = 0,40): US\$ 40,00  
Avalúo 3: US\$21.720,00

**Bloque 4:** Cuatro pisos, estructura ladrillo, acabado económico.

Área: 104,00 m2.  
Valor cada m2.: US\$ 100,00  
Valor real c/m2 (FD = 0,40): US\$ 40,00  
Avalúo 4: US\$ 4.160,00

**Bloque 5:** Dos pisos, estructura adobe, acabado económico.

Área: 78,00 m2.  
Valor cada m2.: US\$ 75,00  
Valor real c/m2 (FD = 0,40): US\$ 30,00  
Avalúo 5: US\$ 2.340,00

**Bloque 6:** Cuatro pisos, estructura adobe, acabado económico.

Área: 32,00 m2.  
Valor cada m2.: US\$ 75,00  
Valor real c/m2 (FD = 0,40): US\$ 30,00  
Avalúo 6: US\$ 960,00

**RESUMEN DE AVALÚOS:**

Terreno: US\$16.306,96  
Construcción: US\$43.103,00  
Avalúo total: US\$59.409,96

**OBSERVACIONES:**

- \* Datos de terreno, construcción y linderos según el archivo magnético 390. No se pudo ingresar al predio.
- \*\* FD es el factor de depreciación de la construcción.

87

0  
a  
z  
z  
u  
t  
u  
m

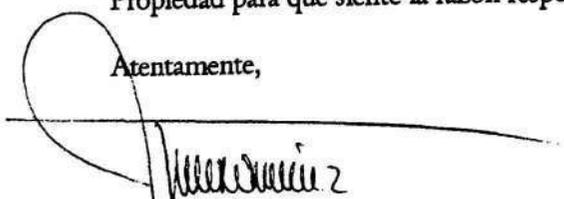
31 MAR 2009

La referida expropiación se cancelará con la partida presupuestaria No. 84.03.01 "Terrenos" Expropiaciones, por el valor de US\$59.409,96, según oficio No. DMF-P-4222 de 29 de diciembre del 2008, de la Dirección Metropolitana Financiera.

El trámite de escrituración o patrocinio de la acción judicial por expropiación estará a cargo de la Administración Municipal de la Zona Manuela Sáenz.

Con la resolución del Concejo Metropolitano, comuníquese a la interesada, a la señora Procuradora Metropolitana (E), y Administradora Municipal de la Zona Manuela Sáenz para la continuación de los trámites de ley, así como al señor Registrador de la Propiedad para que sienta la razón respectiva.

Atentamente,



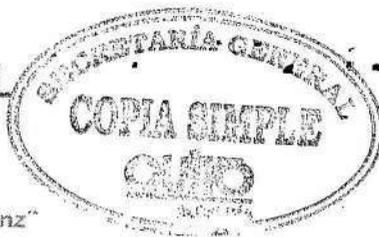
Dra. María Belén Rocha Díaz  
SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO  
METROPOLITANO DE QUITO

8  
7

Anexo: Copia del Informe No. IC-2009-205  
CST.

QUITO  
MAR  
2009

**ADMINISTRACIÓN ZONAL  
MANUELA SÁENZ**



153 *Comisario* 63  
**QUITO**  
ADMINISTRACIÓN ZONAL MANUELA SÁENZ

Referente Trámite N 2016-010550(SG 266)

Administración Zona Centro "Manuela Sáenz"  
Quito D.M., 10 de Mayo del 2016

**DESPACHADO 11 MAY 2016**  
**0002713**

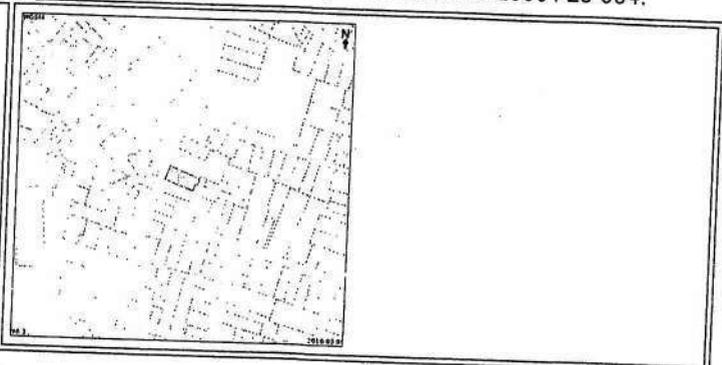
Abogada  
María Elisa Holmes Roldos  
**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO METROPOLITANO DE QUITO**

*2016-010550*

Presente.-  
De mi consideración.

En atención al Oficio N°SG 0266(Trámite N°2016-010550), en el que solicita a la Administración Zona Centro, emita un informe técnico del destino que se le está dando al predio de propiedad de la señora Montahuano Pérez Carlota Elvira Herederos, ubicado en la calle Pedro Fermín Cevallos N°334 y Olmedo, con número de predio N°56206, clave catastral 20001 25 004.

C.C./R.U.C:	1700384900
Nombre:	MONTAHUANO PÉREZ CARLOTA ELVIRA HRDS
Número de predio:	56206
Clave catastral anterior:	20001 25 004
En derechos y acciones:	SI
Área de lote (escritura):	412,00 m2
Área bruta de construcción total:	1056,94 m2
Frente del lote:	13,57 m



La Administración Zona Centro "Manuela Sáenz" por medio de la presente le informa que el inmueble de propiedad de la señora Montahuano Pérez Carlota Elvira Herederos, ubicado en la calle Pedro Fermín Cevallos N°334 y Olmedo, con número de predio N°56206, clave catastral 20001 25 004, se encuentra Registrada en el Inventario de Áreas históricas, la conformación arquitectónica de la edificación, es de 20 piezas y 3 locales comerciales, todos los ambientes a la fecha se encuentran arrendados por parte de la propietaria.

Las condiciones de habitabilidad del inmueble son mínimas y se encuentran los arrendatarios en condiciones de hacinamiento. La señora Montahuano Pérez Carlota Elvira Herederos por el mal estado del inmueble y mínimas condiciones de habitabilidad, se encuentra la edificación infringiendo con la Ordenanza N°260, Sección III Mantenimiento y Protección Física de las Edificaciones. Art. ...-(73).- **Descuido en el mantenimiento de edificaciones.-** Los que descuiden o actúen en contra del correcto mantenimiento de sus edificaciones de sus edificaciones, luego de la verificación correspondiente, serán sancionados con multa de cinco a diez remuneraciones básicas unificadas sin perjuicio de que el Comisario Metropolitano correspondiente ordene la restitución de los elementos que hayan sido deteriorados o eliminados, otorgando al infractor un plazo máximo de noventa días, Hay que mencionar que la Administración Zona Centro "Manuela Sáenz" emite informe técnico favorable para la reversión de la Resolución del Concejo Metropolitano de Declaratoria de Utilidad Pública del inmueble de la señora Montahuano Pérez Carlota Elvira Herederos, ya que no se dispone de la partida presupuestaria para un eventual proceso de expropiación (referente Memorando N°302-DGPD-AZC-2016).

