



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

TEMA:

Impugnabilidad del Acto Administrativo de Declaratoria de Utilidad
Pública

AUTORES

Valdés Reinoso, Giovanna Elizabeth
Zevallos Vivar, Danna Andrea

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de
ABOGADO**

TUTOR:

Abg. Benavides Verdesoto, Ricky Jack, Mgs.

Guayaquil, Ecuador

25 de agosto del 2026



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Valdés Reinoso, Giovanna Elizabeth; y, Zevallos Vivar, Danna Andrea**, como requerimiento para la obtención del título de **Abogado**.

TUTOR (A)

f. _____

Abg. Benavides Verdesoto, Ricky Jack, Mgs.

DIRECTOR DE LA CARRERA

f. _____

Dra. Nuria Pérez Puig-Mir, PhD.

Guayaquil, a los 25 días del mes de agosto del año 2026



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Nosotros, **Valdés Reinoso, Giovanna Elizabeth; Zevallos Vivar, Danna Andrea**

DECLARAMOS QUE:

El Trabajo de Titulación, **Impugnabilidad del Acto Administrativo de Declaratoria de Utilidad Pública**, previo a la obtención del título de **Abogado** ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de nuestra total autoría.

En virtud de esta declaración, nos responsabilizamos del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 25 días del mes de agosto del año 2026

AUTORES

f. _____
Valdés Reinoso, Giovanna Elizabeth

f. _____
Zevallos Vivar, Danna Andrea



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

AUTORIZACIÓN

Nosotros, **Valdés Reinoso, Giovanna Elizabeth; Zevallos Vivar, Danna Andrea**

Autorizamos a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Impugnabilidad del Acto Administrativo de Declaratoria de Utilidad Pública**, cuyo contenido, ideas y criterios son de nuestra exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 25 días del mes de agosto del año 2026

AUTORES

f. _____
Valdés Reinoso, Giovanna Elizabeth

f. _____
Zevallos Vivar, Danna Andrea

Reporte COMPILATIO



Informe de análisis

Compilatio Magister+ | UCSG-EC- Universidad Católica de Santiago de Guayaquil

preparacion tesis

ID : 933811d617b0c19b7e9d13a140497c156fe187a7

0%

Textos sospechosos

Nombre del fichero : preparacion tesis.txt

Tamaño del archivo original : 214,92 kB

Número de palabras : 8784

Depositante : Ricky Jack Benavides Verdesoto

Fecha de depósito : 21 de agosto de 2026

Tipo de carga : interface

fecha de fin de análisis : 21 de agosto de 2026



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

Ab. ELIZABETH MONSERRATE MERO SANHÉZ, Mgs.
DECANO DE CARRERA

f. _____

Ab. MARITZA GINETTE REYNOSO GAUTE, Mgs.
COORDINADOR DEL ÁREA

f. _____

Abg. ELKER PAULOVA MENDOZA COLMARCO, Mgs.
OPONENTE

Índice

Resumen.....	VIII
Abstract.....	IX
Introducción	2
1. Capítulo I.....	3
1.1. Antecedentes	3
1.2. Conceptos	5
1.3. Elementos.....	7
1.4. Características	10
1.5. Ventajas de la expropiación	12
1.5.1. Permite que prevalezca el interés colectivo antes que el interés individual: .	12
1.5.2. Beneficio social e indemnización (pago)	12
1.6. Derecho de Propiedad	13
1.7. Cierre de Ideas	14
1.8. Crítica a la expropiación	14
2. Capítulo II.....	15
2.1. Problema Jurídico.....	15
2.1.1. Derecho a Recurrir.....	17
2.2. Argumentos: El derecho del propietario contra la necesidad estatal y autotutela administrativa	19
2.3. Dos actos administrativos de declaratoria de utilidad pública.....	24
2.4. Conclusión.....	27
2.5. Recomendaciones.....	29
Referencias	33

Resumen

En este trabajo de titulación se analizará la impugnabilidad de la expropiación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, enfocándose en la tensión existente entre la potestad administrativa y las garantías constitucionales del particular. A través de un recorrido histórico desde el Derecho Romano hasta la Constitución de 2008, el estudio examina la naturaleza coactiva de esta figura y sus elementos configurativos, como la utilidad pública y la justa indemnización. El núcleo del análisis aborda el problema jurídico generado por el artículo 63 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el cual restringe la impugnación del acto administrativo únicamente a la determinación del precio, limitando así el núcleo esencial del derecho a recurrir y la tutela judicial efectiva. Finalmente, se concluye que dicha limitación vulnera el derecho a la defensa en su garantía del derecho a recurrir, proponiendo una reforma legal que permita un control judicial integral sobre la legitimidad y necesidad de la declaratoria de utilidad pública para evitar actos arbitrarios o confiscatorios.

Palabras clave:

Propiedad privada, Utilidad Pública, impugnación del acto administrativo, derecho a recurrir.

Abstract

This degree project analyzes the impugnability of expropriation within the Ecuadorian legal system, focusing on the tension between administrative power and the constitutional guarantees of the individual. Through a historical overview spanning from Roman Law to the 2008 Constitution, the study examines the coercive nature of this legal figure and its constitutive elements, such as public utility and just compensation. The core of the analysis addresses the legal problem generated by Article 63 of the Organic Law of the National Public Procurement System, which restricts the challenge of the administrative act solely to the determination of the price, thereby limiting the essential core of the right to appeal and effective judicial protection. Finally, it is concluded that such a limitation violates the right to a defense in the constitutional warranty of right of appeal, proposing a legal reform to allow for comprehensive judicial control over the legitimacy and the need of the declaration of public utility to prevent arbitrary or confiscatory acts.

Keywords

Private property, public interest, administrative action of expropriation, right of appeal.

Introducción

La expropiación es una institución jurídica de larga data que ha evolucionado junto a la figura del Estado, permitiéndole a este sacrificar la propiedad privada en favor del bienestar colectivo. En el contexto ecuatoriano actual, esta potestad se manifiesta a través del acto administrativo de declaratoria de utilidad pública, el cual debe estar debidamente motivado y condicionado a una justa indemnización. Sin embargo, la normativa vigente presenta un conflicto significativo respecto al derecho a la defensa del particular.

El presente trabajo de titulación aborda el problema jurídico derivado del artículo 63 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el cual restringe la capacidad de impugnación del expropiado únicamente a la determinación del precio del bien. Esta limitación normativa genera una tensión directa con el artículo 173 de la Constitución que establece que los actos administrativos se pueden impugnar tanto en vía administrativa como judicial, de la mano con la garantía constitucional del derecho a recurrir y el principio de seguridad jurídica, al impedir que los ciudadanos cuestionen la legalidad o la real necesidad de la expropiación ante los órganos administrativos o jurisdiccionales.

A través de un análisis que abarca desde los antecedentes históricos hasta la jurisprudencia constitucional contemporánea, esta investigación examina si la restricción impuesta por la ley infra constitucional vulnera el núcleo esencial del debido proceso. El objetivo fundamental es proponer una reforma que armonice la celeridad administrativa necesaria para el desarrollo estatal con la protección efectiva de los derechos fundamentales de los administrados.

