

UCUENCA

Universidad de Cuenca

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Carrera de Derecho

Una Confiscación Encubierta: Análisis sobre la Ilegalidad del Art.424 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogada de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales.

Autora:

Daniela Delgado Cárdenas

Tutor:

Álvaro Javier Méndez Álvarez

ORCID: 0009-0008-6221-1539

Cuenca, Ecuador

2023-07-03

Resumen

La presente investigación realiza un análisis sobre el Art. 424 del COOTAD identificando las distintas contradicciones de este artículo contra el derecho a la propiedad y su inconstitucionalidad al vulnerar directamente el Art. 323 y Art. 424 de la Constitución de la República del Ecuador. En el primer capítulo se muestra la evolución de la norma a través de las distintas reformas que ha tenido el Art. 424 del COOTAD y como de forma encubierta se ha perfeccionado la confiscación; y también se rescata la jurisprudencia existente en el Caso Mutualista Azuay vs Municipio de Cuenca. El segundo capítulo trata directamente sobre el derecho a la propiedad, su naturaleza, contexto histórico, y su regulación en la legislación nacional e internacional. Y finalmente en el capítulo 3 se establece los límites al derecho de la propiedad a través de la expropiación y su diferencia con la confiscación, el proceso de expropiación en el Ecuador, el caso Salvador Chiriboga vs el Municipio de Quito, y como propuesta ante la problemática de este trabajo investigativo la demanda de Acción de Inconstitucionalidad del Art. 424 del COOTAD ante la Corte Constitucional.

Palabras clave: Confiscación, derecho a la propiedad, expropiación



El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Cuenca ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por la propiedad intelectual y los derechos de autor.

Repositorio Institucional: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

Abstract

This thesis carries out an analysis of Art. 424 of the COOTAD investigating the different contradictions of this article against the right to property and its unconstitutionality by directly violating Art. 323 and Art. 424 of the Constitution of the Republic of Ecuador. The first chapter shows the evolution of the norm through the different reforms that Art. 424 of COOTAD has had and how confiscation has been perfected covertly; and the existing jurisprudence in the *Mutualista Azuay vs Municipality of Cuenca* case is also rescued. The second chapter deals directly with the right to property, its nature, historical context, and its regulation in national and international legislation. And finally, in chapter 3, the limits to property rights are established through expropriation and its difference with confiscation, the expropriation process in Ecuador, the case of *Salvador Chiriboga vs. the Municipality of Quito*, and as a proposal before the problem of this investigative work is the demand for an Action of Unconstitutionality of Art. 424 of the COOTAD before the Constitutional Court.

Keywords: Confiscation, property right, expropriation.



El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Cuenca ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por la propiedad intelectual y los derechos de autor.

Repositorio Institucional: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

Índice de Contenido

Resumen	2
Abstract	3
Índice de Contenido	4
Introducción	6
Capítulo 1	7
1.1 Evolución de la norma	7
1.1.1 Ley Régimen Municipal	8
1.1.3 Código Orgánico De Organización Territorial (2014)	9
1.1.4 Código Orgánico De Organización Territorial (2016)	10
1.2 Supremacía Constitucional	11
1.3 Inconstitucionalidad del Art. 424 del COOTAD	12
1.4 Caso Mutualista Azuay	12
1.5 Inconsistencias y arbitrariedades adicionales del Art. 424	13
1.5.1 Regulación Discriminatoria Art. 424	13
1.5.2 Cambio de categoría de bienes privados a bienes públicos y de bienes públicos a bienes privados	14
Capítulo 2 Derecho a la Propiedad	17
2.1 Definición	17
2.1.1 Usus	18
2.1.2 Fructus	18
2.2 La naturaleza del derecho de propiedad	18
2.3 Contexto histórico del derecho a la propiedad y su importancia en el sistema actual	19
2.3.1 Evolución de las concepciones analíticas de la propiedad	21
2.4 Naturaleza jurídica del derecho a la propiedad en la legislación ecuatoriana	22
2.5 Derecho a la propiedad. Legislación internacional	23
2.6 Declaración Universal de los Derechos Humanos Art. 17	23
2.7 Convención Americana Derechos Humanos Art. 21	23
Capítulo 3 La Expropiación y la Confiscación	25
3.1 El derecho a la propiedad y la expropiación	25

3.2 Procesos de Expropiación _____	26
3.3 El justo precio y la legislación ecuatoriana _____	31
3.4 Caso Salvador Chiriboga Vs Municipio De Quito _____	34
3.5 Confiscación: Una Expropiación sin Indemnización _____	35
3.6 Demanda de Inconstitucionalidad del artículo 424 del Código Orgánico de Organización Territorial _____	36
Referencias Bibliográficas _____	44

Introducción

El Estado ecuatoriano reconoce el derecho a la propiedad, derecho fundamental establecido en la Constitución de la República. En el presente documento se realizó un análisis respecto al derecho a la propiedad, conceptos, definiciones y preceptos básicos que se encuentran determinados en la doctrina, la jurisprudencia, la ley y la normativa internacional y se contrastará con la normativa vigente en el COOTAD.

El análisis fundamental dentro del presente trabajo de investigación es el estudio del artículo 424 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el cual contradice directamente lo establecido en la Constitución de la República. Esto sucede al permitir la confiscación y al exigir al ciudadano otorgar una parte de su propiedad al GAD Municipal, sin una justa compensación a cambio.

En este sentido, se busca aclarar las diferencias entre confiscación y expropiación, responder preguntas puntuales al respecto: ¿Si la expropiación vulnera el derecho a la propiedad? ¿Cuáles son los requisitos básicos que se deben tomar en cuenta para proceder con una expropiación sin afectar al ciudadano? Para esto es necesario un análisis completo de la normativa vigente en el Ecuador sobre el tema, respetando siempre los principios básicos como es la jerarquía normativa. Partiendo de esta premisa, se procedió a realizar un estudio del caso Mutualista Azuay en el que el Tribunal de Garantías Constitucionales declaró inconstitucional la cesión gratuita otorgada al Municipio de Cuenca y el caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador, en el cual específicamente la controversia nace del cuestionamiento sobre la responsabilidad internacional del Estado ante una expropiación de un bien inmueble de propiedad de la señora María Salvador Chiriboga por parte del Concejo Municipal de Quito, misma expropiación por la que no se le dio una justa indemnización. Y finalmente como propuesta ante esta problemática se realiza una demanda de acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional del Ecuador.

El documento que se desarrolla a continuación, para una mejor comprensión se encuentra compilado en capítulos, mismos que se dividen de la siguiente manera:

- Capítulo 1, respecto a la norma, evolución y todo lo referente al ordenamiento jurídico como tal.
- Capítulo 2, enfocado directamente al derecho a la propiedad de acuerdo con la doctrina, jurisprudencia y normativa nacional e internacional.
- Capítulo 3, respecto a la expropiación, análisis de caso y acción de inconstitucionalidad.

Capítulo 1

1.1 Evolución de la norma

La prohibición de la confiscación tiene origen histórico en la Carta Magna de 1215 creada en Inglaterra ante los abusos del Rey, en donde se estableció:

Por simple falta un hombre libre será multado únicamente en proporción a la gravedad de la infracción y de modo proporcionado por infracciones más graves, pero no de modo tan gravoso que se le prive de su medio de su subsistencia. Del mismo modo, no se le confiscará al mercader su mercancía ni al labrador los aperos de labranza, en caso de que queden a merced de un tribunal real. Ninguna de estas muestras podrá ser impuesta sin la estimación de los hombres buenos de la vecindad. (Universidad Autónoma de México, 2000, p. 5)

En el Ecuador, la confiscación está prohibida desde la primera Constitución de 1830. El Art.62 de esta Carta Magna establecía lo siguiente:

Nadie puede ser privado de su propiedad, ni ésta aplicada a ningún uso público sin su consentimiento y sin recibir justas compensaciones a juicio de buen varón. Nadie está obligado a prestar servicios personales que no estén prescritos por ley. Todos pueden ejercer libremente cualquier comercio o industria que no se oponga a las buenas costumbres. (Cancillería de la República del Ecuador, 2013, p. 13)

Igualmente, en la Constitución de 1906, en el Art. 27 se localiza el: “Art 27 “Prohíbese la confiscación de bienes, las torturas y penas infamantes”. (Asamblea Nacional del Ecuador, 1906, p. 5)

También la Constitución de 1945, en su Art.146, prohibió la confiscación, a saber:

El Estado garantiza el derecho de propiedad, con las limitaciones que exijan las necesidades sociales, de acuerdo con la ley. Prohíbese toda confiscación. Ninguna expropiación podrá hacerse sino por causa de utilidad social o pública, con la justa indemnización, en los términos, con los trámites y excepciones que establezca la ley. (Asamblea Nacional del Ecuador, 1945, p. 38)

Los tres precedentes ejemplos que se han considerado prueban cómo las constituciones en el Ecuador han garantizado el derecho a la propiedad y han prohibido las confiscaciones desde el inicio de la vida republicana en el siglo XIX. Estos tres datos representan un análisis realizado por Ordoñez (2001).

Como se observa, a lo largo de la historia constitucional del Ecuador y hasta el presente, la confiscación ha sido y es prohibida; es decir, las Cartas Magnas han establecido un control indispensable para precautelar un derecho fundamental como es el derecho a la propiedad.

Sin embargo, en contraparte, desde hace más de cuatro décadas la Ley de Régimen Municipal y ahora el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización han optado por distintas maneras para obtener terreno de forma gratuita, a razón de espacios verdes para ceder en favor de las Municipalidades, hoy denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados, porcentajes que llegaban hasta el 50% de lo que se consideraba la participación municipal. A continuación, se detallan la evolución de la norma.

1.1.1 Ley Régimen Municipal

La Ley de Régimen Municipal (1982), en el capítulo que corresponde a las Formas de Gestión se encuentra en el Art. 249, numeral tercero, literal b) y c) el siguiente texto:

Art. 249.- Para la realización de los diferentes proyectos de que constan los planes reguladores de desarrollo urbano, la Municipalidad coordinará la participación de los propietarios de terrenos, personas naturales o jurídicas que hubieren sido influenciados por las operaciones que prevén dichos planes o tengan interés en el desarrollo de las mismas, para lo cual:

3ro- Impondrá a los propietarios la obligación de ceder gratuitamente los terrenos comprendidos en el sector en que se han de ejecutar obras municipales de urbanización en las siguientes proporciones:

b) Cuando se trate de parcelaciones, a ceder gratuitamente la superficie de terrenos para vías, espacios abiertos, libres y arborizados y de carácter educativo, siempre que no exceda del cincuenta por ciento de la superficie total; y,

c) Cuando se trate de terrenos no urbanizados, susceptibles de lotización según las Ordenanzas correspondientes, en los cuales el respectivo Municipio, sea directamente, sea a través de urbanizador o empresa particular o pública, fuere de construir vías, obras de urbanización, pavimentación, espacios verdes, etc.; el propietario estará obligado a ceder gratuitamente no solo el cinco por ciento sino toda la superficie de terreno que se necesite para efectuar dichas obras, siempre que la misma no exceda del cincuenta por ciento de la superficie cotizable prevista en el literal b) de este numeral y según las disposiciones vigentes en la respectiva Municipalidad. (Honorable Congreso Nacional, p. 42)

Fundamentándose en esta norma, las distintas municipalidades del Ecuador expidieron ordenanzas con distintos conceptos que permitían esta cesión gratuita – entiéndase confiscación- hasta lograr el 50% de participación municipal.