Particular que comunico a usted para los fines pertinentes.  
Atentamente,

*Anabel Vintimilla Aguirre*

Ing. Anabel Vintimilla Aguirre  
**ADMINISTRADORA MUNICIPAL ZONA CENTRO "MANUELA SAENZ" (E)**  
Fecha de Elaboración 10-05-2016

Dirección de Gestión de Territorio	
Supervisado	Dra. Yleana Wery
Revisado	Arq Ana Orozco G.
Revisado	Ing. Santiago X. Rios P.
Elaborado	Arq. Henry Alba

Se adjunta documentación con 62fojas  
C.C. Abogado Paul Vinachi, Resolutor Metropolitano de la Unidad Distrital de Control en Materia de Bienes Inventariados

SECRETARÍA GENERAL CONSEJO METROPOLITANO	RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS
	HORA: 16 MAY 2016 10:10
QUITO	FIRMA RECEPCIÓN: <i>[Signature]</i>
ALCALDÍA	NÚMERO DE HOJA: -62-

DESPACHADO 21 OCT 2016

0005316



080

Administración Zona Centro  
"Manuela Sáenz"



Quito, 18 de octubre de 2016

Doctor  
Edison Yépez Vinuesa  
SUBPROCURADOR METROPOLITANO (E)  
Presente.-

1367-16.

De mi consideración:

En atención al requerimiento realizado a través del oficio ingresado en esta administración el 1 de septiembre de 2016 mediante trámite GDOC: 2016-010550 relacionado al Expediente No. 2016-01367 de reversión de la Resolución del Concejo Metropolitano de Quito de declaratoria de utilidad pública del predio No.56206 con clave catastral 20001-25-004, previo a emitir criterio legal correspondiente, adjunto al presente lo solicitado:

- 1.- Oficio No. 0002713 del 11 de mayo de 2016 dirigido a la Abogada María Elisa Holmes Roldos, a través del cual la Ing. Anabel Vintimilla Aguirre, Administradora de la Zona Centro Manuela Sáenz (e), emite el informe técnico relacionado al proceso de reversión de la resolución del Concejo Metropolitano de Declaratoria de Utilidad Pública del inmueble de la señora Montahano Pérez Carlota Elvira Herederos.
- 2.- Informe de la Dirección Metropolitana de Catastro contenido en el Oficio No. DMC-GCPP-9941 del 11 de octubre de 2016.
- 3.- Renuncia expresa de los propietarios debidamente protocolizada en la Notaría Quincuagésima Octava del Cantón Quito de fecha 4 de octubre de 2016, a exigir indemnización alguna y a iniciar cualquier acción legal tendiente al reclamo de daños y perjuicios derivados de la resolución de declaratoria de utilidad pública.
- 4.- Resolución del Concejo Metropolitano SG 0739 del 31 de marzo de 2009 y Resolución del Concejo Metropolitano SG 001866 del 30 de julio del 2009.

Atentamente,

  
 Ing. Anabel Vintimilla Aguirre  
 ADMINISTRADORA ZONA CENTRO  
 "MANUELA SAENZ" (e)

Elaborado por:	Jorge A. Calahorrano	9/4
Revisado por:	Dra. Cristina Ulloa	

MINISTERIO DEL INTERIOR  
 METROPOLITANO DE QUITO  
 PROCURADURÍA METROPOLITANA

Fecha: 24 OCT 2016  
 Hora: 15:42:25  
 Firma de recepción: 

Adj. Expediente en 72 fijas útiles

81

**ADMINISTRACIÓN ZONAL  
MANUELA SÁENZ**



ADMINISTRACIÓN ZONAL MANUELA SÁENZ  
Referente Trámite N° 2016-010550 (SG 268)

Administración Zona Centro "Manuela Sáenz"

Quito D.M., 10 de Mayo del 2016

**DESPECHADO 11 MAY 2016**

**G002713**

Abogada  
María Elisa Holmes Roldos  
**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO METROPOLITANO DE QUITO**

2016-010550

Presente.-

De mi consideración.

En atención al Oficio N°SG 0266(Trámite N°2016-010550), en el que solicita a la Administración Zona Centro, emita un informe técnico del destino que se le está dando al predio de propiedad de la señora Montahuano Pérez Carlota Elvira Herederos, ubicado en la calle Pedro Fermín Cevallos N°334 y Olmedo, con número de predio N°56206, clave catastral 20001 25 004.

<b>C.C./R.U.C:</b>	1700384900	
<b>Nombre:</b>	MONTAHUANO PEREZ CARLOTA ELVIRA HRDS	
<b>Número de predio:</b>	56206	
<b>Clave catastral anterior:</b>	20001 25 004	
<b>En derechos y acciones:</b>	SI	
<b>Área de lote (escritura):</b>	412,00 m2	
<b>Área bruta de construcción total:</b>	1056,94 m2	
<b>Frente del lote:</b>	13,57 m	

La Administración Zona Centro "Manuela Sáenz" por medio de la presente le informa que el inmueble de propiedad de la señora Montahuano Pérez Carlota Elvira Herederos, ubicado en la calle Pedro Fermín Cevallos N°334 y Olmedo, con número de predio N°56206, clave catastral 20001 25 004, se encuentra Registrada en el Inventario de Áreas históricas, la conformación arquitectónica de la edificación, es de 20 piezas y 3 locales comerciales, todos los ambientes a la fecha se encuentran arrendados por parte de la propietaria.

Las condiciones de habitabilidad del inmueble son mínimas y se encuentran los arrendatarios en condiciones de hacinamiento. La señora Montahuano Pérez Carlota Elvira Herederos por el mal estado del inmueble y mínimas condiciones de habitabilidad, se encuentra la edificación infringiendo con la Ordenanza N°260, *Sección III Mantenimiento y Protección Física de las Edificaciones. Art. ... (73).- Descuido en el mantenimiento de edificaciones.-* Los que descuiden o actúen en contra del correcto mantenimiento de sus edificaciones de sus edificaciones, luego de la verificación correspondiente, serán sancionados con multa de cinco a diez remuneraciones básicas unificadas sin perjuicio de que el Comisario Metropolitano correspondiente ordene la restitución de los elementos que hayan sido deteriorados o eliminados, otorgando al infractor un plazo máximo de noventa días,

Hay que mencionar que la Administración Zona Centro "Manuela Sáenz" emite informe técnico favorable para la reversión de la Resolución del Concejo Metropolitano de Declaratoria de Utilidad Pública del inmueble de la señora Montahuano Pérez Carlota Elvira Herederos, ya que no se dispone de la partida presupuestaria para un eventual proceso de expropiación (referente Memorando N°302-DGPD-AZC-2016).

Particular que comunico a usted para los fines pertinentes.

Atentamente,

Ing. Anabel Vintimilla Aguirre  
**ADMINISTRADORA MUNICIPAL ZONA CENTRO "MANUELA SAENZ" (E)**  
Fecha de Elaboración 10-05-2016

Dirección de Gestión de Territorio	
Supervisado	Dra. Yleana Wery
Revisado	Arq Ana Orozco G.
Revisado	Ing. Santiago X. Ríos P.
Elaborado	Arq. Henry Alba

Se adjunta documentación con 62fojas

C.C. Abogado Paul Vinachi, Resolutor Metropolitano de la Unidad Distrital de Control en Materia de Bienes Inventariados

<b>SECRETARÍA GENERAL</b> CONSEJO METROPOLITANO	<b>RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS</b>
	FECHA: 16 MAY 2016 14:10
<b>QUITO</b> ALCALDÍA	FIRMA RECEPCIÓN: [Signature] NÚMERO DE HOJA: -6th

87



ABOGADA: MARJORIE CHÁVEZ G. MSC.