1. Capítulo I

1.1. Antecedentes

La expropiación, así como otras instituciones del derecho, ha estado presente desde el nacimiento de la figura del Estado y su largo recorrido evolutivo durante el paso de los siglos y eras históricas, alimentado de las diferentes corrientes filosófica-jurídicas que han demarcado y detallado la existencia y función de este ente ficticio; si bien los ordenamientos jurídicos no relacionaban propiamente esta actuación con el nombre de expropiación, sus elementos comunes permitieron reconocer el origen y prevalencia de esta figura; por ejemplo, Paul Jörs mencionaba que “no es posible pensar en la posibilidad de la construcción de calles y conducciones de agua en Roma sin la existencia de la expropiación forzosa” (1937, p.177). No obstante, este postulado es relativo en cuanto a la etapa de la historia a la que estamos hablando, ya que, durante la Monarquía Romana, su utilización era reducida debido a que gran parte del territorio no estaba sometida bajo propiedad privada, por lo que el Estado podía disponer libremente de ella, y si lo tuviese, los mismos ciudadanos ofrecían y entregaban voluntariamente sus predios para la construcción de caminos, acueductos, confiando los mismo para el progreso y expansión de Roma.

Más adelante en el tiempo, la expropiación estuvo presente en textos de la edad media, entre ellos el más destacable son las Siete Partidas escritas durante el reinado de Alfonso X de Castilla, en específico la Ley Segunda, Título I, Partida Segunda y la Ley Trigésimo Primera, Título XVIII, Partida Tercera, las cuales establecían como facultad del rey, poseedor de la máxima autoridad, la de sustraer determinado feudo, así como el destino pro comunal que se le daría a aquella tierra a cambio de un precio conforme a los buenos hombres (Real Academia Española,

1807, p.5), finalidades las cuales se recopilaban mayormente en defensa y transporte, dos necesidades primordiales de la época, cuya responsabilidad recaída en el monarca, o en su defecto, en los señores feudales.

Avanzando de la edad media hasta la caída de las monarquías con la revolución francesa, la expropiación estuvo presente en la Declaración de los derechos del hombre y ciudadano cuando reconoce al derecho de la propiedad en su artículo 17 el cual dice que “por ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y con la condición de haya una justa y previa indemnización” (1789), demostrando que pese a la protección de la propiedad ratificada, dicha excepcionalidad es aceptable, no obstante, condicionada a un valor compensatorio obligatorio.

En el marco regional, los primeros rasgos surgen con el nacimiento del Estado ecuatoriano con la Constitución de 1830 cuando establece en su artículo 62 que “nadie puede ser privado de su propiedad, ni esta aplicada a ningún uso público sin su consentimiento y sin recibir justas compensaciones a juicio de buen varón (...)” (1830). Si bien este artículo agrega como elemento diferenciador el requisito del consentimiento del propietario y de cuantificaciones ambiguas en cuanto al valor cuando refiere a juicio de buen varón, se mantienen presentes elementos comunes concordantes con normativa anteriormente explicada. Es en la Constitución de 1861 en su artículo 113 que se empieza a utilizar tecnicismos jurídicos con una redacción un poco más detallada con pequeños atisbos procedimentales, tales como la exigencia de ley previa que regule dicha actuación y que esta puede versar sobre el uso o la enajenación del objeto a expropiar.

No es sino en el siglo XX cuando se promulga la Constitución de 1945 que se usa propiamente el término de expropiación, recopilando los mismos elementos contenidos en las constituciones anteriores. Este término es nuevamente mencionado en la Constitución de 1979, en su artículo 47, en la que establecía que se podía expropiar “los bienes, derechos y actividades que pertenezca a los otros sectores” (1979) para utilización del mismo sujeto expropiante, o en su defecto, de otra institución, dejando en claro que se prohíbe toda forma de confiscación.

En la actualidad, la Constitución del 2008 estableció los elementos de la expropiación como parte del concepto, en especial, la delimitación de objetivos basados en los valores consagrados de bienestar social y protección ambiental; siendo este último un componente novedoso para el derecho, teniendo en cuenta que, como vimos a lo largo de la historia, prevalecía una necesidad de expropiar meramente antropocentrista.

1.2. Conceptos

Diferentes autores han ofrecido distintas perspectivas al concepto de expropiación, por ejemplo, para Eduardo Gamero Casado y Severiano Fernández Ramos, la expropiación es aquel “acto de ablación o sacrificio de derechos patrimoniales, mediante la compensación del equivalente al valor económico del objeto expropiado (...)” (2015, p. 176); lo cual responde acertadamente a una situación frustrante a sus receptores, siendo tanto el sector privado como la ciudadanía en general los “jurídicamente obligados a padecer y soportar pacíficamente la privación de sus bienes y derechos” (Blanquer, 2010,p. 680), situación que intenta aliviarse entregando una precio indemnizatorio en compensación al agravio ocasionado, debido a que, si bien al expropiación

podemos entenderla como un cruce de derechos, en donde ambas partes pierden recursos y a su vez adquirieren otros distintos, esta carece de voluntariedad, y por lo tanto, de encontrarse en el mismo plano de igualdad jurídica, de recíprocas prestaciones y retribución económica.

Es verdad entonces que la expropiación genera sufrimiento, no solamente real y subjetivo con respecto al individuo, como bien Blanquer ha descrito, sino que además lo padece el bien afectado que se pretende expropiar; el cual, tal como lo define Álvarez Gendín y Blanco, sufre de “una transformación jurídica llevada a cabo no tan solo por el cambio de propietario, la transmisión de propiedad, sino por la especial naturaleza jurídica, convirtiéndose en dominio público” (1958, P. 414); al adquirir dicha particularidad, convierte a la expropiación en una potestad exclusiva de la administración pública, al ser esta la responsable de custodiar, regular y organizar todo aquel bien que se encuentre bajo el régimen del dominio público.

Es por ello que tratadistas como Dromi incluyen la administración pública como parte de del concepto de expropiación, quien explica lo siguiente:

Es 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 un determinado procedimiento y pagando una indemnización previa, en dinero, integralmente justa y única.
(2015, p.176)

En este caso, Dromi ha preferido por incorporar los elementos de la expropiación al momento de componer su definición, por lo que es menester, conocer cuáles son los elementos de la expropiación para entender mejor su contenido.

1.3. Elementos

La expropiación conlleva un procedimiento administrativo el cual cuenta con elementos que la diferencian de los demás y le dan un carácter especial, esto principalmente porque se relaciona directamente con derechos íntimos de las personas y, a su vez, se encuentra respaldada por la constitución. Además, gracias a ellos se nos permite distinguir su finalidad y entender cómo se lleva a cabo su procedimiento. Los elementos que se identifican son los siguientes.

El acto administrativo, es unilateral y de carácter administrativo. Es el elemento formal que da paso al procedimiento de expropiación, debido a que por medio de este se realiza la transferencia, de la propiedad de un bien en específico hacia el Estado, convirtiéndolo así en un bien público. Este acto no puede ser impugnado, pero debe ser indemnizado, ya que esto lo diferencia de otras figuras del derecho como la confiscación o el decomiso.

En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 364, se explica que “Se entenderá por acto administrativo toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2017, art. 364)

Mientras que en el Código Orgánico Administrativo en su artículo 98, se da conocer que “Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo”. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 98)

El elemento objetivo, al cual nos referimos al hablar del bien expropiable, es aquel bien mueble o inmueble del cual el Estado busca obtener la posesión conjunto de sus derechos, dado que resulta imprescindible para la viabilidad de un proyecto u obra de bien común o para el servicio colectivo.