1.1.2 Código Orgánico De Organización Territorial (2010)

El Código Orgánico De Organización Territorial señala en su Art. 424:

Porcentaje del área verde fraccionada. – En toda urbanización y fraccionamiento del suelo, se entregará a la municipalidad, mínimo el diez por ciento y máximo el veinte por ciento calculado del área útil del terreno urbanizado o fraccionado, en calidad de áreas verdes y comunales. Tales bienes de dominio y uso públicos no podrán ser cambiados de categoría. Dentro del rango establecido, no se considerarán a los bordes de quebrada y sus áreas de protección, riberas de los ríos y áreas de protección, zonas de riesgo, playas y áreas de protección ecológica. Se prohíbe todo tipo de exoneración a la contribución de áreas verdes y comunales, excepto en función del lote mínimo vigente según la planificación territorial, en cuyo caso se compensará con el pago en dinero según el avalúo catastral. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, p. 85)

1.1.3 Código Orgánico De Organización Territorial (2014)

El 22 de enero de 2014, se publicó en el Registro Oficial No 166, la Ley Orgánica Reformatoria al Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que señalaba en su Art. 424:

Porcentaje de área verde, comunal y vías. – En la división de suelo para fraccionamiento y urbanización, a criterio técnico de la municipalidad se entregará por una sola vez como mínimo el quince por ciento (15%) y máximo el veinticinco por ciento (25%) calculado del área útil del terreno en calidad de áreas verdes y comunales, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial, destinando exclusivamente para áreas verdes al menos el cincuenta por ciento de la superficie entregada. Se exceptúa la entrega de áreas verdes y comunales si la superficie de terreno a dividirse no supera los mil metros cuadrados, en este caso el porcentaje se compensará con el pago en dinero según el avalúo catastral; con estos recursos la municipalidad deberá crear un fondo para la adquisición de áreas verdes, comunales y/o de obras para su mejoramiento. La entrega de la sumatoria de áreas verdes, comunales y de vías no deberá exceder del treinta y cinco por ciento (35%) de la propiedad. En las áreas consolidadas, los bienes de dominio y uso público destinados a áreas verdes y comunales podrán ser cambiados de categoría exclusivamente a favor de instituciones públicas para consolidar equipamientos tales como seguridad, educación y salud de conformidad con los casos y porcentajes, que establezca en su normativa el Gobierno Autónomo Descentralizado. La institución pública beneficiaria tendrá la obligación de compensar el equivalente al valor del bien que recibe. Los proyectos habitacionales realizados en función de la Ley de Propiedad Horizontal deberán aplicar los

porcentajes de áreas verdes y comunales indicados en este artículo. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, p. 87)

1.1.4 Código Orgánico De Organización Territorial (2016)

Texto reformado en el Registro Oficial No. 790, Suplemento del martes 5 de junio del 2016, mediante las disposiciones reformativas de la Ley Orgánica Territorial hasta la presente fecha. Señala en su Art. 424:

Área verde, comunitaria y vías. – En las subdivisiones y fraccionamientos sujetos o derivados de una autorización administrativa de urbanización, el urbanizador deberá realizar las obras de urbanización, habilitación de vías, áreas verdes y comunitarias, y dichas áreas deberán ser entregadas, por una sola vez, en forma de cesión gratuita y obligatoria al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano como bienes de dominio y uso público. Se entregará como mínimo el quince por ciento (15%) calculado del área útil urbanizable del terreno o predio a urbanizar en calidad de áreas verdes y equipamiento comunitario, de acuerdo con lo establecido por la planificación municipal, destinando exclusivamente para áreas verdes al menos el cincuenta por ciento de la superficie entregada. Se exceptúan de esta entrega, las tierras rurales que se fraccionen con fines de partición hereditaria, donación o venta; siempre y cuando no se destinen para urbanización y lotización. La entrega de áreas verdes, comunitarias y de vías no excederá del treinta y cinco por ciento (35%) del área útil urbanizable del terreno o predio. En el caso de predios con una superficie inferior a tres mil metros cuadrados, la municipalidad o distrito metropolitano, podrá optar entre exigir la entrega del porcentaje establecido en los incisos previos de áreas verdes y equipamiento comunitario del área útil del terreno o su compensación en dinero según el avalúo catastral del porcentaje antes indicado, de conformidad con lo establecido en la ordenanza municipal correspondiente. Con estos recursos la municipalidad deberá crear un fondo para la adquisición de áreas verdes, equipamiento comunitario y obras para su mejoramiento. En las áreas consolidadas, los bienes de dominio y uso público destinados a áreas verdes podrán ser cambiados de categoría exclusivamente a favor de instituciones públicas para consolidar y construir equipamientos públicos de conformidad con lo que establezca en su normativa el Gobierno Autónomo Descentralizado. La institución pública beneficiaria tendrá la obligación de compensar el equivalente al valor del bien que recibe, en base al avalúo realizado por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, p. 86)

1.2 Supremacía Constitucional

Las constituciones modernas generalmente contienen varios elementos básicos, incluida una declaración de derechos, una división de poderes entre entidades gubernamentales y un reclamo de supremacía sobre otras fuentes de derecho interno. Para afirmar esta supremacía, las constituciones ordenan a menudo que las enmiendas o la sustitución sean aprobadas por consultas populares, mayorías calificadas del parlamento o electorado o el consenso de las entidades subnacionales.

Hans Kelsen representa esta supremacía y la jerarquía normativa graficada en forma de pirámide, la cual está dividida en cinco niveles, el nivel fundamental en el que se encuentra la constitución, como la suprema norma de un Estado y de la cual se deriva el fundamento de validez de todas las demás normas que se ubican por debajo de la misma. En el siguiente nivel se encuentran las leyes orgánicas y especiales, seguido de las leyes ordinarias y decretos de ley, luego siguen las ordenanzas distritales, enseguida los decretos y reglamentos, y finalmente los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

La cualidad de norma de la constitución se concibe en su superioridad mediante una cierta conceptualización de la supremacía constitucional. La acepción de supremacía constitucional representa la facultad de las constituciones en la conformación de una primacía jerárquica dentro de las fuentes del derecho. Es decir, la supremacía constitucional implica que la constitución prevalece sobre cualquier otra norma en el sistema jurídico en situaciones de conflicto franco y determina la exégesis de otras normas que presenten algún tipo de incongruencia con los imperativos constitucionales (Romeo, 2020).

Este último punto destaca el hecho de que el principio de supremacía no solo sobresalta el ordenamiento jerárquico de las reglas jurídicas, sino además la estructuración de las instituciones del Estado porque la supremacía de la Constitución también implica la subordinación del legislador. En términos de teoría jurídica, el instrumento conceptual de la superioridad constitucional es capaz de transformar la normatividad de la Constitución en omnipotencia.

En virtud del Art. 425 de la Constitución del Ecuador (2008), que instauro el orden de jerarquía para aplicar las normas, se tiene “en primer lugar” a la Constitución, inmediatamente se sitúan los tratados y convenios en el plano internacional y después las leyes de carácter orgánico y las ordinarias.

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente:

1. La Constitución; los tratados y convenios internacionales;
2. Las leyes orgánicas;

3. Las leyes ordinarias;
4. Las normas regionales y las ordenanzas distritales;
5. Los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y
6. Los demás actos y decisiones de los poderes públicos (Asamblea Constituyente, 2008, p. 41).

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

1.3 Inconstitucionalidad del Art. 424 del COOTAD

El Art. 424 del COOTAD contradice a la Constitución de forma directa, al permitir la confiscación y al exigir al ciudadano otorgar una parte de su propiedad al GAD Municipal, sin una justa compensación a cambio, incumpliendo el Art. 323 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que señala:

Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la Ley. Se prohíbe toda forma de confiscación. (Asamblea Constituyente, 2008, p. 71)

En el mismo sentido, simultáneamente, se estaría incumpliendo el Art. 424 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) que en su primer inciso proclama: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica” (Asamblea Constituyente, 2008, p. 41).

Es decir, que toda ley, reglamento y todo aquello que contradiga a las prescripciones constitucionales, al carecer de eficacia jurídica, son de nulidad absoluta. Además, incurre en una clara afectación al derecho fundamental a la propiedad garantizado en la Constitución de la República del Ecuador y a los principales tratados internacionales suscritos por el país.

1.4 Caso Mutualista Azuay

En fecha 10 de septiembre de 1987 el Municipio de Cuenca aprobó los planos de lotización «Amancay», propiedad de la Mutualista AZUAY, con la obligación de dar 1.800 metros de terreno, esto era la entrega de once lotes de la urbanización en calidad participación municipal

según la Ley de Régimen Municipal.

Ante esta arbitraria resolución la Mutualista del Azuay acudió ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, el cual mediante Res. 240-TGC-88 resolvió observar la decisión tomada por el Municipio de Cuenca, por contravenir el Art.47 de la Constitución de la República (1984), que garantizaba el derecho a la propiedad y prohibía a la confiscación.

Para fines de orden social, el sector público, mediante el procedimiento y forma de pago que indique la ley, puede nacionalizar o expropiar, en su caso, previa justa indemnización, los bienes, derechos y actividades que pertenezcan a los otros sectores, para sí o para cualesquiera de los demás sectores mencionados. Se prohíbe toda confiscación. (Honorable Congreso Nacional del Ecuador, 1984, p. 17)

En la parte pertinente del acta de la sesión ordinaria del 17 de agosto de 1988 el Tribunal de Garantías Constitucionales resuelve textualmente lo siguiente:

El tribunal de garantías constitucionales observa la resolución tomada por el i. Municipio de Cuenca el 10 de septiembre de 1987, referente a la aprobación de la urbanización "Amancay" de la parroquia urbana "el Batán" de la ciudad de Cuenca, por contravenir el art. 47 de la carta política, al exigir a los urbanizadores la cesión de superficies de terrenos para finalidades no previstas en la ley, concediéndole al I. Concejo municipal de Cuenca, el plazo de veinte días para que en acatamiento de esta observación, proceda a sujetar sus procedimientos dentro de los cauces legales y constitucionales.

Al final, la Municipalidad de Cuenca dio de baja el Art. 28 de la Ordenanza de Parcelaciones, Lotizaciones, y Urbanizaciones en la zona urbana del Cantón Cuenca de aquella época que exigía la cesión gratuita. Sin embargo, no devolvió los lotes de terreno hasta que la contraparte (considerando esta inacción y desacato del Municipio) demandó ante el Tribunal Contencioso Administrativo, el mismo que (al igual que el Tribunal de Garantías Constitucionales) declaró ilegal y por lo tanto nula la resolución confiscatoria emitida por el Municipio de Cuenca.