Oficina: Edif. Marianita de Jesús

Dirección: Pedro Fermín Cevallos 1026 y Oriente  
Telf.: 3160-568 / 0995105906

SEÑOR:

CONCEJAL ECONOMISTA.

LUIS REYNA

PRESIDENTE DE LA COMISION PROPIEDAD Y ESPACIO PÚBLICO.-

Yo, **AUGUSTO ELIAS MONTAHUANO GONZALES**, ecuatoriano, mayor de edad, estado civil Viudo, domiciliado en Quito, en goce de mis propios derechos, dentro del Expediente **0091-2009**, Expropiación a la Señora **CARLOTA ELVIRA MONTAHUANO PERÉZ (+)**, ante Ustedes comparezco con mi presente pedido y atentamente digo:

**PRIMERO:**

**REFERENCIAS.-** *DM, Quito 17 de Noviembre de 2008, Oficio 596-D, dirigido a la LICENCIADA, LORENA BARREZUETA; ADMINISTRADORA MUNICIPAL ZONA CENTRO, manifiesta lo siguiente "En atención al oficio No. 11094 del 30 de Octubre de 2008, mediante el cual solicita el informe de estado de propiedad, áreas, linderos y avalúos de inmueble ubicado en la calle Pedro Fermín Cevallos No. 334 y Olmedo, con el fin de iniciar el trámite para declararlo utilidad pública" y " Al respecto esta Dirección remite a usted el informe técnico de inmueble asignado con clave catastral 20001-25-004 y predio No. 56206, perteneciente a la señora Carlota Montahuano Pérez. Es necesario indicar que no se pudo ingresar al predio en cuestión, pues la propietaria no habita en el lugar, solo se encontró personas que trabajan en los locales exteriores del inmueble por lo tanto es necesario que el contenido del informe técnico se verifique cuando se cuente con la escritura del inmueble y se pueda acceder a su interior, además solicito que la Administración a su cargo deberá remitir el compromiso de gastos y la partida presupuestaria correspondientes con el paso previo a continuar con el trámite de expropiación". Firma ARO. MARIO SÁENZ SALAS, DIRECTOR METROPOLITANO DE CATASTROS (E) Y ARQUITECTA. TOMACITA VARGAS ARMIJOS, JEFA DE EXPROPIACIONES.*

**SEGUNDO:**

**CRITERIO LEGAL.-** *MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO ADMINISTRACION ZONA CENTRO COORDINACION DE GESTIÓN Y CONTROL URBANO, despachado el 20 de febrero del 2009, dirigido al DOCTOR CARLOS JARAMILLO, PROCURADOR METROPOLITANO; En la parte pertinente manifiesta lo siguiente: " Por medio de la presente me permito hacer un alcance al oficio 0339 del 12 de enero del 2009, el*

Carrión (54)

2016-010530



144

SECRETARÍA GENERAL CONSEJO METROPOLITANO  QUITO ALCALDÍA	RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS
	HORA: 21 ENE 2016 09:30 PRIMA RECEPCIÓN: [Firma] NÚMERO DE HOJA: 54hc

56



**ABOGADA: MARJORIE CHÁVEZ G. MSC.**

Oficina: Edif. Marianita de Jesús.

Dirección: Pedro Fermín Cevallos 1026 y Oriente  
Telf.: 3160-568/ 0995105906



143

53

*mismo que referencia con la propiedad de la Señora MONTAHUANO PEREZ CARLOTA, ubicado en la calle Pedro Fermín Cevallos No.- 334 y Olmedo, signado con clave catastral 20001-25-004, predio No. 56206, sobre el particular me permito indicar que esta Administración Zonal, se encuentra empeñada en el uso de este inmueble sea el de realizar cursos de capacitaciones, talleres para personas discapacitadas, campañas de servicios de salud entre otras actividades en coordinación con la comunidad organizaciones y/o fundaciones"... Firmada por la LICENCIADA LORENA BARREZUETA, (ADMINISTRADORA MUNICIPAL ZONA CENTRO MANUELA SAENZ).*

*EN EL EXPEDIENTE No. 91-2009. De fecha 27 de Enero del 2009, dirigida a la señora: LUZ ELENA COLOMA, (PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE PROPIEDAD Y ESPACIO PUBLICO), en la parte pertinente "En el Art 2 innumerado de la Ordenanza 181 que contiene el procedimiento expropiatorio en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, establece que "Ambito: la presente ordenanza contiene normas de obligatorio cumplimiento que regula el procedimiento de los trámites administrativos de expropiaciones que lleva a cabo la Municipalidad de Distrito Metropolitano, sus corporaciones, fundaciones y empresas con el objeto de cumplir sus fines específicos".*

*Art. 5 innumerado de la misma ordenanza señala: "Serán responsables de tramitar los expedientes expropiatorios relacionados a asuntos de su competencia:*

- a) EMAAP-Q, agua potable, alcantarillado, acueductos, generación hidroeléctrica, saneamiento ambiental;*
- b) EMOP-Q, vías, parques, plazas, jardines, obra pública;*
- c) EMSAT, terminales, paradas;*
- d) EMPRESA DE RASTRO, camales;*
- e) EMASEO, rellenos sanitarios y estaciones de transferencia de basura;*
- f) EMPRESA METROPOLITANA DE DESARROLLO URBANO DE QUITO EMDUQ, (Proyectos especiales para terminales, espacio público, proyectos estratégicos para la ciudad, reasentamientos, entre otros);*
- g) CORPAQ, proyectos del Aeropuerto de Quito y de las competencias que asuma;*
- h) CORPORACION DE SALUD AMBIENTAL DE QUITO, proyectos ambientales;*
- i) CORPORACION DE SEGURIDAD CIUDADANA, proyectos para la seguridad ciudadana;*
- j) FONSAI, bienes culturales y patrimoniales;*
- k) ADMINISTRACION CENTRAL, proyectos distritales;*
- l) ADMINISTRACIONES ZONALES, vías locales y proyectos zonales; y,*
- m) OTRAS de carácter municipal.*

*Cualquiera de estas entidades podrá tramitar además expropiaciones que tengan relación con sus propias necesidades, siempre que sean inherentes a sus funciones y competencias"*

*Del acuerdo Ministerial No. 201 de 29 de agosto del 2005, se desprende que la fundación "JONATHAN" SERVICIO SOCIAL PARA NIÑOS Y ANCIANOS "FUNSERJOHN" es una organización de derecho privado de la que no es parte esta Municipalidad, razón porque la Procuraduría Metropolitana emite criterio legal desfavorable para el expropiación del inmueble indicado determinándose además que la Ley Orgánica de Régimen Municipal no faculta esta*

✓



112

## ABOGADA: MARJORIE CHÁVEZ G. MSC.

Oficina: Edif. Marianita de Jesús.