La expropiación de un bien se divide en diferentes clases, entre las más comunes están la expropiación total, imparcial o incluso de ocupación temporal. La expropiación total, es aquella que se aplica cuando es necesario el bien en su totalidad, mientras que la parcial, cuando solo se necesita una parte del bien, aunque esta sea un poco más compleja debido a las repercusiones que se pueden generar, como la dificultad de poder usar la parte restante del bien o que la persona dueña del bien reciba un precio justo, ya que de por sí, sería mucho menor al avalúo que generalmente se aplica; por otro lado, la ocupación temporal, como lo indica su nombre, es una modalidad que se emplea cuando el Estado necesita de un bien específico por un periodo determinado.

En cuanto al elemento Subjetivo, nos referimos a las partes que se encuentran involucradas. El sujeto pasivo, el expropiado, la persona dueña del bien y titular de los derechos objeto motivo de la expropiación; y por su lado el sujeto activo, el expropiante, quien es “(...) *titular de la potestad expropiatoria, según sean la administración (entiéndase a instancia Nacional, Provincial y Municipal), así como los demás órganos que ella le reconozca esa facultad, dentro de sus respectivas competencias (...)*”. (Garrido, 2014, p. 5)

La indemnización, el elemento material, es el justo precio que el Estado paga en forma de compensación, con la finalidad de resarcir el valor económico del bien expropiado, ya que, se busca que el propietario no tenga mayor perjuicio en su patrimonio.

Como se menciona en el Código de Procedimiento Civil en el artículo 782 “*La tramitación del juicio de expropiación sólo tiene por objeto determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de precio de la cosa expropiada, siempre que conste que se trata de expropiación por causa de utilidad pública.*” (Código de Procedimiento Civil, 2011, art. 782)

Esto nos da a entender que el valor que se pagará debe ser negociado en un juicio en caso de que no se haya llegado a previo acuerdo; cabe aclarar que el valor a pagar, se obtiene por medio del avalúo catastral del bien, aunque por lo general este se encuentra desactualizado y muchas veces no logra cumplir su propósito de reparar o evitar afectar de forma significativa el patrimonio del expropiado.

Y finalmente, la causa legítima que se emplea para motivar el por qué se da inicio al acto administrativo, la utilidad pública e interés social, esto debido a que ambos justifican y demuestran las razones por las cuales el Estado debe intervenir y ejecutar dicho acto administrativo, pues demuestran que, sin él, se imposibilita garantizar o satisfacer un fin colectivo, aunque ambos términos se diferencian en ciertos aspectos.

En cuanto a utilidad pública, nos referimos a que el destino del bien del cual el Estado busca hacer uso de sus derechos, va dirigido a poder satisfacer a un grupo amplio e indeterminado, buscando el desarrollo social o maximizar el bienestar general, ya que es para beneficio colectivo.

Mientras que, cuando nos referimos a interés social, hablamos de un sector o grupo específico con necesidades especiales o prioritarias, es decir, sectores en los que ya se han determinado sus carencias para una mejor calidad de vida o ayudar a satisfacer alguna necesidad en concreto.

Lo que tienen en similar es que dan a entender que el Estado busca basarse en el principio general de utilidad, un principio ético el cual explica que las personas buscan su felicidad por medio de la felicidad colectiva. Como dio a conocer Bentham Este principio se basa en que las acciones de una persona puedan generar u obstaculizar la felicidad de la parte cuyo interés se halla en cuestión, en este caso, el Estado únicamente puede generar beneficio, por lo que prima favorecer a una multitud o colectividad, antes que a un solo individuo o pequeño porcentaje.

1.4. Características

La expropiación cuenta con características que describen al acto administrativo de una forma en la que se logran comprender los elementos que lo conforman, a continuación, se analizarán brevemente las características que más destacan.

La característica más relevante, es que es de carácter coactivo, pues basándonos en lo que indica el Código Orgánico Administrativo en su artículo 261 “Las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva cuando esté previsto en la ley” (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 261), lo que refuerza lo mencionado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en cuanto a la Declaratoria de utilidad pública. Esto es lo que la diferencia de formas de adquisición de dominio como la compraventa, pues si bien es cierto que se entrega un valor a cambio de un bien, el propietario de este no lo ofrece de forma voluntaria o con intención de generar esta relación entre las partes.

Al contrario, la relación entre las partes se presenta por una especie de imposición del Estado, ya que éste lo reclama de forma unilateral. Esto último

también resalta su carácter obligatorio, pues si bien es cierto se puede discutir el valor de indemnización, el proceso no se puede impugnar.

Con esto nace una tercera característica, dado que la expropiación no es una forma de sanción para arrebatar el bien del patrimonio de su dueño, se debe otorgar una indemnización que ayude a compensar el daño que afecta a dicho patrimonio de forma negativa. Esta característica es la que diferencia la expropiación de la confiscación, como el valor que se entrega a cambio del bien no es un precio acordado sino una compensación, asimismo esta sirve para diferenciarla de la compraventa.

Dado a que la expropiación es un acto administrativo, que debe estar debidamente motivado, es indispensable justificar y argumentar de la mejor forma posible porqué el bien es necesario y es la única o más rápida vía para satisfacer una necesidad de la sociedad, al mismo tiempo que se da a conocer la finalidad que se le dará al bien expropiado. Para reforzar lo ya mencionado, tomaremos en cuenta lo que nos indica la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia No. 1158-17-EP/21, sobre este punto,

(...) La motivación de un acto de autoridad es la expresión, oral o escrita, del razonamiento con el que la autoridad busca justificar dicho acto... de ahí que todo acto del poder público debe contar con una motivación correcta, en el sentido de que toda decisión de autoridad debe basarse en: (i) una fundamentación normativa correcta, entendida como la mejor argumentación posible conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica correcta, entendida como la mejor argumentación posible conforme a los hechos... (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, p.6)

Como consecuencia de cuán importante es motivar este acto, se le reconoce carácter excepcional, pues es un acto administrativo que se emplea cuando no hay otra vía o solución. Finalmente, entre todas sus características, otras importantes de recalcar son, que es un proceso que solo lo puede solicitar y llevar a cabo una entidad competente y facultada, pues este proceso cuenta con carácter estricto y está sometido al control judicial por diferentes motivos del procedimiento, el cual debe ser realizado con total transparencia y apegado a los parámetros de la ley, de manera que se cumplan con sus respectivas solemnidades.

1.5. Ventajas de la expropiación

1.5.1. Permite que prevalezca el interés colectivo antes que el interés individual:

Da paso a que se puedan llevar a cabo planes de desarrollo social que favorezcan a las comunidades, tales como, programas de vivienda, planes de manejo sustentable y cuidado del medio ambiente, obras de bienestar colectivo como centros de salud o de educación, e inclusive mejoras en las vías, en base a la creación de nuevos senderos o rutas. Pues si estas zonas o terrenos que son primordiales para la realización de estos proyectos y obras pertenecieran a un propietario particular, podrían llevarse a cabo sin problema, gracias a los artículos 323 de la Constitución y 446 del COOTAD, pues si no estuviese previsto por la ley, dicho propietario podría bloquear el proyecto.