1.5 Inconsistencias y arbitrariedades adicionales del Art. 424

1.5.1 Regulación Discriminatoria Art. 424

El Art. 424 del COOTAD no tiene una regulación clara y específica, más allá de ser una norma confiscatoria, puesto que el rango del porcentaje que pretende despojar a los ciudadanos va entre el 15% y el 35%, lo cual lo hace de forma discriminatoria. No existe ningún tipo de criterio de proporcionalidad en relación con el porcentaje antedicho. En unaplanificación municipal se presta, por ejemplo, para que el Gad Municipal, de manera arbitraria, pueda en unos casos castigar a ciertos ciudadanos y a otros beneficiar.

Por lo que sin una motivación suficiente y de manera subjetiva algunas veces los servidores públicos solicitan el 15%, otras veces el 20%, otras el 25%, otras el 35% y así en un vaivén de posibilidades. Este exceso de discrecionalidad de las autoridades públicas y extralimitación para interpretar la norma, en la práctica, lamentablemente ha generado resoluciones ilegítimas y discriminatorias, viciadas por el tráfico de influencias o por satisfacción de intereses personales constituyéndose en una antesala de los delitos penales de cohecho o de concusión.

1.5.2 Cambio de categoría de bienes privados a bienes públicos y de bienes públicos a bienes privados

En el artículo 415 del COOTAD se establece una clasificación de los bienes pertenecientes a los gobiernos autónomos descentralizados, con respecto a los que ejercerán dominio. Los mismos se dividen en:

- Bienes del dominio privado.
- Bienes del dominio público: subdivididos en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público.

Los bienes públicos son aquellos que crean mercedes para ser disfrutadas colectivamente, contando entre sus principales peculiaridades las siguientes:

- Son de dificultosa e inadmisibles exclusión; esto significa que a ninguna persona puede impedírsele obtener las ventajas del mismo; si hubiese alguna manera de exceptuarlos, técnicamente resulta factible.
- Se trata de bienes no rivales; esto es que en el caso de que alguna persona más utilizara dicho bien, el precio accesorio es rescindido.

Los bienes de uso público son los utilizados directamente por los particulares, bajo el principio de gratuidad. Entre las excepciones contempladas podrán además ser utilizados con exclusividad y temporalmente, a través del desembolso de una regalía. Por bienes afectados al uso público se entienden los que han sido agregados por vía administrativa a determinado servicio público de competencia de los gobiernos autónomos y descentralizados. También aquellos que se han obtenido o edificado con tales fines. Los que cuenten con un precio pueden ser objeto de avalúo. Los bienes privados son la antítesis de los públicos, puesto que dichos bienes son excluyentes y competidores en el mercado. En ciertos casos el bien pudiera ser excluyente pero no competidor o viceversa.

Existen determinados bienes privados que son prestados por entes estatales, los cuales se particularizan por ser inadmisibles su exclusión o, de ser factible, sería extremadamente onerosa, y también por ser contrincantes.

Los bienes de dominio público desempeñan entre sus funciones la prestación de servicios públicos

dentro de las competencias de cada ente gubernamental que goza de autonomía y se encuentran descentralizados.

Dichos bienes son de carácter:

- **Inalienable:** lo que se traduce en no permitido de ser enajenado, que no puede ser objeto de comercio ni ser privado de él su titular en ninguna circunstancia.
- **Inembargable:** es decir, no susceptible de ser objeto de un mandamiento de ejecución o providencia de embargo.
- **Imprescriptible:** esto es, que no es posible que sea obtenido mediante prescripción adquisitiva. En los casos en los que algún bien no se destine de manera directa a dispensar un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios de los gobiernos autónomos descentralizados, se corresponderán al dominio privado. Tales bienes estarán administrados en circunstancias financieras según establezca el mercado, consonante con las nociones de derecho privado.

El COOTAD (2010) enuncia en su Art.423 las situaciones en las que procede cambio de categoría de bienes. Dicha transformación debe originarse mediante resolución del órgano de legislación del gobierno autónomo descentralizado; es decir, el Consejo Cantonal. Sin embargo, el último inciso del referido Art. 424 establece una inconsistencia e ilegalidad: en las áreas consolidadas, los bienes de dominio y uso público destinados a áreas verdes podrán ser cambiados de categoría exclusivamente a favor de instituciones públicas para consolidar y construir equipamientos públicos de conformidad con lo que establezca en su normativa el Gobierno Autónomo Descentralizado. La institución pública beneficiaria tendrá la obligación de compensar el equivalente al valor del bien que recibe, en base al avalúo realizado por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. Es decir, según este inciso, el GAD puede disponer de los terrenos que adquirió arbitrariamente como cesión gratuita (confiscación) y destinarlos a alguna institución pública, siempre y cuando reciban como GAD un valor equivalente al bien que otorgan.

Preguntando: ¿Qué sucedería si una empresa pública requiere un terreno para construir los tanques de agua potable?

El mecanismo legal para poder lograr este fin sería la expropiación, pagando la justa indemnización a los ciudadanos. Sin embargo, con el último inciso del Art. 424 resulta que los terrenos de un particular pueden terminar en manos de la Empresa de Agua Potable sin que el ciudadano reciba ni un solo centavo.

Esto es una normativa ilegítima e ilegal al atentar contra el derecho a la propiedad, constituyendo

un engaño para la ciudadanía y encuéntrese en plena contradicción con el Art. 423 del COOTAD (2010).

Cambio de categoría de bienes. Los bienes de cualquiera de las categorías establecidas en este Código pueden pasar a otra de las mismas, previa resolución del órgano de legislación del gobierno autónomo descentralizado con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. Los bienes de dominio público de uso público podrán pasar a la categoría de adscrito al servicio público, y solo excepcionalmente a la categoría de bienes de dominio privado, salvo las quebradas con sus taludes y franjas de protección, los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección; parques, canchas, zonas de reserva e instalaciones que se encuentren al servicio directo de la comunidad. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, p. 74)

Capítulo 2

Derecho a la Propiedad

2.1 Definición

Desde la visión de Adam Smith el derecho de propiedad parece estar bien fundado cuando el espectador está de acuerdo con mi posesión del objeto y aprueba mi acción cuando defiende mi posesión por la fuerza. Por consiguiente, el derecho de propiedad está directamente asociado a la simpatía de un espectador imparcial. Éste podrá simpatizar con el poseedor del objeto porque puede compartir con él su «expectativa razonable de uso» del objeto en cuestión. En la base, entonces, del derecho de propiedad existe un mecanismo social que le confiere su legitimidad y que autoriza su defensa activa. No es la conciencia individual la que provee esta legitimidad: es la mirada de los demás miembros de la sociedad.

En contraparte, según el pensamiento de Carlos Marx, la propiedad está determinada por el modo de producción, que varía con la historia. La propiedad reviste pues, también, un carácter histórico. En oposición a las doctrinas burguesas que pretenden que la propiedad privada es un principio eterno e inmutable, el marxismo ha demostrado que la propiedad privada de los medios de producción sólo aparece en una determinada etapa del desarrollo social. Las formas de la propiedad cambian en cada nueva etapa histórica. En la comuna primitiva, las relaciones de producción tenían por base la propiedad colectiva.

Con el capitalismo, la propiedad capitalista de los medios de producción forma la base de las relaciones de propiedad; el derecho de propiedad sobre los productores, los obreros asalariados, no existe más; el capitalista no puede matarlos ni venderlos, pues han sido liberados de toda servidumbre personal; pero como se hallan privados de medios de producción, para no morir de hambre deben vender su fuerza de trabajo al capitalista y sufrir el yugo de la explotación. Sin embargo, a más de estas concepciones, es necesario entender que la propiedad es más que una institución técnica, más que una relación entre personas y objetos, y mucho más que el derecho de un solo dueño a poseer, usar y enajenar un objeto en forma exclusiva. Aunque la propiedad privada de este tipo ha sido el estándar de siglos recientes. Es parte de las normas y valores fundamentales de una sociedad, como la igualdad, la libertad y la justicia.

La propiedad tiene, pues, una larga historia en la filosofía. El concepto y los enfoques básicos de esta institución en disciplinas modernas como la Sociología y la Economía han sido moldeados por tradiciones intelectuales particulares en la URSS. Del mismo modo, por el dominio de las sociedades capitalistas del Atlántico Norte en los últimos siglos.

La propiedad fue una preocupación central de los eruditos, formados en el campo del derecho que jugaron un papel clave en el surgimiento de la antropología como un campo distintivo de

investigación en el siglo XIX. Sir Henry Maine contribuyó con el concepto de un «paquete de derechos», una invitación a la desagregación que sigue siendo extremadamente útil para los antropólogos jurídicos y continúa perfeccionándose. Alvarado (2020) hizo hincapié en que los derechos de propiedad eran derechos contra otras personas, es decir, solo podían entenderse en un contexto social; al mismo tiempo, no tenían ninguna duda de que el surgimiento de los derechos de propiedad privada iba de la mano con el surgimiento de la civilización.

2.1.1 Usus

En el examen, el *usus* debe ser considerado en sus dos aspectos, positiva y negativamente. En lo positivo, el *usus* es ante todo la potestad de hacer usanza del objeto ejerciendo sobre él un dominio material. En virtud de ello, derecho de uso de la cosa confiere al propietario la independencia de escoger el uso de las cosas, esto es, utilizarlas de acuerdo con sus propias necesidades, convicciones e intereses. Sin perjuicio de la normativa aplicable y de las autorizaciones administrativas necesarias, es por ende autónomo de erigir una construcción dentro del terreno de su propiedad.

En lo negativo, *usus* es también la facultad de no hacer uso de la cosa que se posee, sin menoscabo de las derivaciones materiales o financieras que dicho no uso pudiera ocasionar. Así, el automovilista es libre de no usar su automóvil, así como el dueño de alguna residencia detenta libertades de no morar en ella.

2.1.2 Fructus

La facultad que complacerse de la cosa es el *fructus*. La garantía de propiedad es igualmente el derecho a disfrutar de la cosa. Por ejemplo, la facultad que es otorgada al propietario para percibir las rentas que le da el bien. La recaudación del dueño de un inmueble. Para el ahorrador, será cobrar los intereses que produzcan los fondos depositados en una cuenta de ahorro. Para el cultivador, consistirá en cosechar la papa, el maíz, el durazno o los frutos que haya cultivado. Al igual que el *usus*, el *fructus* también tiene un aspecto negativo, en el sentido de que autoriza al propietario a no cobrar la renta de su propiedad, o a dejarla sin uso.

2.2 La naturaleza del derecho de propiedad

El derecho de propiedad no se debe entender únicamente como una relación entre una persona, titular del derecho, y una cosa, sino entre personas: entre el titular del derecho y todos los demás que están obligados a respetar ese derecho. En base a este planteamiento, para que la propiedad se potencie y se ejerza positivamente debe ser posible que el titular del derecho haga uso de la fuerza contra quien lo transgrede. Si, por ejemplo, un inquilino tiene un derecho formal a ocupar una habitación en una casa y el propietario desea desalojarlo por razones ajenas al contrato, el inquilino debe poder buscar protección contra el propietario.