Dirección: Pedro Fermín Cevallos 1026 y Oriente  
Telf.: 3160-568/ 0995105906

entidad edilicia expropiar bienes de propiedad particular para entrega a personas jurídicas de derecho privado no municipales, por más que el objeto sea de carácter eminentemente social".  
"Firmado por el DOCTOR CARLOS JARAMILLO DIAZ, PROCURADOR METROPOLITANO".

"PROCURADORIA METROPOLITANA, REFERENCIA EXPEDIENTE No. 0091-2009, QUITO, 27 de febrero de 2009, Año del Bicentenario, dirigido A SEÑORA LUZ ELENA COLOMA, (PRESIDENTA DE LA COMISION DE PROPIEDAD Y ESPACIO PÚBLICO) en la parte pertinente manifiesta lo siguiente: Inicialmente sobre esta expropiación a la señora Montahuano Pérez Carlota; Procuraduría Metropolitana, emitió un criterio legal de oficio expediente No. 91-2009- de 27 de enero del 2009, indicando que la Ley Orgánica de Régimen Municipal no faculta esta entidad edilicia expropiar bienes de propiedad particular para entrega a personas jurídicas de derecho privado no municipales, "toda vez que se indicaba por parte de dicha Administración Zonal que el inmueble objeto de expropiación va a ser destinado al funcionamiento de la Fundación Jonathan".

De lo expuesto y en consideración al último informe emitido por la Administración Zona Centro Manuela Sáenz en oficio No. 1869 de 20 de febrero de 2009, Procuraduría Metropolitana, emite criterio legal FAVORABLE para dicha expropiación; siempre que el inmueble objeto de afectación ingrese al Patrimonio Municipal y sea destinado a utilizando en curso de capacitación, talleres para niños jóvenes, adultos, discapacitados campañas de servicio de salud y otras actividades que las harán en coordinación con la Comunidad del sector, organizaciones y/o fundaciones. Atentamente por la DOCTORA MARIA SALGADO SILVA (PROCURADORA METROPOLITANA ( E).

En relación al oficio C739 de fecha 31 de marzo del 2009. "El Consejo Metropolitano de Quito, en sesión pública ordinaria realizado el jueves 26 de marzo del 2009, al considerar el Informe No. IC-2009-205 de la Comisión de Propiedad y Espacio Público, de conformidad con los Art. 63 numeral 11; 237, 239 y siguientes de la Ley Orgánica de Régimen Municipal codificada, en concordancia con el Art. 8 numeral 10 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, y Secciones I y II del Título innumerado "Procedimiento Expropiatorio y de Establecimiento de Servidumbres", a continuación del Título I, Libro Segundo del Código Municipal (agregado por la Ordenanza Metropolitana 0181, publicada en el Registro Oficial No. 376, de 13 de octubre del 2006) resolvió declarar de utilidad pública e interés social, con fines de expropiación total y dictar el acuerdo de ocupación urgente de predio No. 56206, clave catastral 20001-25-004, ubicado en las calles Pedro Fermín Cevallos No 334 y Olmedo, sector san Blas, de propiedad de la señora CARLOTA ELVIRA MONTAHUANO PÉREZ, requerido para destinarlo a obra social y una serie de actividades como curso de capacitación, talleres en coordinación con la comunidad del sector, organizaciones y fundaciones, en beneficio de niños, jóvenes, adultos y discapacitados"... Firma la doctora MARIA BELEN ROCHA DIAZ; (SECRETARIA DEL CONSEJO METROPOLITANO DE QUITO).



141

## ABOGADA: MARJORIE CHÁVEZ G. MSC.

Oficina: Edif. Marianita de Jesús.

Dirección: Pedro Fermín Cevallos 1026 y Oriente  
Telf.: 3160-568/ 0995105906

### TERCERO:

**ASIGNACION PRESUPUESTARIA.-** En oficio "DMF-P-422 de diciembre 29 de 2008, la doctora Alexandra Noboa, Directora Metropolitana Financiera, a través del Departamento de Presupuesto certifica que existe la disponibilidad presupuestaria en la partida 84.03.01 "Terrenos" expropiaciones por el valor de USD\$ 59.409,96 para atender este requerimiento. Así mismo se dispondrá por parte del Consejo Metropolitano que la Administración Municipal Zona Manuela Sáenz se encargue de la continuación de los tramites de escrituración o de acción judicial correspondiente, firman GONZALO ORTIZ CRESPO, (PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE PROPIEDAD Y ESPACIO PUBLICO (E)); INDIRA MEDINA MUÑOZ, (CONSEJALA METROPOLITANA; JAVIER JIMENEZ ROMAN, CONCEJAL METROPOLITANO).

### CUARTO:

**PETICIÓN.-** Me acojo a Vuestras Autoridades del Consejo Metropolitano de Quito, en la que pido que se **REVOQUE** y se deje sin efectos la Resolución Emitida, por el Consejo Metropolitano de Quito de ese entonces, en la que deciden de acuerdo, al oficio C739 de fecha 31 de marzo del 2009. "El Consejo Metropolitano de Quito, RESOLVIÓ DECLARAR DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL, CON FINES DE EXPROPIACIÓN TOTAL Y DICTAR EL ACUERDO DE OCUPACIÓN URGENTE DE PREDIO NO. 56206, CLAVE CATASTRAL 20001-25-004, UBICADO EN LAS CALLES PEDRO FERMÍN CEVALLOS NO 334 Y OLMEDO, SECTOR SAN BLAS, DE PROPIEDAD DE LA SEÑORA CARLOTA ELVIRA MONTAHUANO PÉREZ, sin ningún tipo de fundamentación legal ya que existe un informe **DESAVORABLE** por parte del DOCTOR CARLOS JARAMILLO DIAZ, PROCURADOR METROPOLITANO". De acuerdo a lo que manifiesta Art. 5 innumerado de la misma ordenanza señala: "Serán responsables de tramitar los expedientes expropiatorios relacionados a asuntos de su competencia:

- a) EMAAP-Q, agua potable, alcantarillado, acueductos, generación hidroeléctrica, saneamiento ambiental;
- b) EMOP-Q, vías, parques, plazas, jardines, obra pública;
- c) EMSAT, terminales, paradas;
- d) EMPRESA DE RASTRO, camales;
- e) EMASEO, rellenos sanitarios y estaciones de transferencia de basura;
- f) EMPRESA METROPOLITANA DE DESARROLLO URBANO DE QUITO EMDUQ, (Proyectos especiales para terminales, espacio público, proyectos estratégicos para la ciudad, reasentamientos, entre otros);
- g) CORPAQ, proyectos del Aeropuerto de Quito y de las competencias que asuma;
- h) CORPORACION DE SALUD AMBIENTAL DE QUITO, proyectos ambientales;
- i) CORPORACION DE SEGURIDAD CIUDADANA, proyectos para la seguridad ciudadana;
- j) FONSAL, bienes culturales y patrimoniales;



140

## ABOGADA: MARJORIE CHÁVEZ G. MSC.

Oficina: Edif. Marianita de Jesús.