1.5.2. Beneficio social e indemnización (pago):

Si bien es cierto que, para llevar a cabo las obras o proyectos para un bienestar común y general, la persona expropiada podría verse

beneficiada por el proyecto, pues además de poder hacer uso y gozar del servicio o lugar que se vaya a crear, se le daba un valor que pueda compensar el bien del cual era propietario, de tal forma que no llegue a sentir que se le está confiscando o privando de su bien o propiedad, esto se ve enfatizado en los artículos 323 constitución y 446 COTAD.

Al mismo tiempo el COTAD habla en su art. 452 sobre el pago en dinero en el trámite tributario, el cual puede realizarse mediante permuta de bienes o títulos de crédito negociables a plazos de hasta 25 años. Y en su art 456, que se exonera al bien de impuestos y tasas de registro durante el trámite, lo que facilita que proyectos de interés social se ejecuten sin cargas adicionales para el Estado ni para el expropiado.

1.6. Derecho de Propiedad

El derecho de propiedad puede entenderse como el derecho constitucional que se le otorga a cada persona, sobre su patrimonio, para ser titular de las facultades de usar, gozar y disponer sobre sus bienes. Facultades las cuales están sujetas a limitaciones de uso social, tales como lo son el interés colectivo, pues se pueden emplear libremente siempre que sea dentro de los límites establecidos por la Constitución y diferentes reglamentos.

Al ser un derecho regulado y protegido por la constitución, significa que es deber del Estado reconocer y garantizar dicho derecho en cada una de sus diferentes formas, y a su vez, ayudar a cumplir su función social y ambiental.

1.7. Cierre de Ideas

Una vez que se han expuesto los puntos relevantes de la expropiación podemos concluir que, la expropiación es un mecanismo que, nacida de una potestad administrativa, es utilizada por el Estado, en sus diferentes órganos e instituciones, quien acude para poder satisfacer necesidades públicas derivadas de un factor social o ambiental, cuyo beneficio está destinado un sector poblacional o grupo determinado en concreto o a la comunidad en su sentido general. Para ello, el Estado hace ejercicio de esta potestad expropiatoria que se le ha otorgado con respecto a bienes muebles o inmuebles, con la finalidad de ejecutar planes de desarrollo social, tales como viviendas o aquellos que permitan el acceso inmediato o agilizado a recursos básicos, manejo sustentable del ambiente o bienestar colectivo conforme establece la Constitución ecuatoriana. No obstante, esta facultad debe ser equilibrada con una contraprestación llamada indemnización. Lo que se busca con esta indemnización es poder enmendar el daño o los perjuicios que causan la pérdida del bien, ocasionando un detrimento considerable al patrimonio del sujeto pasivo.

1.8. Crítica a la expropiación

Si bien es cierto las finalidades que tiene la expropiación tienen el objetivo de causar un impacto positivo a escala social, dado que busca prevalecer el beneficio social al individuo. Pero para lograrlo se debe afectar directamente uno de los derechos constitucionales más apreciados, el derecho a la propiedad, pues la expropiación implica que una persona sea prácticamente, privada de un bien que le pertenece, por lo que pierde el uso, goce y disposición de este, lo que conlleva a que pierda el control total sobre su propiedad, causado por una decisión estatal.

Otro factor a considerar es que el proceso que se debe llevar a cabo, al ser realizado por el estado, quien también participa hasta cierto punto con un rol de juez, puede vulnerar derechos al momento de omitir o irrespetar el procedimiento legal, especialmente cuando no existe una declaratoria de utilidad pública consistente.

Adicional a esto, también cabe mencionar que puede llegar a causar una afectación económica al propietario de manera consciente, pues puede aprovechar y ofrecer una indemnización injusta o un precio poco beneficioso para el propietario por motivos como que el valor del avalúo no esté al día por A o B motivo.

Un claro ejemplo de los puntos analizados, es el caso de la familia Ramírez de la sentencia 146-14-SEP-CC, el cual demuestra como a autoridad municipal llegó a apropiarse de parte del inmueble y derribar casi la mitad de su vivienda sin siquiera estar llevando a cabo el trámite de expropiación.

2. Capítulo II

2.1. Problema Jurídico

Habiendo entonces analizado la expropiación en su contenido y derechos relacionados, resulta pertinente determinar la relevancia de esta institución y a qué tipo de problema jurídico pertenece.

Como hemos explicado anteriormente, la expropiación es una facultad exclusiva del Estado que le permite satisfacer el interés general de sus ciudadanos, para ello, necesita exteriorizar dicha voluntad por medio de actuaciones administrativas establecidas en el artículo 89 del Código Orgánico Administrativo, que, en el caso de la expropiación, su voluntad se manifiesta a través de un acto administrativo conocido como declaratoria de utilidad pública. No obstante, al considerarse como expresión del poder público, los actos administrativos emanados

de cualquier autoridad pública pueden ser sometidos a control si la persona afectada considera que se han vulnerado sus derechos o garantías protegidas en la Constitución o en tratados internacionales de derechos humanos, conforme lo establece el artículo 173 de la Constitución. Este control puede ser realizado a nivel administrativo a través de los recursos de apelación y de revisión, en los casos aplicables; como también a nivel jurisdiccional, ante la justicia contenciosa-administrativa, siguiendo el procedimiento establecido en el Código Orgánico General de Procesos.

Pese a que este control está amparado sobre todo por la garantía de la motivación contenida en el artículo 76, numeral 7 literal l y literal m de la Constitución respecto al derecho recurrir el “fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos” (2008), la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece en su artículo 63, inciso segundo que la declaratoria de utilidad pública sólo puede impugnarse en lo que respecta al justo precio indemnizatorio de la propiedad objeto de la expropiación.

El expropiado podrá impugnar la expropiación exclusivamente dentro de la acción a la que se refiere el inciso precedente, y únicamente en cuanto a la determinación de la justa valoración, indemnización y el pago por la expropiación (...). (2008)

Es apreciable entonces que existe una limitación del derecho a recurrir sobre el acto administrativo al circunscribirse exclusivamente a la contraprestación económica, dejando escapar otros elementos que pudiesen ser dubitativos y afectar derechos tales como el derecho de propiedad u otros ligados al cumplimiento y previsibilidad normativa con respecto al derecho a la seguridad jurídica, por consiguiente, nos planteamos la siguiente pregunta jurídica: ¿es impugnabile en su

totalidad el acto administrativo de declaratoria de utilidad pública que decreta la expropiación?

2.1.1. Derecho a Recurrir

El derecho a recurrir es aquella garantía que otorga protección que, en conjunto con el derecho al debido proceso y tutela judicial efectiva, constituyen en la posibilidad útil y válida que una persona pueda impugnar una decisión administrativa o judicial ante un órgano jurisdiccional superior, esto con el objetivo de asegurar que la resolución impugnada cumpla con el ordenamiento jurídico, en sus diversas fuentes del derecho, en otras palabras, permite que podamos acudir a un juez o la autoridad competente respectiva y solicitarle un examen a conciencia respecto de la decisión cuestionada.

De la mano con esta idea, Fernando Rosales nos brinda como concepto del derecho a recurrir el siguiente:

(...) Una facultad inherente al ser humano reconocido en nuestra ley fundamental, instrumentos internacionales y ley ordinaria, fuentes que han sido complementadas por jurisprudencia internacional o nacional. En ambos casos, estas han configurado lo que se conoce como doctrina, puesto que han señalado la forma como debe interpretarse normas que facilitan la efectividad del Derecho a Recurrir para garantizar a una parte procesal, la tutela judicial efectiva.” (2010, p.127)

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de forma abreviada, por medio de jurisprudencia nos señala que esta garantía es esencial del debido proceso, ya que da paso a poder corregir errores judiciales y evitar que las decisiones queden sin un control jurisdiccional adecuado.