En un Estado de derecho, la única entidad con derecho a usar la fuerza es el Estado. Por lo tanto, el demandante, aquel cuyo derecho es violado, no puede obligar a otro a respetar su derecho: en cambio, puede pedir al tribunal que tome medidas contra el demandado, el transgresor. Esto es crucial: un interés en una cosa es un derecho solo cuando está protegido por la ley. Si el derecho es transgredido, corresponde al titular del derecho tomar la iniciativa para que se respete. Esta es la esencia del derecho civil o privado. Un demandante le pide al tribunal que tome medidas contra un demandado.

Un derecho de propiedad consiste, por tanto, no solo en una descripción del uso que puede ejercerse, sino también en cómo puede defenderse ante la ley. Este último requiere también que se registre la naturaleza del uso y la persona del usuario. De aquí se sigue que los derechos de propiedad son una creación social: no puede haber derechos de propiedad sin acuerdo sobre que implican (la tarea del legislador) y sin la posibilidad de hacerlos cumplir legalmente (tarea de los tribunales). No es que se proteja algo porque sea un derecho de propiedad, sino que algo se convierte en un derecho de propiedad al ser protegido.

2.3 Contexto histórico del derecho a la propiedad y su importancia en el sistema actual

La teoría de la ley natural, comenzando con Aristóteles y quizás mejor articulada en los alegatos de John Locke (1698), postula que la vida, las libertades y propiedades existen naturalmente como una cuestión de principios fundamentales de justicia, independientemente del Estado. La propiedad engloba la gobernanza de las riquezas: cosas susceptibles de apoderamiento como los inmuebles (tierra), recursos naturales y propiedad personal (bienes muebles e intangibles, incluidos derechos de autor, patentes, acciones y reclamos de derechos).

Haciéndose eco de la formulación de Locke, la Constitución de los Estados Unidos establece que un sujeto no puede ser privado de la vida, las libertades o sus propiedades, sin el debido proceso legal. Ni serán tomadas las propiedades privadas para uso público, sin equitativa compensación (Ferrajoli, 2018).

Por el contrario, los positivistas jurídicos, como Jeremy Bentham (1789), afirman que los derechos de propiedad brotan únicamente en la medida en que son explícitamente reconocidos por parte del Estado: «La propiedad y la ley nacen juntas y mueren juntas. Antes de que se hiciera la ley no había propiedades; quitad las leyes, y cesa la propiedad». Los enfoques de Locke y Bentham dan sustancia a lo que se entiende como propiedad (Carrillo & Caballero, 2021).

Locke ofreció una fuerte justificación de los derechos naturales para la propiedad privada, que sigue siendo un pilar central de la teoría de la propiedad en la actualidad. Comenzando con la proposición de que todos los humanos poseen propiedades en su propia 'persona' arguyó que los trabajos de su cuerpo y de sus manos son propiamente suyos. Entonces, todo lo que saca

del estado en que la naturaleza lo ha proporcionado y dejado, lo ha combinado con su trabajo, uniéndole algo que es suyo, por lo tanto, se convierte en su propiedad.

Siendo este trabajo propiedad incuestionable del trabajador, ningún hombre sino él puede tener garantía de aquello que una vez se le acopla, como mínimo donde queda bastante e igualmente bueno en común para los demás. Basándose en los principios de Locke, los libertarios enfatizan la libertad individual para controlar y enajenar su propiedad privada. Epstein (2017) aboga por una interpretación amplia de la obligación del gobierno de compensar a los dueños de la propiedad por la regulación y otras decisiones gubernamentales que interfieren con las garantías de propiedad privada.

Articulado por primera vez por Bentham, el utilitarismo juzga la asignación de riquezas y la arquitectura de instituciones gubernamentales con arreglo la utilidad o satisfacción individual que producen. Al aplicar esta teoría a los derechos de propiedad, los estudiosos utilitaristas se han centrado principalmente en la ineficiencia que puede resultar de la propiedad incompleta o compartida de los recursos y las repercusiones exteriores de usar la propiedad, como la contaminación, en las parcelas vecinas.

La apología de la propiedad privada como persona, procede de la filosofía jurídica de Kant y la de Hegel. En el discurso jurídico moderno la premisa que subyace a la perspectiva de la personalidad arguye que, para obtener el desarrollo conveniente, para hacerse una persona, un sujeto requiere cierto control sobre los recursos en el entorno externo. Los saneamientos necesarios de control adquieren las formas de derechos de propiedad. La justificación de la propiedad privada como persona enfatiza hasta que punto la propiedad es personal en lugar de fungible.

Esa justificación es más fuerte cuando un objeto o idea está estrechamente entrelazada con la identidad personal de un individuo y más débil cuando el individuo valora la 'cosa' en su forma original. Entonces, la fundamentación de la titularidad para la propiedad privada es restringida y altamente subjetiva. Los preceptos de la justicia distributiva intentan otorgar las riquezas sociales sobre la base de principios justos. El proceso de determinación de tales principios es el centro de un debate considerable. Muchas teorías incorporan principios utilitaristas y lockeanos.

En un trabajo que podría considerarse más influyente sobre la justicia distributiva, realizado en el siglo pasado, Rawls (1971) ofrece una teoría "contractualista ideal" de las partes distributivas. En ella, una asignación justa de las mercedes y las obligaciones de la vida social se encuentran establecidas por aquello que elegirían las personas racionales. Detrás de un 'velo de ignorancia', que les impide saber qué habilidades, deseos, filiación o estrato social ocuparían.

Rawls concluye que las personas detrás de tal velo adoptarían lo que él llama el 'principio de la

diferencia': los 'bienes primarios' no solo la riqueza, los ingresos y las oportunidades, sino también las bases del respeto propio se distribuirían con la máxima ventaja de un miembro representativo de la clase social menos favorecida. Rawls (1993) enfatiza «que el principio de diferencia no exige un simple igualitarismo sino disposiciones que aseguren que las necesidades básicas de toda la ciudadanía puedan satisfacerse para que puedan participar en la vida política y social».

El republicanismo refuta el argumento de que las personas son autónomos en su totalidad y que el interés público es solo la suma de las preferencias individuales. El republicanismo enfatiza la virtud cívica y el papel de la participación en el discurso público como esencial para la realización del bien común. La doctrina republicana cívica se basa en las independencias propietarias de sus ciudadanos. Tal propiedad del capital promete a la ciudadanía la competencia de participación en un discurso significativo y protege contra la subversión de la democracia por parte de un Estado agresivo.

El positivismo jurídico capta la realidad práctica de que las legislaturas y los tribunales concretan las garantías de propiedad en la mayor parte de las sociedades y que los derechos de titularidad tienen un significado práctico solo en la medida en que son exigibles (Carrillo & Caballero, 2021). No obstante, la ley natural (y otros marcos filosóficos) informan el contenido de las reglas de propiedad al proporcionar la justificación de los derechos creados por el Estado.

2.3.1 Evolución de las concepciones analíticas de la propiedad

Aunque los derechos de propiedad son tan antiguos como la civilización humana, la concepción jurisprudencial moderna de la propiedad tiene sus raíces en las primeras economías agrarias y mercantilistas que se desarrollaron durante el declive del feudalismo. Sir William Blackstone (1765), autor del primer tratado legal ampliamente aceptado sobre la ley inglesa, consideró a la propiedad como un derecho absoluto que consiste en el libre uso, disfrute y disposición de todas las adquisiciones, sin ningún control o disminución, excepto solo por las leyes de la tierra.

Aunque pudiera cuestionarse la rigurosidad y firmeza de Blackstone, es evidente que tuvo gran influencia sobre la jurisprudencia de la propiedad en Inglaterra y Estados Unidos. Maine (1861) reforzó la superioridad de las instituciones de propiedad privada a través de su relato histórico del progreso de la civilización desde las formas primitivas de propiedad compartida entre grupos de parentesco (status) hasta la propiedad individual y la alienabilidad de los intereses de propiedad (contrato).

La revolución industrial y el paso de las economías agrarias a ordenaciones urbanizadas y comunitarias cambiaron las formas en que se poseía y explotaba la tierra y otros recursos. El deseo de restringir la tierra a través del contrato empujó a los tribunales a liberalizar las

restricciones sobre los intereses no posesorios, presagiando la desintegración del paquete unitario (Espstein, 2017). La propiedad llegó a verse cada vez más como un concepto maleable que podía adaptarse para servir a propósitos utilitarios.

A principios del siglo XX, Hohfeld (1913) desarrolló un marco descriptivo detallado para capturar la riqueza de los derechos legales, reconceptualizando a la propiedad como las relaciones entre las personas en vínculo con las cosas y reconociendo cuatro derechos legales primarios - derechos, privilegios, poderes e inmunidades- postuló cuatro relaciones legales básicas (correlativas): “derecho-deber”, “privilegio-ausencia de derecho”, “poder- responsabilidad” e “inmunidad –discapacidad”. Hohfeld proporcionó el vocabulario y la estructura para representar la complejidad de las relaciones de propiedad –paquetes de derechos (y relaciones) así como el menú conceptual a partir del cual las legislaturas y los tribunales podrían elaborar derechos de propiedad.

La concepción de Blackstone de la propiedad como un conjunto inviolable y unificado de derechos fue atacada cada vez más con la proliferación de la zonificación y otros controles de uso de la tierra pública sobre los derechos de propiedad privada y la expansión del papel gubernamental en cada nivel luego del New Deal en los Estados Unidos. Los derechos de propiedad, como gran parte del derecho que rige las relaciones jurídicas, quedaron cada vez más dentro del ámbito de las instituciones políticas y, en consecuencia, dieron paso a la naturaleza instrumentalista (utilitaria) de la política.

2.4 Naturaleza jurídica del derecho a la propiedad en la legislación ecuatoriana

La Carta Magna ecuatoriana (2008), en su Art. 23, numeral 23, señala la garantía del reconocimiento estatal a las personas con respecto al derecho de propiedad, de conformidad con lo establecido en las diversas leyes sobre la materia. Adicionalmente, el texto constitucional se encarga de establecer que la propiedad, según sus diversas naturalezas, califica entre los derechos reconocidos y salvaguardados por la esfera estatal, con tal de que se dé cumplimiento a la función social.

Siguiendo estos preceptos puede detectarse en forma inmediata una restricción que hace depender a la garantía de propiedad de sus funciones de carácter social. Una facultad individualizada pasa en este sentido a subyugarse a la utilidad colectiva. Por tanto, la propiedad en cuanto a derecho sería consustancial al cumplimiento de obligaciones colectivas.

Comienza así a tomar protagonismo el conjunto de intereses generales del cuerpo social, en perspectiva contractualista. León Duguit se encargó así de fundamentar la función social de la propiedad y su preeminencia sobre la concepción individualista de la misma. El objeto de toda comunidad política sería el bienestar colectivo, para lo cual se requieren políticas interventoras,

siempre con la debida indemnización al afectado. Entre ellas figura la asignación de un significado más al mero ejercicio de la propiedad personal, requiriendola imposición de obligaciones (Duarte, 2018).