Dirección: Pedro Fermín Cevallos 1026 y Oriente  
Telf.: 3160-568/0995105906

- k) ADMINISTRACION CENTRAL, proyectos distritales;
- l) ADMINISTRACIONES ZONALES, vías locales y proyectos zonales; y,
- m) OTRAS de carácter municipal.

*Cualquiera de estas entidades podrá tramitar además expropiaciones que tengan relación con sus propias necesidades, siempre que sean inherentes a sus funciones y competencias”*

*Del acuerdo Ministerial No. 201 de 29 de agosto del 2005, se desprende que la fundación “JONATHAN” SERVICIO SOCIAL PARA NIÑOS Y ANCIANOS “FUNSERJOHN” es una organización de derecho privado de la que no es parte esta Municipalidad, razón porque la Procuraduría Metropolitana emite criterio legal “DESFAVORABLE” para el expropiación del inmueble indicado determinándose además que la Ley Orgánica de Régimen Municipal no faculta esta entidad edilicia expropiar bienes de propiedad particular para entrega a personas jurídicas de derecho privado no municipales, por más que el objeto sea de carácter eminentemente social”. “Firmado por el DOCTOR CARLOS JARAMILLO DIAZ, PROCURADOR METROPOLITANO”. En la parte pertinente “En el Art 2 innumerado de la Ordenanza 181 que contiene el procedimiento expropiatorio en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, establece que “Ámbito: la presente ordenanza contiene normas de obligatorio cumplimiento que regula el procedimiento de los trámites administrativos de expropiaciones que lleva a cabo la Municipalidad de Distrito Metropolitano, sus corporaciones, fundaciones y empresas con el objeto de cumplir sus fines específicos””.*

En el que se establece en ese momento el **DEBIDO PROCESO**, por el criterio DESFAVORABLE, por parte del doctor Carlos Jaramillo Díaz, Procurador Metropolitano, de fecha *despachado el 20 de febrero del 2009*, después, se viola el **DEBIDO PROCESO** de acuerdo al Art. 76. Numeral 11 de la Constitución de la Republica de Ecuador, por parte **LA DOCTORA MARÍA SALGADO SILVA (PROCURADORA METROPOLITANA (E))**, de que posteriormente **EMITE CRITERIO LEGAL FAVORABLE PARA DICHA EXPROPIACIÓN; SIEMPRE QUE EL INMUEBLE OBJETO DE AFECTACIÓN INGRESE AL PATRIMONIO MUNICIPAL Y SEA DESTINADO A UTILIZANDO EN CURSO DE CAPACITACIÓN, TALLERES PARA NIÑOS JÓVENES, ADULTOS, DISCAPACITADOS CAMPAÑAS DE SERVICIO DE SALUD Y OTRAS ACTIVIDADES QUE LAS HARÁN EN COORDINACIÓN CON LA COMUNIDAD DEL SECTOR, ORGANIZACIONES Y/O FUNDACIONES.** Sin motivación legal alguna, y pasa por encima, del **CRITERIO LEGAL, POR PARTE DEL DOCTOR CARLOS JARAMILLO DÍAZ, PROCURADOR METROPOLITANO**, me fundamento de acuerdo al Art. 76 de la Constitución de la Republica del Ecuador.

**Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas, de acuerdo al literal I).**

49  
139

## ABOGADA: MARJORIE CHÁVEZ G. MSC.

Oficina: Edif. Marianita de Jesús.

Dirección: Pedro Fermín Cavallos 1026 y Oriente  
Telf.: 3160-568/ 0995105906

*l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*

Es claro y evidente que hay un interés de por medio a beneficiar a la **FUNDACIÓN JONATHAN**, de expropiación del bien inmueble perteneciente al señora quien en vida fue nuestra tía Carlota Elvira Montahuano Pérez (+). Desde ya se ve que se el interés de darle dicha propiedad a la Fundación Jonathan, en la que le causó la muerte fue por tristeza de perder su casa, su **fallecimiento se da de fecha de 29 de noviembre del 2014**, en la que adjunto la partida de defunción que se encuentra agregada en la Posesión Efectiva, ella murió con mucho sufrimiento de la pena de perder su bien inmueble, ya que ella en vida fue una persona responsable de pagar sus **IMPUESTOS PREDIALES**, al Distrito Metropolitano de Quito, pese que ella era **ANALFABETA, YA QUE FIRMABA CON LA HUELLA DIGITAL, CIEGA DEL OJO IZQUIERDO, PARALITICA, DIABETICA, BAJA VISION DE SU OJO DERECHO, SORDA, DE LA TERCERA EDAD**, perteneciente a los grupos Vulnerables que protege y consta en la Constitución de la Republica de Ecuador, en la que adjunto una copia simple de la cedula de nuestra tía, en la que se observa que firma con la huella digital y aún más la historia Clínica **No. 451272**, en la que adjuntamos copias certificadas por el Hospital Eugenio Espejo, en la que era atendida, tanto por sus enfermedades, como su rehabilitación terapéutica física y en diagnostico por los doctores del Hospital Eugenio Espejo, manifestaba el doctor que le atendía, que nuestra tía, **no podía dormir**, y uno de los motivos fue el pensar de perder su casa, ya que ella la compro con mucho esfuerzo, sin hacer daño a nadie para obtenerla, con su propio trabajo y herencia de sus padres quienes en vida fueron, nos parece injusto señores Miembros del Consejo Metropolitano de Quito, que nuestra tía haya sufrido por los intereses malsanos, de una Fundación llamada **JONATHAN**, que dice " que hace obra social, se ve y se observa, porque cuando nuestra tía necesitaba una silla de ruedas, la Fundación Jonathan, no hizo nada para ayudarla, al contrario la **MISIÓN SOLIDARIA MANUELITA ESPEJO**, perteneciente al Gobierno del Señor Presidente Rafael Correa, le donaron su silla de ruedas como consta la información en dicha entidad, les manifestamos todo esto en virtud que una de las personas que supuestamente trabajaba en la Fundación JONATHAN, de nombres **la señora ELSA CAPA**, y vive en la actualidad en la casa de uno de los sobrinos de la señora Carlota Montahuano Pérez (+), de nombres Julio Montahuano, en la dirección Ríos No. 963 y Chile. Y era más que evidente el interés de querer despojar a mi tía de su bien inmueble, ya que llevaba esta señora la suficiente información a terceros por parte de esta señora de nombres **ELSA CAPA**, que supuestamente trabajaba en dicho lugar, en la que inclusive en el informe técnico dice "de fecha **DM, Quito 17 de Noviembre de 2008, Oficio 596-D, dirigido a la LICENCIADA, LORENA BARREZUETA; ADMINISTYRADORA MUNICIPAL ZONA CENTRO**, dice "perteneciente a la señora Carlota Montahuano Pérez. ES NECESARIO



138

## ABOGADA: MARJORIE CHÁVEZ G. MSC.

Oficina: Edif. Marianita de Jesús.