En el contexto de la expropiación, el derecho a recurrir se vuelve relevante, ya que este mecanismo jurídico implica una limitación permanente y definitiva al derecho de la propiedad por motivos de utilidad pública o interés social. Si bien la expropiación es una potestad legítima del Estado, respaldada por la Constitución, su ejercicio debería estar siempre sometido a controles judiciales para comprobar el cumplimiento normativo y corregir si es necesario, vulneración de derechos, que recaen, en principio, en la legalidad del acto expropiatorio y a la determinación de la indemnización.

El derecho a recurrir puede verse afectado en los procesos de expropiación cuando los recursos legales son demasiado restrictivos, impidiendo una revisión efectiva de la decisión estatal. Esto debilita la protección del derecho de propiedad e incentiva la confiscación, desquebrajando el equilibrio entre la potestad del Estado y los derechos individuales. Por ello, la regulación de los recursos debe ser razonable y garantizar una revisión real de las decisiones, evitando que el derecho a recurrir se convierta en un mecanismo meramente formal.

Como consecuencia, dentro del tema de la expropiación, el derecho a recurrir se configura como una garantía indispensable para asegurar el control de legalidad en la actuación estatal y la protección del derecho a la propiedad, en el momento que este derecho se ve sustancialmente afectado porque la normativa infra constitucional adjetiva impide que este pueda aplicarse y ejecutar esa protección, se ataca al núcleo del derecho a recurrir. Frente al caso en análisis, escenarios tales como la ausencia de requisitos tanto formales y materiales, error en el avalúo predial, error o insuficiencia en la justificación o motivo de realizar la expropiación, monto a entregar como indemnización, constituyen razones suficientes para cuestionar la validez del acto administrativo, y con ello, exigir que un juez pueda

declarar la rectificación, o en su defecto, la nulidad del acto mediante un procedimiento; escenarios los cuales, a excepción del último, se encuentran desprotegidos de esta protección jurídica del debido como garantía del derecho a la defensa. La decisión lesiva del legislador al circunscribir un solo escenario posible de impugnar construyó un límite restrictivo que vulnera el derecho a recurrir al obviar que pudiesen existir otras razones que impulsaran al ciudadano afectado a impugnar una expropiación, impidiendo el control jurisdiccional que la Constitución garantiza, contrariando así también, otros principios constitucionales como el principio de seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.

2.2. Argumentos: El derecho del propietario contra la necesidad estatal y autotutela administrativa.

En este tema hay dos puntos primordiales que debemos tomar en cuenta para continuar, la desnaturalización de la figura como tal de la expropiación y la autotutela administrativa del Estado. Esto se debe a que la expropiación es un acto unilateral, pues es una decisión tomada por Estado sobre lo que sucederá en la propiedad de un tercero, quien se verá forzado a sacrificar dicho derecho. De modo que el Estado adquiere la calidad de juez y parte, pues es quien además realiza el proceso en sí, y quién debe tomar las medidas necesarias para evitar el abuso de su poder o la vulneración de los derechos del expropiado. Ahora, con esta breve explicación del enfoque que se tomará, se desarrollarán los respectivos argumentos.

Para entender la desnaturalización de la figura, debemos primero entender a qué nos referimos con esto. Como se menciona en la sentencia No. 1812-20-EP/25 de la Corte Constitucional del Ecuador, la desnaturalización se produce cuando:

[...] una autoridad judicial concede una demanda con el objetivo de utilizarla para un fin distinto al establecido en el diseño constitucional, o aparentando perseguir su fin constitucional, es tergiversada de tal manera que su pretensión altera el contenido y límite de la misma, esa decisión judicial constituye una desnaturalización de las garantías. (Corte Constitucional del Ecuador, 2025, p. 11)

En el caso de la expropiación, esto se da principalmente al momento de emitir la declaratoria de utilidad pública, que es una resolución que determina lo indispensable del inmueble para ejecutar el plan u obra social que se espera llevar a cabo, en otras palabras, es el motivo o fundamento principal por el cual se busca dar paso a la figura, dándole ese carácter constitucional, lo que le permite que sea excepcional y restrictivo sobre la propiedad privada, de modo que es prácticamente imposible oponerse para favorecer el interés personal del expropiado.

Sin embargo, aunque es necesario precisar el fin y que este se considere irrefutable, en la práctica hay ocasiones en las que este fundamento resulta débil, lo que puede generar duda sobre qué tan indispensable y necesario es dicho bien para el propósito o por qué no es posible llevar a cabo el proyecto u obra usando otros medios. De este modo, cuando el Estado justifica la indispensabilidad del bien, este podría transformarse en un argumento que desvirtúa la finalidad de la figura para convertirse en una expropiación aparente o confiscación de hecho. Pues si la motivación que se brinda no es la correcta, se podría considerar que el Estado busca vulnerar o transgredir los derechos del expropiado.

Por otra parte, es menester entender la urgencia del Estado en cumplir el catálogo de deberes y obligaciones al que se ha comprometido siguiendo la teoría del contrato social de Rousseau. Para ello, en ese mismo contrato se le ha entregado

al Estado ciertas facultades que le permitan realizar dichas responsabilidades, entre ellas las que nos interesa, además de la facultad expropiatoria, está la potestad ejecutoria y revisora de sus propios actos conocida también como autotutela administrativa, la cual busca evitar la necesidad de recurrir ante una autoridad judicial para verificar la correcta actuación de la administración pública. Este principio de autotutela administrativa, junto a al principio de celeridad constituyen una brújula para la administración pública, que le permita a esta manifestarse y satisfacer el interés general. La impugnabilidad del acto de declaratoria pública en ejercicio de su potestad expropiatoria representaría un retraso al ralentizar el procedimiento de expropiación, y con ello, una limitación de su facultad ejecutoria de dicha declaratoria, impidiendo la ejecución de los proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, siendo los ciudadanos los afectados finales producto de esta interrupción, sabiendo además, que el sistema judicial ordinario se encuentra ampliamente colapsado, lo que aumentaría los plazos hasta una respuesta definitiva.

En un sentido similar, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia número 2-14-IN/21 y acumulados plantea la teoría que, la garantía de recurrir no es absoluta y que puede estar sujeta a limitaciones constitucionales o legales y que “siempre que responsa a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales y no se afecte su núcleo esencial, el ejercicio del derecho a impugnar es susceptible de ser limitando” (Corte Constitucional, 2020, p. 8), justificando al legislador de tener la capacidad de delimitar el derecho a recurrir dependiendo de “la naturaleza de los diferentes procesos, como también por la propia naturaleza del medio de impugnación que se pretende ejercitar” (Corte Constitucional, 2015, p.12). De tal manera, por consiguiendo, siendo la naturaleza de un procedimiento expropiatorio la celeridad en la adquisición del bien para el desarrollo inmediato del proyecto en

favor del interés público, sería lo adecuado entonces pensar que para alcanzar esa rapidez debe omitirse impugnación respecto al uso y disposición del bien de tal manera que el proyecto pueda seguir ejecutándose, a diferencia del justo precio, que puede entrar a discusión sin afectar el proyecto de forma directa, al ser un asunto meramente cuantitativo.