El establecimiento jurídico de la expropiación se ubica en el texto constitucional ecuatoriano, específicamente en el Art.323. A través de éste, es posible limitar o alcanzar la privación de los particulares respecto a su derecho a la propiedad. Tal interposición de derechos está sujeta a razones de utilidad pública o interés social y para la nación. Es menester que, previo a la interrupción en la propiedad, se determine una justa evaluación de los bienes que se expropiarán. Asimismo, tiene que calcularse y establecerse la correspondiente indemnización, además de la cancelación oportuna a quienes resulten expropiados.

El inciso final del Art. 323 de la Constitución del Ecuador (2008), de manera taxativa, prohíbe y veta cualquier tipo de confiscación. Con esta disposición se refuerza la protección constitucional respecto del derecho a la propiedad en todas sus formas, las cuales se hallan determinadas en el texto de la Carta Magna.

2.5 Derecho a la propiedad. Legislación internacional

El Art. 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos garantiza el derecho a la propiedad. Se trata de otro derecho incluido como reacción a las atrocidades del Holocausto, cuando se confiscaron las propiedades de los judíos y otras personas, a menudo para enriquecer a los oficiales nazis. Los judíos europeos fueron despojados de un equivalente a billones de dólares en dinero en efectivo, obras de arte, casas, negocios y objetos personales. Se dice que: “La Solución Final de Hitler no sólo fue un acto de genocidio: también fue una campaña de robo organizado”.

2.6 Declaración Universal de los Derechos Humanos Art. 17

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. “Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”.
3. También el primer párrafo del artículo 21 de la Convención Americana consagra el derecho a la propiedad privada, y señala como atributos de la propiedad el uso y goce del bien.

2.7 Convención Americana Derechos Humanos Art. 21

Derecho a la Propiedad Privada:

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y

según las formas establecidas por la ley.

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre deben ser prohibidas por ley.

En este caso, dicho concepto de propiedad se comprendería como todos los inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor. No está en discusión que el derecho a la propiedad privada dentro del contexto de una sociedad democrática debe tener medidas proporcionales que garanticen tanto los derechos colectivos como 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.

El Art.21 numeral 2 de la Convención establece que para que la privación de los bienes de una persona sea compatible con el derecho a la propiedad debe fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización, practicarse según los casos y las formas establecidas por la ley y efectuarse de conformidad con la Convención. Es decir, a fin de que el Estado pueda satisfacer legítimamente un interés social y encontrar un justo equilibrio con el interés del particular, debe utilizar los medios proporcionales a fin de vulnerar en la menor medida el derecho a la propiedad de la persona objeto de la restricción, lo que cuando menos implicaría el pago de una justa indemnización.

Capítulo 3

La Expropiación y la Confiscación

3.1 El derecho a la propiedad y la expropiación.

Es fundamental tener en cuenta que el Estado liberal aplicó la legislación como garantía. Pero, además, entre las herramientas para proteger la propiedad privada, excepcionalmente y gracias a la voluntad general, para conseguir arrebatarse esta, dio lugar a la figura de la expropiación (Sánchez, 2021). Esta aplicable por motivos más elevados que el mero interés individual, por lo que en sus inicios fue vista con desconfianza.

El goce de las facultades de propiedad está perennemente condicionado. La persona con plena propiedad de la tierra puede desear que sea su tierra y puede realizar con esta lo que se le antoje. Pero en la experiencia las legislaciones siempre restringen ese ejercicio. Se toma el ejemplo de la ley holandesa donde la definición de propiedad total citada anteriormente se complementa con:

- El propietario tiene derecho a usar libremente la cosa y a excluir a otros de ella, siempre que este uso no infrinja los derechos de otros, ni las limitaciones impuestas por la ley escrita y no escrita
- El dueño de la cosa es titular además de las mercedes que de esta se derivan, además de los derechos que otros puedan tener

Dichas limitaciones nacen en parte del contenido del derecho mismo. Además del derecho de propiedad total, que podría incluir todos los usos posibles, conocidos y desconocidos, todo el resto de los derechos de propiedad son restringidos y, por lo tanto, parciales. Por ejemplo, si el titular de un bien inmueble vende o dona una propiedad reservándose el derecho a usufructo. Efectivamente el nuevo propietario va a adquirir la nuda propiedad del bien, pero no va a poder usar, ni gozar de los frutos del bien hasta que termine el usufructo. Esas limitaciones pueden hacerse respetar mediante la ley civil o privada.

Otra clase de restricciones son las impuestas por el Estado. Concretamente, es posible que no se consienta que el titular de un terreno descargue humos venenosos o agua contaminada. En las legislaciones urbanísticas, se suele imponer la reserva de que el dueño de la tierra consiga cambiar el uso de esa tierra únicamente de ciertas formas. Particularmente, el propietario de una vivienda pudiera modificar su uso a una pequeña oficina profesional, pero no a una fábrica si es que no es considerado suelo industrial. También en la legislación de construcción existe restricciones, como el caso de las viviendas o sectores declarados patrimoniales.

Además de la característica y trascendental limitación a la propiedad, que constituye la expropiación por principio de beneficio público o social, cohabitan otras restricciones que

circunscriben el colmado ejercicio de este derecho, entre las que se disponen aquellas limitaciones procedentes de la organización y el desarrollo urbanístico, las servidumbres administrativas, las contribuciones por excedente o mejorías, la incautación, el decomiso y la requisa.

En contraste con las limitantes de las servidumbres, son inherentes a la propiedad predial tanto en su aspecto activo como pasivo, por esto:

- No nacen apartadamente del derecho de propiedad sobre el predio de que se trate, ni detenta un título de adquisición distinto a este.
- No generan derechos ni obligaciones independientes, sino que, desde el punto de vista activo, forman parte de las atribuciones que comprenden la propiedad y desde el punto de vista pasivo, son uno de los deberes inseparables al dominio.

Las limitaciones referidas emanan de forma automática tan pronto se patenten los pertinentes supuestos jurídicos sin que deban desarrollar actividad alguna ni emprender ninguna iniciativa, ni mucho menos solicitar la mediación de la autoridad legal competente.

3.2 Procesos de Expropiación

Según define Dromi (1979), a la expropiación como: “la potestad exclusiva del Estado para privar coercitivamente de la propiedad de un bien al titular, siempre y cuando sea para un fin público, para lo cual se debe seguir un determinado procedimiento, tal como ordena nuestra legislación civil”. (p. 6)

En la legislación ecuatoriana el Estado tiene la facultad por medio de sus autoridades de declarar un bien de propiedad privado en un bien de utilidad pública o de interés social; siempre y cuando el proceso garantice los derechos de los expropiados. El proceso de expropiación es utilizado por las diferentes instituciones del Estado con la finalidad de transferir el dominio de una propiedad privada o pública para cumplir con los objetivos establecidos en la Constitución para el cual se pueden utilizar los dos únicos procedimientos establecidos en la Constitución que son los de utilidad pública o de interés social, para lo cual el expropiado tiene que recibir una indemnización justa por la afectación a su propiedad.

Las instituciones públicas son las encargadas de declarar la utilidad pública de un bien inmueble a través de una resolución administrativa, desde un inicio poniendo a conocimiento a la parte afectada. Y de no llegar a un acuerdo se procederá con el procedimiento judicial con el objeto de obtener un precio justo de indemnización por la afectación a su patrimonio. La legislación ecuatoriana establece que, dentro de los noventa días siguientes a la declaración de un bien de uso público o social, se puede hacer arreglo directo entre el expropiador y el propietario del bien,

sin necesidad de juicio de expropiación. En este caso, es necesario declarar una organización de utilidad pública o de interés social antes de aplicar las reglas de organización del contrato previstas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización.

En el Ecuador la expropiación está regulada en la Constitución, COOTAD y Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Constitución del Ecuador (2008):

Art. 323.- Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.

- COOTAD (2010)

Sección Séptima Expropiaciones

Procedimiento

Art. 446.- Expropiación. - Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, por razones de utilidad pública o interés social, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y el pago de conformidad con la ley. Se prohíbe todo tipo de confiscación. En el caso que la expropiación tenga por objeto programas de urbanización y vivienda de interés social, el precio de venta de los terrenos comprenderá únicamente el valor de las expropiaciones y de las obras básicas de mejoramiento realizadas. El gobierno autónomo descentralizado establecerá las condiciones y forma de pago.

Art. 447.- Declaratoria de utilidad pública. - Para realizar expropiaciones, las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal resolverán la declaratoria de utilidad pública, mediante acto debidamente motivado en el que constará en forma obligatoria la individualización del bien o bienes requeridos y los fines a los que se destinará. A la declaratoria se adjuntará el informe de la autoridad correspondiente de que no existe oposición con la planificación del ordenamiento territorial establecido, el

certificado del registrador de la propiedad, el informe de valoración del bien; y, la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para proceder con la expropiación.

Para el caso de empresas públicas el presidente del directorio en su calidad de máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado podrá declarar de utilidad pública o de interés social, con fines de expropiación mediante acto motivado y siguiendo el procedimiento legal respectivo, con la finalidad de que la empresa pública pueda desarrollar actividades propias de su objeto de creación. Si el gobierno parroquial requiriera la expropiación de bienes inmuebles, solicitará documentadamente la declaratoria de utilidad pública al alcalde o alcaldesa del respectivo cantón. Dichos inmuebles, una vez expropiados, pasarán a ser de propiedad del gobierno parroquial. 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.

- Ley Orgánica de Contratación Pública

Sección III

De la adquisición de bienes inmuebles

Art. 58.-Declaratoria de utilidad pública. Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública y de interés social de acuerdo con la Ley. A la declaratoria se adjuntará el certificado del registrador de la propiedad; el avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano; la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto; y, el anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras de conformidad con la ley que regula el uso del suelo. La declaratoria se notificará, dentro de tres días de haberse expedido, a los propietarios de los bienes a ser expropiados, los posesionarios y a los acreedores hipotecarios. La expropiación de tierras rurales con fines agrarios se regulará por su propia ley. 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, de modo que el terreno y pertenencias expropiados queden

libres, y se abstendrá de inscribir cualquier acto traslativo de dominio o gravamen, salvo que sea a favor de la institución pública que requiere la declaración de utilidad pública y de interés social. El Registrador comunicará al juez la cancelación en caso de embargo, secuestro o prohibición de enajenar, para los fines consiguientes.