Dirección: Pedro Fermín Cevallos 1026 y Oriente  
Telf.: 3160-568/ 0995105906

**INDICAR QUE NO SE PUDO INGRESAR al predio en cuestión, PUES LA PROPIETARIA NO HABITA EN EL LUGAR, solo se encontró personas que trabajan en los locales exteriores del inmueble por lo tanto es necesario que el contenido del informe técnico se verifique cuando se cuente con la escritura del inmueble y se pueda acceder a su interior**. “Firma **ARO. MARIO SÁENZ SALAS, DIRECTOR METROPOLITANO DE CATASTROS (E) Y ARQUITECTA. TOMACITA VARGAS ARMIJOS, JEFA DE EXPROPIACIONES**”. En la que falta a la verdad, el señor arquitecto, por cuanto la entrada del bien inmueble ubicado en las calles **Pedro Fermín Cevallos No.- 334 y Olmedo**, hasta en la actualidad pasa abierta la puerta de calle y no se diga que mi tía vivía de forma ininterrumpida en su casa y cuando ella no pasaba, porque estaba donde el doctor en rehabilitación fisioterapéutica, o de visita en la casa de nosotros que éramos sus únicos, familiares directos, y por lo que hemos revisado el expediente, **No. IC-2009-205**, no existe ningún tipo de **NOTIFICACIÓN**, por escrito de parte de “**Consejo Metropolitano de Quito, de ese entonces**”, y más aún la constancia de su firma con su huella digital de nuestra tía, en ningún documento, como puede ser que mi tía, haya sido sujeto de tantas arbitrariedades, que nunca haya llegado el personal de parte “**del Consejo Metropolitano de Quito, de ese entonces**” y verificar su estado de salud física y emocional, y aclaro que ella nunca se la declaro, en Estado de Interdicción, pese a sus múltiples enfermedades ella contaba con su pleno uso de sus facultades, a pesar que ella no sabía leer ni escribir, ella se daba cuenta de todo, en especial la mala fe de esta señora de nombres... lo que pido en el caso que se investigue todo de cómo se dieron este tipo de **ABUSO**, contra nuestra tía, en el caso de la expropiación, ya que a su vez el Reglamento Del Anciano. Disposiciones Fundamentales. Capítulo I, Art.1, 2,3... Ecuador un Estado Constitucional de Derechos en especial los **GRUPOS VULNERABLES**, como los Derechos de las Personas y Grupos de Atención Prioritaria, la Constitución de la República del Ecuador, Sección Quinta en el Art. 47, “de las personas de la tercera edad”.

En la actualidad estamos en calidad de herederos y propietarios con lo que contamos con **LA POSESIÓN EFECTIVA**, en la Notaria No. 10 decima, Notario el doctor **DIEGO J. ALMEIDA MONTERO**, mediante Acta Notarial de fecha 11 de marzo del 2015, legalmente inscrita en el **REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**, Con fecha que queda inscrita la **POSESIÓN EFECTIVA**, en el **REGISTRO DE SENTENCIAS VARIAS**, tomo 146; repertorio(s)-22568 Miércoles, 11/03/2015, 12:07:11, Causante (S) **CARLOTAELVIRA MONTAHUANO PEREZ**, Beneficiario (s) **JULIO CESAR MONTAHUANO TAIBE, AUGUSTO ELÍAS MONTAHUANO GONZÁLEZ, MÓNICA YOLANDA MONTAHUANO GONZALEZ**, por derecho y representación de su fallecido padre **JESUS ELIAS MONTAHUANO PEREZ**, quien a su vez era hermano de la causante – Dejando a salvo el derecho de terceros” y el Estado como sobrino de mejor calidad y adjuntamos una **COPIA CERTIFICADA** de la **POSESIÓN EFECTIVA** debidamente legalizada, nosotros vivimos en nuestra propiedad en la actualidad, y como es justo de que nos expropian del bien inmueble heredado por nuestra recordada tía, por derecho nos corresponde.

**FUNCIÓN JUDICIAL DEL ECUADOR**  
**CONSEJO DE LA JUDICATURA**  
**FORO DE ABOGADOS**

**AB. CHÁVEZ GRANDA MARJORIE SIMÓN**

Matrícula No: 172006-157  
 Cédula No: 4716806219  
 Fecha de inscripción: 16/03/2010  
 Matrícula anterior: 13028  
 Tipo de sangre: A+

*Marjorie Chávez Granda*  
 Firma




136

46



48  
48



137

(47)

# ABOGADA: MARJORIE CHÁVEZ G. MSC.

Oficina: Edif. Marianita de Jesús.

Dirección: Pedro Fermín Cevallos 1026 y Oriente  
Telf.: 3160-568/ 0995105906

Solicitamos que se aplique la **REVERSIÓN**, nos fundamentamos en el COOTAD, Sección Quinta, Reglas Especiales Relativas a los Bienes de Dominio Privada, en la página. 131.

### Artículo 454.- Reversión.-

*En cualquier caso en que el gobierno autónomo descentralizado no destinare el bien expropiado a los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública, dentro del plazo de un año, contado desde la fecha de la notificación de tal declaratoria, el propietario podrá pedir su reversión en la forma establecida en la ley.*

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

Mis nombres y apellidos dejo señalados, con domicilio en esta ciudad de Quito, Cantón Quito, Provincia Pichincha.

Señalo como mi domicilio el Casillero Judicial No. 4291 del Palacio de Justicia, correo electrónico: [marjoriechavez666@hotmail.com](mailto:marjoriechavez666@hotmail.com)

Nombro a mi Abogada Marjorie Chávez Granda, en la que autorizo que firme todo escrito a mi favor.

Firmo con mi Aboga defensora.

*Marjorie Chávez de Apolón*  
ABG. MARJORIE CHÁVEZ G. MSC.

*Augusto Montahuano G.*  
SR. AUGUSTO MONTAHUANO G.

17-2008-157-FORO DE ABOGADOS

C.I 090646556-2

Ref. Expediente No. 2016-01367  
GDOC. 2016-010550

17 OCT 2017

Señora  
MARIA EUGENIA PESANTEZ  
**SECRETARIA PARTICULAR DESPACHO ALCALDÍA**  
Presente.-

De mi consideración:

La emisión del presente informe se la realiza de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y la Resolución de Alcaldía No. A 004 de 12 de febrero de 2015.

### **I. PETICIÓN:**

La Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, mediante Oficio No. SG 1865 de 08 de agosto de 2016, por disposición del concejal Luis Reina Chamorro, Presidente de la Comisión de Propiedad y Espacio Público, remite el pedido formulado por el señor Augusto Montahuano.

Mediante Oficio s/n recibido en la Secretaría General del Concejo Metropolitano el 21 de enero de 2016, los señores Julio César Montahuano Taipe, Augusto Elías Montahuano y Mónica Montahuano, en calidad de sobrinos y herederos de la señora Carlota Elvira Montahuano Pérez, conforme consta de la Posesión Efectiva otorgada en la Notaria Décima del cantón Quito, solicitan la reversión de la Resolución del Concejo Metropolitano de Quito de 26 de marzo de 2009, que resolvió declarar de utilidad pública el predio No. 56206, clave catastral 20001-25-004, ubicado en las calles Pedro Fermín Cevallos y Olmedo, parroquia San Blas, de propiedad de la señora Carlota Elvira Montahuano Pérez.