No obstante, consideramos que la Corte Constitucional recae en dos errores fundamentales respecto a esta teoría: la primera reside en categorización de recurrir como un derecho solamente y no como una garantía, cuando la misma Constitución la establece como garantía, por lo que entraría en cuestión si las garantías presentan delimitación alguna, a lo cual consideramos acertado, no obstante, estas restricciones responden a una tiempo procesal oportuno para solicitar o ejecutar estas garantías más que si estas puedan ejecutarse en cierta parte o en todo. Por ejemplo, en el mismo numeral siete se encuentran otras garantías tales el literal b “como contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa” (Constitución, 2008), literal c “ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones” ídem, y el literal h “Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra” ídem. En la normativa que refiere a los procesos, el Código Orgánico General de Procesos se asegura que estos tres literales puedan realizarse en su completitud, a ambas partes y en un plano de igualdad, no en el errado sentido de denegarle los medios adecuados de inicio, o que las partes no sean escuchadas del todo o que ciertos argumentos puedan ser presentados y otros sean descartarse a primera mano; no pretendo alegar que las partes pueden decir cualquier cosa o que todo argumento o material probatorio deba ser admitido e incorporado en aras de la

resolución de la causa. El punto al que pretendemos llegar es que todas limitaciones refieren a la aplicación del componente sustancial del derecho o garantía, no suprimir la sustancialidad en sí como lo hace el artículo 63 inciso segundo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Como segundo punto, la Corte Constitucional pretende no solo justificar la prevalencia de una norma legal frente a una norma constitucional de mayor jerarquía, y peor aún, la omisión de otras normas del mismo rango constitucional, tales como el artículo 173 de la Constitución explicando anteriormente. Siendo así, no solo se está vulnerando el principio de supremacía constitucional sino también el principio de igualdad al discriminar normativa que pueda no resultar convenientes para los intereses del Estado, afectando consecutivamente el derecho proceso en la garantía de motivación. En este análisis de ideas, coincide el Doctor Hernández que el legislador no puede hacer caso omiso a las disposiciones constitucionales, sobre todo respecto al elemento sustancial o núcleo esencial de derecho o garantía cuando dijo: “Nos parece obvio, que la libertad de configuración normativa y las justificadas limitaciones de que pueden ser objeto los derechos no habilitados para vaciar de contenido el derecho a la impugnación judicial (...)” (Hernández, 2024). Por lo tanto, asimismo, el Estado, no puede seguir alegando su facultad expropiatoria y ejecutoria, para ignorar disposiciones constitucionales, aludiendo a los principios de celeridad, legalidad, autotutela administrativa, presunción de constitucionalidad, entre otros, para justificar su accionar, debido a que, como explicamos antes, vulneran derecho constitucionales tales como el derecho a la propiedad del bien objeto del proceso expropiatorio, al debido proceso en su garantía a recurrir y a la motivación al constituirse en arbitraria y abusiva por parte del Estado a sus particulares, derechos y garantías las cuales no podemos permitir

que se continúe vulnerando al mantener este problema jurídico plagado en nuestro ordenamiento normativo.

2.3. Dos actos administrativos de declaratoria de utilidad pública

Habiendo analizado lo perjudicial que resulta la existencia de esta delimitación de la norma al restringir la capacidad de recurrir el acto administrativo que declara la expropiación, procede ahora resolver respecto a cuál es el acto administrativo que debe impugnarse, puesto que, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece dos actos administrativos de expropiación, el primero, según el artículo 61 de la norma, como la primigenia manifestación de la administración pública de expropiar el bien, y la segunda, conforme al artículo 63, cuando no ha sido posible acordar un precio entre la administración pública y la persona afectada, y vuelve a expedirse un acto administrativo de expropiación en el cual se fija el precio de la expropiación según el avalúo municipal.

No obstante, la expedición de un segundo acto administrativo puede llegar a generar una confusión en la ciudadanía en determinar por cuál acto administrativo debería optarse para impugnar la expropiación impuesta, lo que acarrearía alargamiento de plazos en el momento que los jueces manden a completar la demanda por requisito erróneo o simplemente se archive el proceso en razón de un ejercicio interpretativo que el juez intenta realizar con la finalidad de otorgar claridad a la norma, eliminando su ambigüedad; sin embargo, esta situación generaría, al contrario de su buena intención, puede conllevar a una discrecionalidad diversa entre todos los juzgadores que conozcan causas de esta índole, vulnerando potencialmente al principio de seguridad jurídica, en la exigencia del cumplimiento de las normas, tal y como están establecidas en el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, en aras de evitar procesos retardados injustificadamente y garantizar una armonía en el cumplimiento normativo, resulta conveniente mantener únicamente un solo acto administrativo, el cual será el que la autoridad expida al momento de declarar de utilidad pública el bien afectado, ya que, la autoridad administrativa utiliza el mismo avalúo municipal como soporte para determinar el precio, y al no existir acuerdo respecto al precio, no habría modificación alguna sobre su contenido que deba realizarse.

No obstante, algo llamativo es que en legislaciones como la de Colombia, conforme lo establece la Ley 388 de 1997, la figura de la expropiación se muestra como una especie de sanción hacia un bien el cual no está cumpliendo la función social que este debería cumplir. El proceso inicia con la emisión de una resolución en la que se argumente porqué ordena la enajenación forzosa, posteriormente se notifica al propietario del bien conforme al Código Contencioso Administrativo. Seguido de esto, se puede presentar un recurso de reposición, el cual podría ser admitido o rechazado. En Ecuador, esta figura se asimila al recurso de revisión, en donde se solicita la modificación, ampliación, aclaración o revocatoria del acto administrativo. Una vez resuelto el recurso, se procede a ejecutar la resolución, sometiendo el bien a subasta pública, cuyo precio base va acorde al 70% avalúo comercial, dirigida a posibles interesados a desarrollar proyectos urbanos.

En la misma línea, si tomamos en cuenta la legislación española, en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre las expropiaciones, podemos fijarnos que ellos basan sus procesos de acuerdo a la finalidad que se someterá el bien, es decir, la utilidad pública o interés social, además, el precio indemnizatorio puede ser acordado por las partes, y coincidiendo con Colombia, que se emite un único acto administrativo.

Habiendo comparado estas legislaciones con la normativa ecuatoriana, concluimos que debe prevalecer un solo acto administrativo, y así como lo regula España, que se pueda impugnar por cualquier defecto de forma o fondo.

2.4. Conclusión

En razón de los análisis expuestos, presentamos las siguientes conclusiones.

- 2.4.1. La expropiación constituye en la apropiación de un bien particular a favor del Estado por motivos de utilidad pública con la finalidad de satisfacer necesidades de sus ciudadanos y buscar su bienestar colectivo.
- 2.4.2. La impugnabilidad de la expropiación consiste en el cuestionamiento del acto expropiatorio desde un punto de vista jurídico y constitucional, buscando que la autoridad competente ratifique que no se presenten errores en el proceso y que se hayan respetado los derechos las garantías constitucionales y determinar la legitimidad de la actuación pública.
- 2.4.3. El artículo 63 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública ha vulnerado el derecho al debido proceso en su garantía de recurrir debido a que las limitaciones impuestas impiden impugnar en su totalidad el acto administrativo de declaratoria de utilidad pública, lastimando así el núcleo esencial de esta garantía.
- 2.4.4. En ese sentido, la Ley debe permitir la posibilidad de cuestionar el cumplimiento de requisitos formales y la finalidad sustantiva del proyecto, es decir, la justificación que se le dará para demostrar que tan indispensable es el bien expropiable, con el objetivo que la autoridad determine su ratificación, reforma o anulación total de la actuación administrativa impugnada.