Art. 58.1.-Negociación y precio. Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública y de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el plazo máximo de treinta (30) días, sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble. Para que proceda la ocupación inmediata se debe realizar el pago previo o la consignación en caso de no existir acuerdo. El retiro del valor consignado por el expropiado, que podrá requerirse en cualquier momento dentro del juicio de expropiación, no perjudicará la impugnación propuesta. El precio que se convenga no podrá exceder del diez por ciento (10%) sobre el valor del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones, del cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano tendrá el plazo de un mes para entregar el avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones. El órgano rector del catastro nacional georreferenciado determinará el avalúo del bien a expropiar cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano no posea la capacidad técnica para elaborar su catastro, incumpla el plazo anterior o el realizado por la dependencia de avalúos y catastros, a criterio del organismo rector del catastro nacional, no se adecue a la normativa. En ningún caso se reconocerán las obras efectuadas por el propietario posteriores a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social, según corresponda. Tampoco se reconocerán las obras efectuadas con anterioridad al anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública cuando se realizaron sin autorización, ni aún aquellas que a pesar de tener los permisos respectivos se haya evidenciado mala fe. Para expropiaciones parciales, del precio fijado conforme la regla anterior,

también se deducirá la plusvalía que genere la obra pública que motiva la expropiación en la parte del inmueble no afectado. En estos casos no se cobrará la contribución especial de mejoras que resulte de la obra pública. Los ajustes por plusvalía serán realizados conforme a la metodología que dicte el órgano rector del catastro nacional georreferenciados. El acuerdo y la correspondiente transferencia de dominio se formalizarán en la respectiva escritura pública, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad. Los propietarios deberán tener cancelados todos los impuestos correspondientes a dicha propiedad, excepto los que correspondan a la transferencia de dominio, que no se generarán en estotipo de adquisiciones. Si los tributos se mantuvieran impagos, se deducirán del precio de venta.

Art. 58.2.-Falta de acuerdo. Expirado el plazo sin que sea posible un acuerdo directo 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%). El propietario podrá impugnar dicho acto ante las y los jueces de lo contencioso administrativo, exclusivamente en cuanto al justo precio, de conformidad con el trámite para el juicio de expropiación establecido en el Código Orgánico General de Procesos. El juez en su resolución fijará el precio definitivo en base al avalúo predial menos la plusvalía proveniente de obras públicas y otras ajenas a la acción del propietario. El avalúo predial será el registrado en el catastro municipal sobre el cual se pagó el último impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones. En ningún caso se reconocerán las obras efectuadas por el propietario, posteriores a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social, según corresponda. Tampoco se reconocerán las obras efectuadas con anterioridad al anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública cuando se realizaron sin autorización, ni aún aquellas anteriores, siempre que en este último caso se haya evidenciado mala fe. Por pedido de las partes, el juez podrá solicitar al órgano rector del catastro nacional georreferenciado informe sobre si la metodología empleada por el GAD municipal o metropolitano es la adecuada para el avalúo del bien expropiado. En caso de que considere que dicha metodología no es la correcta, en el mismo informe, determinará el avalúo de los inmuebles vigentes a la fecha del anuncio

del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social, según corresponda, al cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y otras ajenas a la acción del propietario. Para expropiaciones parciales, del precio fijado conforme las reglas anteriores, el juez deducirá la plusvalía de la obra pública que motiva la expropiación en la parte del terreno no afectado. En estos casos no se cobrará la contribución especial de mejoras que resulte de la obra pública. En los casos previstos en este artículo, los avalúos municipales o metropolitanos y la plusvalía se determinarán de conformidad con la metodología que dicte el órgano rector del catastro nacional georreferenciado. Para la transferencia de inmuebles adquiridos por declaratoria de utilidad pública y de interés social, los propietarios deberán tener cancelados todos los impuestos correspondientes a dicha propiedad, excepto los que correspondan a la transferencia de dominio, que no se generarán en este tipo de adquisiciones. Si los tributos se mantuvieran impagos, se deducirán del precio de venta.

Art. 58.3.-Expropiación parcial. Si se expropia una parte de un inmueble, de tal manera que quede para el dueño una parte inferior al quince por ciento (15%) de la propiedad, por extensión o precio, este podrá exigir que la expropiación incluya a la totalidad del predio. Además, será obligación de la institución expropiante proceder a la expropiación de la parte restante del inmueble si no cumple con el tamaño del lote mínimo exigido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano correspondiente.

3.3 El justo precio y la legislación ecuatoriana

Además de la ambigüedad de la Constitución cuando se refiere a precios justos o compensación por expropiación, es necesario remitirse a la ley especial al efecto, como se mencionó anteriormente, la Ley Orgánica Del Sistema Nacional De Contratación Pública establece en el Art. 58.1: El precio que pacte la entidad pública o expropiada no podrá exceder del 10% del valor de tasación comercial del inmueble:

El precio que se convenga no podrá exceder del diez por ciento (10%) sobre el valor del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones, del cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario. (Asamblea Nacional Constituyente, 2018, p. 28)

La legislación ecuatoriana sólo incluye el precio justo al avalúo comercial registrado en el catastro

municipal y los avalúos comerciales sujetos al impuesto predial pagado en el año anterior al anuncio del proyecto o declaración de utilidad y un recargo máximo del 10%, en caso de que las partes no alcancen inicialmente un acuerdo.

De aquí surge una interrogante, debido a que solo se utiliza como referencia para determinar el precio justo la evaluación de los bienes respectivos y un 10% adicional que las partes pueden discutir dentro de los 90 días. Siendo este el único parámetro a considerar no es difícil inferir que la compensación que recibe el expropiado, no cumple con los parámetros constitucionales de justa valoración y compensación equitativa, pues a lo largo de los años se puede controlar la propiedad sin tener que actualizar su avalúo. Aun la situación deba ser así, en la realidad no sucede de esa manera.

De nuevo, dado que lo óptimo es obtener las palabras de la Corte Nacional, que determina la indemnización en base a:

Una justa valoración, esto es en equidad, un valor que no signifique una excesiva erogación para la entidad expropiante y un beneficio desmesurado para el expropiado, pero que tampoco pueda significar un pago irrisorio en perjuicio del expropiado. (Corte Nacional de Justicia, Causa No. 173-2010, 2013).

Antes de la entrada en vigor de la presente LOSNCP, el procedimiento de expropiación se regía por el procedimiento previsto por el Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC), el mismo que en su sección 19, Arts. 781 al 806 detalla, cómo se estructuran y establecen los juicios de expropiación con el único propósito de determinar la cantidad que debe pagarse por el precio de la propiedad expropiada.

Sucede que, en el CPC, los estándares de justa evaluación y justa compensación contenidos en la Constitución, así como en varios estándares doctrinales comunes parecen cumplirse mejor porque, tal como lo manda este cuerpo normativo, el juez tenía la facultad para designar los peritos que se encarguen de realizar los respectivos avalúos, el CPC en su Art. 788 señala: "Presentada la demanda y siempre que se hayan llenado los requisitos determinados en los artículos anteriores, el juez nombrará perito o peritos, de conformidad con lo establecido en este Código, para el avalúo del fundo". (Honorable Congreso Nacional, 2005, p. 11)

Esto quiere decir que los peritos juegan un papel fundamental en el proceso, en la medida en que el juez puede solicitar dos o más peritos, a solicitud de las partes. El propósito de los peritos es orientar al juez en una justa valoración del objeto expropiado. Si bien, el juez determinará el valor por los bienes, objeto de expropiación.

Como resultado, los jueces pueden tomar decisiones más precisas, logrando siempre el objetivo de una justa valoración de la propiedad, que la Ley establece en su artículo 791:

El juez dictará sentencia dentro de ocho días de presentado el informe pericial, y en ella se resolverá únicamente lo que diga relación al precio que deba pagarse y a los reclamos que hayan presentado los interesados. Para fijar el precio el juez no está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, ni por las municipalidades. (Honorable Congreso Nacional, 2005, p. 107)

Esto significa que el juez considerará los informes periciales que se le proporcionen durante el proceso, y no tendrá las manos atadas a la valoración del avalúo de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros lo que manifiesta que con el CPC el juez tenía más recursos para fijar el precio y se tenían mejores garantías para el derecho de propiedad del administrado pues, el juez tenía cierta libertad. Sin embargo, lo único que se puede alegar en vía judicial es lo relativo al justo precio.

Así también, el COGEP en su Art.96 señala los seguimientos de la sentencia de expropiación, la cual todos los jueces deberán tomar en consideración al momento de tomar su decisión:

1. La fijación de los linderos de lo expropiado y el precio.
2. 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, el plusvalor 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.
3. La determinación de la indemnización que se debe pagar al arrendatario por concepto de terminación del arrendamiento, conforme con las reglas del Código Civil.
4. 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.
5. 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. (Honorable Congreso Nacional, 2005, p. 71)

3.4 Caso Salvador Chiriboga Vs Municipio De Quito.

Con el caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador, se procedió a demandar la declaración de utilidad pública y consiguiente expropiación de un terreno privado para la instauración de una zona recreativa y defensa ecológica. En este, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se mostró de acuerdo, por primera vez, en que un interés social basado en la protección del medio ambiente representa una causa de utilidad pública legítima para la privación del derecho de propiedad privada (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

La Corte consideró que el derecho esencial a la propiedad presume que todas las limitaciones a este deban ser excepcionales. De la excepcionalidad se deduce que cualquier mecanismo de restricción debe ser necesario para la obtención de un objeto legítimo en una sociedad democrática, en concordancia con la intención y fin de la Convención Americana.

Pero la CIDH señaló que, si bien es posible que se prive del derecho a la propiedad privada por motivos legítimos, la misma tiene que practicarse según las formas determinadas por la ley. La situación es que, si persisten errores de tipo procesal, el procedimiento puede devenir en confiscación.

La Corte discurrió que esa privación de la titularidad del bien tuvo rasgos de arbitrariedad. Esto en vista de que los recursos introducidos para contradecir la legalidad de la declaración en cuanto utilidad pública de la tierra y el procedimiento jurisdiccional para la expropiación y justa indemnización excedieron para su resolución el término razonable y adolecieron de efectividad. Se privó así a la agraviada interminablemente de su bien, y del desembolso de una justa indemnización, además de someterla a la cancelación indebida de tributos y sanciones. El Juzgado concluyó que ello conformó transgresiones a la propiedad privada en tanto derecho, a las garantías procesales y a la defensa judicial, enunciados en la Convención Americana (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2016).

Los Tratados Internacionales comprometen, evidentemente, la responsabilidad internacional de los Estados signatarios, como demuestra el caso Chiriboga. Esto se constata en que la Convención Americana, dentro del Art. 21, registró entre sus disposiciones el derecho a la propiedad en términos extensos.

La formulación extensa de la propiedad, contentiva de un conjunto de interrelaciones legales patrimoniales, bien sea de tipo colectivo o individualmente, soportada sobre bienes de tipo corporal e incorporal. Comprende todos los objetos inmaterial susceptibles de valor, propiciando que la disputa con respecto a la propiedad se corrobore con ocasión de los efectos patrimoniales consecuencias de la infracción de otros derechos (Ponce, 2020).

Incluso, por el sendero de la garantía a la propiedad, la Corte en segundo plano ha concedido

protección de cara a la afectación de facultades de personas morales creadas por el contrato de sociedad o personas jurídicas en extenso, indicando que, bajo determinadas situaciones, estos últimos permanecen defendidos por el derecho de propiedad que les concurre a los accionistas en tanto personas naturales. Con ello, se consolidó así jurisprudencia por parte de la CIDH, en lo que a materia de propiedad respeta. Esto de manera directa, tratando un caso de expropiación en el que setransgredió la propiedad privada, procedente de actuaciones procesales atinentes a actuaciones cautelares en el ámbito patrimonial.