### **II. ANTECEDENTES:**

El Concejo Metropolitano de Quito, en sesión pública ordinaria realizada el 26 de marzo de 2009, resolvió declarar de utilidad pública e interés social, con fines de expropiación total y dictar el acuerdo de ocupación urgente del predio No. 56206, clave catastral 20001-25-004, ubicado en las calles Pedro Fermín Cevallos No. 334 y Olmedo, Sector San Blas, de propiedad de la **señora Carlota Montahuano Pérez**, requerido por la Municipalidad para destinarlo a obra social y una serie de actividades como cursos de capacitación, talleres, en coordinación con la comunidad del sector, organizaciones y fundaciones, en beneficio de niños, jóvenes, adultos y discapacitados.

El Concejo Metropolitano de Quito, en sesión pública extraordinaria realizada el 28 de julio de 2009, resolvió emitir dictamen desfavorable al reclamo formulado por la señora Carlota

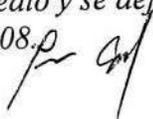
Montahuano Pérez, propietaria del predio No. 56206, clave catastral 20001-25-004, ubicado en las calles Pedro Fermín Cevallos No. 334 y Olmedo, Sector San Blas, el mismo que fue declarado de utilidad pública con fines de expropiación total, conforme la Resolución de 26 de marzo de 2009, por cuanto ésta ha causado estado y no admite otra vía de impugnación que la judicial, conforme lo establece el Art. 22 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

### III. INFORMES TÉCNICOS:

1. La Ing. Anabel Vintimilla Aguirre, Administradora Municipal de la Zona Centro (E), mediante Oficio No. 0002713 de 11 de mayo de 2016, manifiesta: *“La Administración Zona Centro “Manuela Sáenz” por medio de la presente le informa que el inmueble de propiedad de la señora Montahuano Pérez Carlota Elvira Herederos, ubicado en la calle Pedro Fermín Cevallos No. 334 y Olmedo, con número de predio 56206, clave catastral 20001 25 004, se encuentra Registrado en el Inventario de Áreas Históricas, la conformación arquitectónica de la edificación es de 20 piezas y 3 locales comerciales, todos los ambientes a la fecha se encuentran arrendados por parte de la propietaria. Las condiciones de habitabilidad son mínimas y se encuentran los arrendatarios en condiciones de hacinamiento... Hay que mencionar que la Administración Zona Centro “Manuela Sáenz” emite informe técnico favorable para la reversión de la Resolución del Concejo Metropolitano de Declaratoria de Utilidad Pública del inmueble de la señora Montahuano Pérez Carlota Elvira Herederos, ya que no se dispone de la partida presupuestaria para un eventual proceso de expropiación (referente Memorando No. 302-DGPD-AZC-2016).*
2. Mediante Memorando No. 0302-DGPD-AZC-2016 de 27 de abril del 2016, la Tlga. Mónica Guevara Costales, Directora de Gestión Participativa del Desarrollo de la Administración Zonal Centro, informa: *“[...] existe también la solicitud formal para la ocupación de este predio por parte de la FUNDACIÓN JONATHAN, servicio social para niños y adultos mayores “FUNSERJOHN” sin fines de lucro, que viene trabajando en el sector con niños, niñas y población vulnerable y grupos prioritarios. Sin embargo la Administración Zonal “Manuela Sáenz” no dispone de la partida presupuestaria para un eventual proceso expropiatorio”.*
3. La Dirección Metropolitana de Catastro, mediante oficio No. DMC-GCPP-9941 de 11 de octubre de 2016, informa lo siguiente:

*“La DMC emitió la ficha de avalúo del predio No. 56206 con oficio No. 8835 del 17 de noviembre de 2008, cuyos datos se consideraron para la declaratoria de utilidad pública del 26 de marzo de 2009.*

*Con oficio No. 10026 del 24 de octubre de 2013, atendiendo el pedido de la Administración Zona Centro, esta Dirección emitió la ficha actualizada de avalúo de este predio y se dejó sin efecto la ficha remitida con el oficio No. 8835 del 17 de noviembre de 2008.*



*Mediante oficio No. 2585 de marzo 22 de 2016 la DMC emitió una ficha actualizada a la DMGBI, al haberse efectuado una posesión efectiva cuya escritura fue protocolizada el 2 de marzo de 2015 ante Notario Décimo del DMQ e inscrita el 11 de marzo de 2015 y dejando sin efecto la ficha No. 1 emitida con el oficio 10026 del 24 de octubre de 2013.*

*(...) A la fecha el inmueble se encuentra registrado a nombre de MONTAHUANO PEREZ CARLOTA ELVIRA HRDS, tal como se indica en la Ficha del Sistema integrado de Registro Catastral de Quito (SIREC-Q)."*

4. Los señores Augusto Elías Montahuano González, Mónica Yolanda Montahuano González y Julio César Montahuano Taipe, mediante escrito presentan en forma libre y voluntaria la renuncia expresa, a exigir indemnización alguna y a iniciar cualquier acción legal tendiente al reclamo de daños y perjuicios derivados de la resolución de la declaratoria de utilidad pública emitida por el Concejo Metropolitano, el mismo que se encuentra con reconocimiento de firmas de 04 de octubre de 2016, ante el Notario Miguel Lenin Vaca Muñoz de la Notaría Quincuagésima Octava del cantón Quito.
5. El Certificado No. C420384750001 de 09 de noviembre de 2016, emitido por el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito, referente al inmueble situado en la Calle Pedro Fermín Cevallos, ubicado en la parroquia San Blas, de propiedad de la señora Carlota Montahuano, en su numeral 3, en la parte pertinente dice: "[...] con fecha ONCE DE MARZO DEL DOS MIL QUINCE, a las DOCE horas y SIETE minutos, se inscribe el acta notarial de Posesión Efectiva celebrada ante el Notario Décimo (10) del Distrito Metropolitano de Quito, doctor Diego Javier Almeida Montero, el dos de marzo del año dos mil quince (02-03-2015) cuya segunda copia certificada se adjunta en once (11) fojas útiles, mediante el cual se concede la Posesión Efectiva Proindiviso de los bienes dejados por la causante señora: CARLOTA ELVIRA MONTAHUANO PEREZ, en favor de sus sobrinos: JULIO CESAR MONTAHUANO TAIPE, AUGUSTO ELIAS MONTAHUANO GONZALEZ Y MONICA YOLANDA MONTAHUANO GONZALEZ, por derecho de representación de su fallecido padre señor JESUS ELIAS MONTAHUANO PEREZ, quien a su vez era hermano de la causante.- Dejando a salvo el derecho de terceros."

#### **IV. BASE LEGAL:**

1. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el artículo 447, inciso último, establece: "Para la determinación del justo precio, el procedimiento y demás aspectos relativos a la expropiación se aplicará lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública".
2. La Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, en el artículo 58.7, señala: "Reversión.- En cualquier caso en que la institución pública no destine el bien expropiado a los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública y de interés social, dentro del plazo de dos años, contado desde la fecha en que quede inscrita en el Registro de la Propiedad la transferencia de dominio, el propietario podrá pedir su reversión ante el mismo órgano que emitió la declaratoria de utilidad pública y de interés social o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el plazo de tres años. No

*cabrá la reversión si el nuevo destino del bien expropiado responde a una finalidad de utilidad pública y de y de interés social, así declarado previamente por la institución pública. (...)*”.