2.4.5. El acto administrativo que debe impugnarse deberá ser la primera manifestación de la voluntad administrativa de expropiar el bien, con el primer acto administrativo de declaratoria de utilidad pública, conforme al artículo 61 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por lo que el segundo acto administrativo debería suprimirse, en aras de evitar retardos y confusiones tanto en los juzgados como en la ciudadanía en general, como lo han establecido otras legislaciones, tales como la legislación colombiana y española.

2.5. Recomendaciones

Considerando los argumentos expuesto previamente en el presente análisis, resulta consecuentemente pertinente reformar el artículo 63 de la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública que conlleve a la adecuada armonización de la norma constitucional con la normativa legal, en razón que dicha Ley contiene los lineamientos necesarios para dar paso al procedimiento expropiatorio, por lo que, el artículo 63 referido, deberá decir lo siguiente:

Art 63.- Expirado el término de negociación previsto en el artículo anterior, sin que haya sido posible llegar a un acuerdo directo, la entidad expropiante, mediante la acción prevista en el artículo 326 numeral 4 literal e) del Código Orgánico General de Procesos, solicitará al Tribunal Contencioso Administrativo la ocupación inmediata del inmueble referido en el acto administrativo del artículo 61 de esta Ley, consignando el cien por ciento (100%) del avalúo certificado por el órgano competente. En la providencia de calificación de la demanda, el Tribunal hará constar expresamente la autorización para la ocupación inmediata del inmueble, conforme el artículo 146 del Código Orgánico General de Procesos.

Por su parte, el expropiado podrá impugnar el acto administrativo que declare la expropiación en su totalidad, exclusivamente dentro de la acción a la que se refiere el inciso precedente. Los documentos que se acompañan a la demanda, la tramitación del juicio, así como el contenido de la sentencia observarán lo previsto en los artículos 143 numeral 6, 332 numeral 9, y 96 del Código Orgánico General de Procesos, respectivamente. El retiro del valor consignado por el expropiado podrá requerirse en cualquier momento dentro del juicio, sin perjudicar la impugnación propuesta.

Asimismo, en razón que el artículo anterior nos remite al Código Orgánico General de Procesos, es necesario asimismo reformar el artículo 326, numeral 4, literal e, artículo 332 numeral 9, y, artículo 96 de dicho cuerpo normativo, con respecto a las causales para admitir a trámite en procedimiento contencioso administrativo, el cual dirá lo siguiente:

Artículo 326, numeral 4, literal e.- y, Expropiaciones u ocupaciones temporales.- En esta acción se conocerán las todas controversias derivadas del acto administrativo de declaratoria de utilidad pública, emitido por la cualquier institución de la administración pública, por parte de los afectados directos por la expropiación, o de terceros interesados, ya sea por controversias derivadas de requisitos de forma o fondo, u otras que sean consideradas pertinentes.

Artículo 332, numeral 9.- Las controversias generadas por el acto administrativo de declaratoria de utilidad pública, con respecto a la expropiación.

Artículo 96.- Además de lo previsto en el artículo anterior, la sentencia de expropiación contendrá:

1. La procedencia y validez del acto administrativo de declaratoria de utilidad pública.

En el caso que se declare la improcedencia o contraria a derecho, el juez declarará negativa a la expropiación así como la nulidad del acto administrativo impugnado y solicitará que se inscriba la sentencia en el Registro de la Propiedad o cualquier otro registro que se aplicable a la naturaleza del bien afectado.

Además, será indemnizado el propietario del bien del cual recae la expropiación por cualquiera afectación, modificación, alteración, destrucción que el bien haya sufrido durante el tiempo que la causa se ha encontrado en disputa, hasta la fecha de la resolución escrita del juzgador.

En cambio, si el acto administrativo de declaratoria de utilidad pública es declarado procedente y válido, deberá añadirse lo siguiente:

2. La fijación de los linderos de lo expropiado y el precio.
3. La determinación de la parte del precio que debe entregarse al acreedor si existe algún gravamen, mediante la relación del precio total y el volumen de la deuda.

Si se trata de la expropiación total del predio y el precio es inferior al monto de lo adeudado, se ordenará pagar todo el precio al acreedor, dejando a salvo su derecho para el cobro del saldo pendiente.

También se descontarán, la plusvalía que tenga el inmueble en caso de expropiación parcial, los impuestos municipales y, en particular, el impuesto a las utilidades obtenidas por el expropiado al momento del pago de la compensación por parte de la entidad expropiante.

4. La determinación de la indemnización que se debe pagar al arrendatario por concepto de terminación del arrendamiento, conforme con las reglas del Código Civil.
5. La cancelación del embargo una vez que se ordene poner el precio a disposición de la o del juzgador que lo haya ordenado. Asimismo, se dispondrá la cancelación de las medidas cautelares, prohibiciones de gravar y enajenar y se darán por terminados los contratos y

gravámenes que se hayan constituido sobre el inmueble, de manera que se transfiera a la entidad expropiante libre de cargas.

6. La orden de expropiación total, en el caso de que quede para el dueño una parte inferior al 15% de la propiedad, por extensión o precio.

En todos los casos se ordenará la cancelación de gravámenes.

Depositado el precio la sentencia se protocolizará y se inscribirá para que sirva de título de propiedad.

Referencias

Codificación del Código de Procedimiento Civil (Registro Oficial S. 687, 18 may 1987).

Ediciones Legales EDLE S.A. Recuperado de:

<https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=397&nid=31475#norma/31475>

Código Orgánico Administrativo (Registro Oficial 2do. S. 31, 07 jul 2017).

Ediciones Legales EDLE S.A. Recuperado de:

<https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=69665&nid=1095677#norma/1095677>

Código Orgánico General de Procesos. (Registro Oficial S. 506, 22 may 2015).

Ediciones Legales EDLE S.A.

<https://www.fielweb.com/Index.aspx?17&nid=1077085#norma/1077085>

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 oct 2008.

Ediciones Legales EDLE S.A. Recuperado de:

<https://www.fielweb.com/Index.aspx?37&nid=1#norma/1>

Constitución Política del Ecuador. (06 mar 1945).

<https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/biblioteca/constituciones-del-ecuador/Constitucion-1945/1945-Documento-transcrito.pdf>

Constitución Política del Ecuador. (10 abr 1861).

<https://constitutionnet.org/sites/default/files/1861.pdf>

Constitución Política del Ecuador. (14 jun 1830).

<https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/CONSTITUCIO%CC%81N-POLI%CC%81TICA-DEL-AN%CC%83O-1830.pdf>

Constitución Política del Ecuador. Registro Oficial 800, 06 mar 1979.