La normativa legal entonces vigente y la Convención de San José permitían la posibilidad de que los Estados declararan de utilidad pública predios privados, con la condición de indemnizar al particular. Inobjetablemente, el interés colectivo sobrepasa al de los particulares, pero no tal motivo el privado tendría que permanecer desprotegido.

3.5 Confiscación: Una Expropiación sin Indemnización.

La restricción más drástica sobre los derechos de propiedad impuesta por el Estado es la expropiación sin indemnización, es decir la confiscación: el estado tiene potestad para obtener la propiedad completa o un derecho fragmentado contrariamente a los deseos del propietario, y a más de ello no es compensado al respecto. En este sentido debe concebirse la célebre afirmación de la Declaración francesa de los Derechos Humanos: que la propiedad es *inviolable et sacré* (Aguirre & Frias, 2020). Esto tenía por objeto proteger a los propietarios contra la expropiación arbitraria y contra la expropiación sin una compensación adecuada. Si el estado asigna algunas restricciones al ejercicio de cualquier garantía de propiedad, eso le quita algunos derechos al propietario o titular.

Esa insólita figura de la “expropiación sin indemnización” no sería otra cosa más que una confiscación (Santofimio, 2017). En este caso, se estaría cayendo en una situación en la que se daría rienda suelta a la arbitrariedad del Estado, con lo que corre peligro el equilibrio fundamental del derecho administrativo. De cualquier modo, la confiscación se entiende como el hecho donde se incauta o priva de patrimonios o bienes para su ingreso al tesoro público, sin que exista compensación alguna (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2022).

Existen imperios ablatorios de particularidad sancionatoria que son ejercidos en atención al *ius puniendi* del poder estatal. Este vendría siendo el caso del comiso, conjuntamente con la confiscación, cuya aplicación no nace de la necesidad pública de obtener un determinado bien. El objeto de estas figuras se origina en el actuar antijurídico del afectado mismo, de manera que no sobrellevan un deber de subsanar a este último el perjuicio patrimonial producido, en tanto la actuación punitiva estatal tenga legitimidad (Ponce, 2020).

Por ello, resulta importante la figura jurídica de la expropiación y no confiscación patrimonial de

las personas en defensa de los mismos en concordia de dispositivos internacionales ratificados por Ecuador, que fijan la sustancia mínima imposible de demostrar del derecho a la propiedad (Aguirre & Frias, 2020).

3.6 Demanda de Inconstitucionalidad del artículo 424 del Código Orgánico de Organización Territorial

La Corte Constitucional constituye el órgano con supremacía para interpretar la Carta Magna y de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado. Su competencia radica en el control, administración e interpretación de la justicia constitucional, se asienta conflictos de jurisdicción, así como acciones derivadas o en violación de normas y sentencias. Emite sentencias que constituyen jurisprudencia en materia de garantías jurisdiccionales como acciones de amparo, habeas corpus, habeas data, acceso a la información pública y otros procesos constitucionales.

El ordenamiento jurídico constitucional ecuatoriano está sustentado en jurisprudencia. La función de tal jurisprudencia es concluyente para desarrollar los contenidos de cada derecho, así como en la resolución de casos novedosos y casos de grave trascendencia. También busca solucionar las contradicciones contenidas en las sentencias de los jueces de instrucción. Es relevante acotar que constitucionalmente precedente define la manera de proceder en la tutela de derechos en Ecuador. La Corte Constitucional es el único órgano que puede abatir o modular los efectos de las normas generales. Además, posee el atributo para declarar la inconstitucionalidad de las leyes a través de recursos de inconstitucionalidad, consultas de normas, y control automático de constitucionalidad

Demanda

Yo, Daniela Delgado Cárdenas con cédula de ciudadanía 0104955158, ecuatoriana, soltera, de 23 años de edad, domiciliada en la ciudad de Cuenca, por mis propias facultades de derecho, con el debido respeto ante ustedes, comparezco con la presente ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD, de conformidad con lo estipulado en el artículo 436 numeral 4 y 10 de la Constitución de la República del Ecuador; artículos 74 y sucesivos de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, 128 y subsiguientes de la mencionada ley.

Designación de autoridad ante quien se propone y los nombres y apellidos de la parte accionante

La designación de la autoridad ante quien se propone la presente acción corresponde a los Jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, la identidad de las personas accionantes y sus generales de ley, han sido señalados ut supra, de conformidad con el artículo 439 de la Constitución y artículos 77 y 98 de la LOGJCC.

Denominación del órgano emisor de la disposición jurídica objeto del proceso

La legislación cuya inconstitucionalidad es acusada mediante la presente demanda es el artículo 424 del Código Orgánico Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), publicado por la Presidencia de la República de Ecuador, en cumplimiento de funciones legislativas, como consta en oficio número T.4570- S/n.1-10-1516, según Registro Oficial Suplemento 303 de fecha 19 de octubre de 2010.

Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales

- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 10 de la Constitución ecuatoriana, la Corte Constitucional posee competencia respecto a “declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional”.
- La disposición cuya inconstitucionalidad procedo a demandar en relación con el fondo, es el artículo 424 del COOTAD:

En las subdivisiones y fraccionamientos sujetos o derivados de una autorización administrativa de urbanización, el urbanizador deberá realizar las obras de urbanización, habilitación de vías, áreas verdes y comunitarias, y dichas áreas deberán ser entregadas, por una sola vez, en forma de cesión gratuita y obligatoria al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano como bienes de dominio y uso público. Se entregará como mínimo el quince por ciento (15%) calculado del área útil urbanizable del terreno o predio a urbanizar en calidad de áreas verdes y equipamiento comunitario, de acuerdo con lo establecido por la planificación municipal, destinando exclusivamente para áreas verdes al menos el cincuenta por ciento de la superficie entregada. Se exceptúan de esta entrega, las tierras rurales que se fraccionen con fines de partición hereditaria, donación o venta; siempre y cuando no se destinen para urbanización y lotización. La entrega de áreas verdes, comunitarias y de vías no excederá del treinta y cinco por ciento (35%) del área útil urbanizable del terreno o predio (Asamblea Nacional, 2010). Hecho que claramente significa un acto de discriminación, esto debido a que por la única razón de ser propietario se tiene que entregar del 15 al 35 % de la propiedad.

- Hay que tomar en cuenta que para este tipo de actos los propietarios se ven forzados a entregar su propiedad de manera “voluntaria”, dejándolos sin ninguna opción por lo

que incluso se podría apuntar al cometimiento de un presunto delito al obligar a los propietarios en las escrituras de entrega de la participación municipal, cuando indican que lo hacen “de manera libre y voluntaria”, de no suscribir esa cláusula simplemente no se perfecciona el acto. Por situaciones de este tipo, incluso por el hecho de que los municipios asumen que están actuando de acuerdo con la ley, llegando al punto de que los Municipios con total irrespeto de las condiciones de terrenos agrícolas han generado ordenanzas donde aparte de la determinación del lote mínimo exigen un trámite semejante al de la lotización.

- Cada municipio, quizá con la intención de aligerar procesos han ido buscando la forma de perfeccionar este método confiscatorio con palabras bonitas en la ley. Amparándose en el artículo 424 del COOTAD, siendo que lo único que logran es encarecer la vivienda, atentando incluso con el derecho al buen vivir.
- No se está diciendo que el municipio no cumpla con su trabajo, sino todo lo contrario, El Municipio puede perfectamente en un afán social tener acceso a los bienes privados, pero para ello tiene que cumplir con la ley y pagar el justo precio que es lo que no se está cumpliendo.
- Incluso la vigencia de esta ley y la contratación pública no garantiza el derecho a la propiedad, porque existen municipios que no pueden analizar los avalúos y catastros incluso podría prestarse para una actuación de mala fe, resulta que el expropiador pone el precio de lo que te va a quitar al ciudadano.

Fundamentos de la pretensión

El mencionado artículo 424 del COOTAD permite la confiscación, al exigir al ciudadano otorgar una parte de su propiedad a la Municipalidad, sin una justa compensación a cambio, violando el artículo 323 de la Constitución ecuatoriana, el cual señala 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 (Asamblea Constituyente, 2008).

No solo el texto constitucional ecuatoriano garantiza el derecho de propiedad, sino la Convención Americana de DDHH, que compone el bloque de constitucionalidad, dentro del artículo 21, reconoció entre sus disposiciones el derecho a la propiedad en términos amplios. Seguidamente, mediante argumentación clara, cierta, específica y pertinente, demuestro las discrepancias normativas del artículo de 424 del COOTAD, cuya inconstitucionalidad procedo a demandar, con

la Carta Magna ecuatoriana. Conjuntamente, especifico el contenido y alcance de las disposiciones de rango constitucional quebrantadas.

Contenido de los derechos

El artículo 11 numeral 4 de la Carta Magna expresa que ninguna regla jurídica tiene la potestad restringir el contenido de los derechos constitucionales. El numeral 8 de este mismo artículo instituye con carácter obligatorio que el contenido de los derechos sea realizado de forma gradual mediante de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. En su artículo 323, la Constitución ecuatoriana esgrime 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 (Asamblea Constituyente, 2008).

El artículo 424 del COOTAD permite la confiscación, al exigir al ciudadano otorgar una parte de su propiedad a la Municipalidad, sin una justa compensación a cambio, violando el Art. 323 constitucional. En el mismo sentido, simultáneamente se estaría incumpliendo el artículo 424 de del texto constitucional que en su primer inciso proclama: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica” (Asamblea Constituyente, 2008).

El contenido del derecho constitucional a la propiedad, consagrados en los artículos 321, 323 y 324, se debe indagar, primeramente, en los principios desplegados en esas mismas normas constitucionales. En segundo lugar, en las restantes normas constitucionales que desarrollan los principios del Estado constitucional de derechos para garantizarlos y no para limitarlos con desmedido intervencionismo estatal. En tercera instancia, en la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuarto parte, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y, finalmente, en la jurisprudencia distinguida de la CIDH. El artículo del COOTAD impugnado por inconstitucionalidad establece restricciones desproporcionadas al ejercicio del derecho a la propiedad.

El Derecho a la Propiedad

Se trata de un derecho que garantiza a todas las personas tener acceso y convertirse en propietarios de un bien, siendo titulares de un bien corporal o incorporeal, disponer del mismo y de los derechos y acciones proporcionadas. Se trata de una garantía universal inherente a todo sujeto de la especie humana.

La coexistencia del derecho positivo con el artículo 424 del COOTAD, pone en juego el quebrantamiento de derechos fundamentales, particularmente el concerniente a la propiedad. Resulta ineludible entonces, orientarse hacia la progresión de la protección jurídica mediante la demanda de inconstitucionalidad de este artículo.

En el sistema que se experimenta actualmente es necesario salvaguardar el derecho fundamental de la propiedad privada, sin que se permita despojar al ciudadano de su acceso y disposición. Teniendo únicamente como excepcionalidad, por circunstancias de orden social, las que tienen valorarse por la jurisdicción administrativa y compensarse a través de una justa indemnización.