3. La Resolución del Concejo Metropolitano No. C 252 de 26 de septiembre de 2016, sustitutiva de la resolución No. C 0779 del 25 de noviembre del 2010, en su artículo único dice:

*“Delegar al Alcalde Metropolitano y a los Gerentes Generales de las empresas públicas metropolitanas para que mediante los actos administrativos necesarios puedan concluir, modificar y/o revertir los actos de declaratorias de utilidad pública y servidumbres reales, gratuitas y onerosas, emitidos por el Concejo Metropolitano, al amparo de lo que establecía la Ley Orgánica de Régimen Municipal, vigente hasta octubre del 2010, con el fin de dar celeridad a los procesos que se encuentran en desarrollo en las diferentes instancias municipales o judiciales; en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable.”,*

**V. CRITERIO LEGAL:**

De la documentación analizada, específicamente del informe de la Administración Zona Centro “Manuela Sáenz, que establece que no se dispone de la partida presupuestaria para un eventual proceso de expropiación, y con fundamento en la base legal citada, Procuraduría Metropolitana emite criterio legal favorable, para que el señor Alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, proceda a la reversión de la Resolución de Concejo Metropolitano de 26 de marzo de 2009, mediante la cual se declaró de utilidad pública e interés social, con fines de expropiación total el predio No. 56206, calve catastral 20001-25-004, ubicado en las calles Pedro Fermín Cevallos No. 334 y Olmedo, sector San Blas de propiedad de la señora Carlota Montahuano Pérez y herederos.

Atentamente,



Dr. Gianni Frixóne Enríquez

**PROCURADOR METROPOLITANO (e)**



Adjunto expediente completo (88 FOJAS).

	Nombres	Fecha	Sumilla
Elaborado por:	Patricio Guerrero	28-11-2016	
Revisado por:	Edison Yépez		<i>[Handwritten signature]</i>



13545

**REGISTRO DE LA PROPIEDAD  
DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

CERTIFICADO No.: C70360515001

FECHA DE INGRESO: 11/01/2016

**CERTIFICACION**

**Referencias:** 10/04/1970-4TA-87f-354i-5740r

**Tarjetas:** T00000008739;

**Matriculas:** 0

El infrascrito Director de Certificaciones en ejercicio de las atribuciones contenidas en el artículo 11 de la Ley de Registro y de conformidad a la delegación otorgada por el Señor Registrador de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito, mediante resolución N° RPDMQ-2013-012, de veintiocho de febrero de dos mil trece, una vez revisados los índices y libros entregados y que reposan en el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito, CERTIFICO:

**1.- DESCRIPCIÓN DE LA PROPIEDAD:**

INMUEBLE situado en la Calle Pedro Fermín Cevallos, parroquia SAN BLAS de este Cantón.

**2.- PROPIETARIO(S):**

CARLOTA MONTAHUANO.

**3.- FORMA DE ADQUISICION Y ANTECEDENTES:**

Mediante compra a la Previsora Banco Nacional de Crédito, según escritura celebrada el treinta y uno de Marzo de mil novecientos setenta, ante el Notario doctor Miguel Altamirano, inscrita el diez de Abril del mismo año.

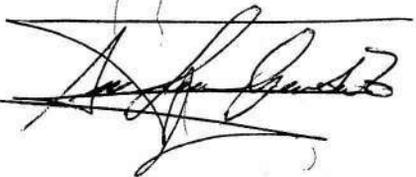
**4.- GRAVAMENES Y OBSERVACIONES:**

Por estos datos: En el Registro de Prohibiciones de Enajenar, repertorio No. 23951, y con fecha UNO DE ABRIL DEL DOS MIL NUEVE, a las DIECISEIS horas y DIECINUEVE minutos, se presentó el Oficio No. SG0739, de marzo treinta y uno del dos mil nueve, cuya copia certificada se adjunta en veintiséis fojas, enviado por el Concejo Metropolitano de Quito, en sesión pública ordinaria realizada el jueves 26 de marzo del 2009, al considerar el informe No. IC-2009-205 de la Comisión de Propiedad y espacio público, de conformidad con los Arts. 63 numeral 11; 237, 239 y siguientes de la Ley Orgánica de Régimen Municipal codificada, en concordancia con el Art. 8 numeral 10 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, y secciones I y II del título innumerado "Procedimiento Expropiatorio y de Establecimiento de Servidumbres", a continuación del Título I, Libro Segundo del Código Municipal (agregado por la Ordenanza Metropolitana 0181, publicada en el registro Oficial No. 376, de 13 de octubre del 2006), resolvió declarar de utilidad pública e interés social, con fines de expropiación total y dictar el acuerdo de ocupación urgente del predio No. 56206, clave catastral 20001-25-004, ubicado en las calles Pedro Fermín Cevallos No. 334 y Olmedo, sector San Blas, de Propiedad de la señora CARLOTA MONTAHUANO PEREZ, requerido por la Municipalidad, para destinarlo a obra social y una serie de actividades como cursos de capacitación, talleres, en coordinación con la comunidad del sector, organizaciones y fundaciones, en beneficio de niños, jóvenes, adultos y discapacitados. Los datos técnicos del inmueble mencionado, son los que constan en la ficha técnica anexa al oficio No. 08835 de 17 de noviembre del 2008, de la Dirección Metropolitana de Catastro, los mismos que se detallan a continuación en los oficios adjuntos. No se encuentra Hipotecado, ni

011218

Embargado.--- Se revisó gravámenes como Carlota Elvira Montahuano Pérez.- Dado el tiempo transcurrido de la adquisición original por cuanto en inscripciones antiguas existen errores o falta de marginaciones. A pedido de la parte interesada, la CERTIFICACION se la confiere a base de lo que consta en los libros, por lo que deslindamos responsabilidad por los errores que puedan darse. S.E.U.O. a) Se aclara que la presente certificación se la ha conferido luego de revisado el contenido de los índices, libros, registros y base de datos entregados al Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito, mediante acta de 1 de julio de 2011. b) Esta Administración no se responsabiliza de los datos erróneos o falsos que se hayan proporcionado por los particulares y que puedan inducir a error o equivocación, así como tampoco del uso doloso o fraudulento que se pueda hacer del certificado. c) El presente certificado tiene una validez de 60 días contados a partir de la fecha de emisión del mismo. d) "En virtud de que los datos registrales del sistema son susceptibles de actualización, rectificación o supresión, con arreglo a la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y Ley de Registro, el interesado deberá comunicar cualquier falla o error en este Documento al Registrador de la Propiedad o a sus funcionarios, para su inmediata modificación". LOS REGISTROS DE GRAVAMENES HAN SIDO REVISADOS HASTA EL 11 DE ENERO DEL 2016 ocho a.m.

Responsable: GA



**DIRECTOR DE CERTIFICACIONES  
REGISTRO DE LA PROPIEDAD  
DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