<https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorconstitucion1979.pdf>

Corte Constitucional. (2015). Sentencia No. 253-15-SEP-CC.

e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUyMDIzJywgdXVpZDonODIyMmlwNjYtZmE4Ny00
YW M1LTg2N2EtYzJmYmUzNGYyYTg0LnBkZid9

Corte Constitucional. (2020). Sentencia No. 1741-14-EP/20

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic0MmQ1MDZhOS0xYWQxLTQ5YzltYjJmNS1hODJlZT ZlMjA0NDlucGRmJ30=

Corte Constitucional. (2021). Sentencia 2-14-IN/21

e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidkNGZlMTA3My1mZmMwLTQ3Mz
UtO TI4Zi04NTQ5MTQ3MjQzZDlucGRmJ30=

De Cervantes, B. V. M. (s. f.). Las siete partidas del Rey Don Alfonso el Sabio :

cotejadas con varios códigos antiguos por la Real Academia de la Historia.

Tomo 2: Partida Segunda y Tercera. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/las-siete-partidas-del-rey-don-alfonso-el-sabio-cotejadas-con-varios-codices-antiguos-por-la-real-academia-de-la-historia-tomo-2-partida-segunda-y-tercera--0/html/01f12004-82b2-11df-acc7-002185ce6064_577.htm

Dromi, R . (2015). Derecho Administrativo. Tomo 2.

Expropiación: Qué es, características, procedimiento y derechos. (s. f.).

LexGoApp. <https://lexgoapp.com/guias-legales/administrativo/expropiacion-que-es-caracteristicas-procedimiento-y-derechos>

Expropiaciones | Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. (s. f.).

<https://www.transportes.gob.es/aviacion-civil/politicas-aeroportuarias/expropiaciones/derechos-y-obligaciones-del-expropiado-en-su-relacion-con-la-administracion-expropiante>

Garrido, L. (2014). Manual del proceso de expropiación de bienes inmuebles.

<https://www.inmobiliar.gob.ec/wp-content/uploads/2015/09/MANUAL-DEL-EXPROIACI%C3%93N-DE-BI.pdf>

Hernández Terán, M. (2025). ¿Impugnar las expropiaciones? Estudios de Derecho Público.

JORS, P & KUNKEL, W. (1937). Derecho Privado Romano. La expropiación por causa de utilidad pública. (2022, 3 octubre). Fragmentos de Derecho Administrativo. <https://fragmentosdederechoadministrativo.wordpress.com/la-expropiacion-por-causa-de-utilidad-publica/>

Legislación. (2014, 27 octubre). Sentencia 146-14-SEP-CC - Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por Luis Jorge Ramírez Enríquez y otros. vLex. <https://vlex.ec/vid/acceptase-accion-extraordinaria-proteccion-551638018>

Ley 388 de 1997. (1997).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. (1954, 16 diciembre).

Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1954-15431>

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública - LOSNCP

(Registro Oficial S. 395, 04 ago 2008). Ediciones Legales EDLE S.A.

Recuperado de:

<https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=91172&nid=1067166#norma/1067166>

Masapanta Gallegos, C.R. (2022). Multidimensionalidad del Derecho a la Propiedad en el Constitucionalismo Ecuatoriano. Juees, 2 (1), 74–90

Presidencia de la Corte Nacional de Justicia. Oficio No. 1244-P-CNJ-2018. (2018).

https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/consultas_absueltas/No_Penales/Civil/036.pdf

Procedimiento de expropiación forzosa | Jurado Regional de Valoraciones. (s. f.).

<https://juradovaloraciones.castillalamancha.es/tramites/procedimiento-de-expropiacion-forzosa>

Procuraduría General del Estado República del Ecuador, & Cedeño Cuadros,

V. (2024). Adquisición de bienes inmuebles al amparo de la Ley de Contratación Pública [Diapositivas]. Procuraduría General del Estado.

https://www.pge.gob.ec/images/2024/Infografias/Julio_10/Infografia%20-%20Adquisicion%20PDF.pdf

Reyes, P. E. (2014). La propiedad en la Constitución de 2008. vLex.

<https://vlex.ec/vid/propiedad-515871894>

Sánchez, A. (2014). La expropiación y sus ventajas para el Estado.

<https://www.milenio.com/opinion/varios-autores/escuela-libre-de-derecho-de-puebla/la-expropiacion-y-sus-ventajas-para-el-estado>

Tribunal Constitucional. (2007, 24 octubre). Expediente No. 00018-2007-PI/TC.

<https://lpderecho.pe/requisitos-expropiacion-marco-constitucional-ley-ordinaria-seguridad-nacional-exp-00018-2007-pi-tc/#:~:text=Revista%20LP%20Derecho-,Tres%20requisitos%20que%20debe%20cumplir%20la%20expropiaci%C3%B3n%20para%20estar%20dentro,pagar%20una%20indemnizaci%C3%B3n%20justipreciada%20%5BExp.>

Web, R. (2026, 20 julio). Derecho de propiedad - Derecho Ecuador. Derecho Ecuador.

<https://derechoecuador.com/derecho-de-propiedad/#gsc.tab=0>



DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Nosotros, **Valdés Reinoso, Giovanna Valdés**, con C.C: #0927307884, y **Zevallos Vivar, Danna Andrea**, con C.C: # 0932017585; autores del trabajo de titulación: **Impugnabilidad del Acto Administrativo de Declaratoria de Utilidad Pública**, previo a la obtención del título de **ABOGADO** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaramos tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizamos a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 25 de agosto del 2026

f. _____
Valdés Reinoso, Giovanna Elizabeth

C.C: 0927307884

f. _____
Zevallos Vivar, Danna Andrea

C.C: 0932017585



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TEMA Y SUBTEMA:	Impugnabilidad del Acto Administrativo de Declaratoria de Utilidad Pública		
AUTOR(ES)	Valdés Reinoso, Giovanna Elizabeth y Zevallos Vivar, Danna Andrea.		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Verdesoto Benavides, Ricky Jack		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Carrera de Derecho		
TÍTULO OBTENIDO:	Abogado		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	25 de agosto de 2026	No. DE PÁGINAS:	36
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Procesal.		
PALABRAS CLAVES/KEYWORDS:	Propiedad privada, Utilidad Pública, impugnación del acto administrativo, derecho a recurrir.		

RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):

En este trabajo de titulación se analizará la impugnabilidad de la expropiación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, enfocándose en la tensión existente entre la potestad administrativa y las garantías constitucionales del particular. A través de un recorrido histórico desde el Derecho Romano hasta la Constitución de 2008, el estudio examina la naturaleza coactiva de esta figura y sus elementos configurativos, como la utilidad pública y la justa indemnización. El núcleo del análisis aborda el problema jurídico generado por el artículo 63 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el cual restringe la impugnación del acto administrativo únicamente a la determinación del precio, limitando así el núcleo esencial del derecho a recurrir y la tutela judicial efectiva. Finalmente, se concluye que dicha limitación vulnera el principio de supremacía constitucional, proponiendo una reforma legal que permita un control judicial integral sobre la legitimidad y necesidad de la declaratoria de utilidad pública para evitar actos arbitrarios o confiscatorios.

ADJUNTO PDF:	☒ SI	☐ NO
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593-961127688 +593-996903782	E-mail: giovanna.valdes@cu.ucsg.edu.ec danna.zevallos@cu.ucsg.edu.ec
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE):	Nombre: Reynoso Gaute, Maritza Ginette	
	Teléfono: +593-4-3804600	
	E-mail: maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec	
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA		
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):		
Nº. DE CLASIFICACIÓN:		
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):		