Una indemnización conforme a la justicia sería aquella que toma en cuenta el precio comercial de la cosa expropiada, anterior a la declaración de utilidad pública y atender el equitativo equilibrio entre intereses privados y públicos. La finalidad oficial de expropiar cuenta con legitimidad, pero si hay inobservancia los requerimientos contemplados en la ley, no se establece la valía ni se concede el desembolso conveniente en un término sensato, el procedimiento expropiatorio se torna en arbitrariedad.

La cuestión del interés público debe considerarse bajo cuatro encabezados. Primero está la cuestión formal o conceptual. Este incluye problemas tales como el significado de público en oposición a privado, propio e interés común, y el significado de intereses a diferencia de otros bienes y cualidades. En segundo lugar, está la cuestión de qué es sustancialmente el interés público. En tercer lugar, está la cuestión de cómo se puede utilizar el interés público como guía para acciones específicas e implementarlas concretamente y cuarto es la cuestión del grado en que los burócratas realmente buscan en sus acciones servir al público en lugar de preocupaciones privadas.

Se aprecia en el marco jurídico ecuatoriano un grado aceptable de descentralización, no carente, sin embargo, de algunas inconsistencias que no encajan, como lo es el hecho de que se contemple la cesión gratuita y obligatoria a la municipalidad para la realización de obras urbanísticas, tal y como contempla el COOTAD en su artículo 424. Se está frente a una actuación administrativa viciada de inconstitucionalidad e ilegalidad, cuando no se concreta indemnización alguna ni se paga precio de ningún tipo por entregar al menos el 15% del predio que se está urbanizando.

La acción pública de inconstitucionalidad, intrínsecamente en el sistema constitucional ecuatoriano, incluye la totalidad de posibilidades previstas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, específicamente en el artículo 75. El propósito del dispositivo de control teórico de constitucionalidad consiste en velar por la unicidad y conexión

del orden jurídico con el texto constitucional. Así, en el supuesto de surgir infracciones, diatribas o inconsistencias entre el acto regulatorio contradicho con la Constitución, la Corte Constitucional, como el más elevado ente de interpretación de la constitucionalidad de las normas, tiene facultad para expresar la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas, quedará como consecuencia su invalidez (Corte Constitucional del Ecuador., s.f).

Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance.

Según lo expuesto, las disposiciones constitucionales infringidas por el artículo 424 del COOTAD, refutados por inconstitucionalidad de fondo, se encuentran en los siguientes artículos de la Constitución: 321, 323 y 424.

Artículo 321: “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental” (Asamblea Constituyente, 2008).

Artículo 323: Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación (Asamblea Constituyente, 2008).

Artículo 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público (Asamblea Constituyente, 2008).

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos consagra que: “Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”. El artículo 424 de la Constitución instituye la preeminencia de los tratados internacionales de DDHH por encima de las normas jurídicas del ámbito nacional. En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional no puede eludir la obligación de verificar la consistencia del artículo impugnado del COOTAD, por el fondo, de cara a los parámetros del artículo 21 de la Convención Americana de DDHH y de la jurisprudencia distinguida de la CIDH. Se cuenta con la jurisprudencia del caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. En este, la CIDH marcó que, si bien es posible que se

despoje del derecho a la propiedad privada por motivos legítimos, la misma tiene que obrar según las formas determinadas por la ley. La Corte razonó que tal privación de la titularidad del bien tuvo rasgos de arbitrariedad.

Hubo privación del bien de sus legítimos propietarios sin desembolso de una justa indemnización. Por ello el Juzgado terminó concluyendo que se conformaron transgresiones a la propiedad privada en tanto derecho y a las garantías procesales y a la defensa judicial, expresados en la Convención Americana (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2016).

Pretension

Con los antecedentes expuestos, tomando en cuenta lo argumentado previamente, se demanda la inconstitucionalidad por el fondo y la forma del artículo 424 del COOTAD.

Medidas cautelares

Con fundamento en el artículo 87 de la Constitución en concordancia con el artículo 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se solicita la suspensión provisional de los actos subsecuentes derivados de la vigencia del referido artículo, sin que esto implique prejuzgamiento sobre el fondo de la presente acción de inconstitucionalidad se persigue evitar la vulneración del derecho a la propiedad. Debido a los efectos generales del acto que se impugna, no existen medidas cautelares efectivas en vía administrativa u ordinaria que impidan sus efectos, inclusive, sobre la vulneración de derechos que ha producido el acto en referencia, se ha negado una acción de protección. En este contexto, solo la Corte Constitucional puede dictar medidas cautelares efectivas para evitar la vulneración inminente de los derechos constitucionales. En atención a los requisitos de procedibilidad que la Corte Constitucional ha fijado a través de su jurisprudencia, respecto de las medidas cautelares, se dignarán considerar lo siguiente:

1. Verosimilitud. Conforme se desprende de la documentación expuesta en esta demanda, es un hecho real, la existencia de la disposición de otorgar parte de su propiedad en el caso de que se declare de utilidad pública.
2. Derechos amenazados. El derecho a la propiedad al momento en que se procede con la expropiación no se respeta el derecho de los ciudadanos y mucho menos se cumple con el pago correspondiente de manera justa y equivalente al valor que dicha propiedad puede generar en otras circunstancias.

Audiencia

En atención a lo consagrado en el artículo 87 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009), requiero se me oiga en audiencia pública.

Notificaciones

Las notificaciones que me incumban las recibiré al correo electrónico:
danidc_13@hotmail.com

Pruebas

En atención al artículo 62 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, al incorporar la práctica probatoria, se servirán solicitar de la Secretaría General de la Asamblea Nacional los subsiguientes documentos, apropiadamente certificados:
Acta de sesión de la Asamblea Nacional de fecha 19 de octubre de 2010.

Texto del COOTAD.

Tramite

El trámite para la sustanciación de esta causa será el previsto en el Capítulo II del Título III de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Documentos adjuntos

Copia de la cédula de ciudadanía.

Credencial del foro de abogados.

Referencias Bibliográficas

- Aguirre, G., & Frias, S. (2020). *El justo precio en los casos de expropiación y el derecho a la propiedad de los administradores*. [Trabajo de Maestría, Universidad Tecnica de Ambato] Repositorio. <https://repositorio.uta.edu.ec/bitstream/123456789/31332/1/FJCS-POSG-196.pdf>.
- Alvarado, J. (2020). *Propiedad privada y propiedad plural en Guatemala* . Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. <https://drive.google.com/file/d/1KS7KQzHg8x6Xh7kD-5xN4KEUiI7TSnTD/view>.
- Archivos juridicos de la Universidad Autonoma de Mexico. Carta Magna de 1215. (2000). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/17.pdf>
- Asamble Constituyente. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro Oficial 449. Ultima modificación: 25-ene.- 2021. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/>
- Asamblea Nacional. (2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org2.pdf.
- Asamblea Nacional. (2010). Código Orgánico de organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre. <http://www.pastaza.gob.ec/baselegal/cootad.pdf>.
- Asamblea Nacional Constituyente. (21 de agosto de 2018). Ley Organica del Sistema Nacional de Contratacion Publica. Registro Oficial Suplemento 395 de 04-ago.-2008. <https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2018/08/Ley-Org%C3%A1nica-de-Contrataci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (1906). Constitución de 1906. https://derechoecuador.com/Files/Noticias/constitucion_1906.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (1945). *Constitución de 1945*.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Codigo Organico Organización Territorial Autonomia descentralización. Registro Oficial 303 19 Oct 2010.
- Cancillería de la Republica del Ecuador. (14 de agosto de 2013). Constitución de 1830. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf

- Carrillo, Y., & Caballero, J. (2021). Positivism jurídico. Prolegómenos. *Derechos y valores*, 24(48), 13-22. doi:<https://doi.org/10.18359/prole.4168>
- Corte Constitucional del Ecuador. (s.f.). Sentencia No. 002-15-SIN-C. <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=002-15-SIN->
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (6 de mayo de 2008). Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador. Sentencia 179 CIDH. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_179_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2016). Ecuador cumplió con sentencia del caso Salvador Chiriboga. Comunicado, Costa Rica. https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_12_16.pdf
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (2022). *Confiscación*,. <https://dpej.rae.es/lema/confiscaci%C3%B3n>
- Dromi, J. (1979). *El proceso administrativo*. Instituto de Estudios de Administración. <https://bci.inap.es/material-el-procedimiento-administrativo-jos%C3%A9-roberto-dromi-libro-electr%C3%B3nico>.
- Duarte, J. (2018). *Ensayo sobre el derecho de propiedad privada*. [Trabajo de Grado, Universidad externado de Colombia] Repositorio. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/44b67152-686c-4f98-b212-a3b2b7b21719/content>.
- Espstein, J. (2017). *The Classical Liberal Constitution: The Uncertain Quest for Limited Government*. Cambridge: Harvard University Press. <http://library.lol/main/2AA0AAF7E0DF91ED4FA3479ADD209B90>.
- Ferrajoli, L. (2018). *Libertad y propiedad. Por un constitucionalismo de derecho privado*. Palestra Editores. <https://www.marcialpons.es/libros/libertad-y-propiedad/9786123250614/>.
- Honorable Congreso del Ecuador. (13 de abril de 2004). Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. Quito, Ecuador: Registro Oficial 312. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo26.pdf
- Honorable Congreso Nacional. (1982). Ley Organica de Regimen Municipal. Quito: Registro Oficial 315. Obtenido de <https://pdba.georgetown.edu/Decen/Ecuador/leymunicip.htm>
- Honorable Congreso Nacional. (12 de julio de 2005). Código de Procedimiento Civil, Registro

Oficial Suplemento 58. Quito. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Codigo-de-Procedimiento-Civil.pdf>

Honorable Congreso Nacional del Ecuador. . (1984). Constitución Política de la República de Ecuador. Quito. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador84.htm>

Ordoñez, H. (2001). *Sobre la evolución de la dogmática constitucional en el Ecuador*. Corporación de Estudios y Publicaciones. <https://isbn.cloud/9789978863497/sobre-la-evolucion-de-la-dogmatica-constitucional-en-el-ecuador/>.

Ponce, P. (2020). Afectación de la propiedad privada por la incautación de bienes y otras medidas cautelares reales en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. . *Revista Derecho del Estado*, 47(1), 287-317. doi:<https://doi.org/10.18601/>

Romeo, G. (28 de agosto de 2020). The Conceptualization of Constitutional Supremacy: Global Discourse and Legal Tradition. *German Law Journal*. 21(5), 904-923. doi:[doi:10.1017/glj.2020.50](https://doi.org/10.1017/glj.2020.50)

Sánchez, C. (2021). *Tutela de los derechos reales. Propiedad, posesión y usucapión*. Instituto Pacífico.<https://libriatribunalegal.com/registral-notarial/588-tutela-de-los-derechos-reales-propiedad-posesion-y-usucapion.html>.

Santofimio, J. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia. doi: <https://doi.org/10.2307/j.ctv18mspcq>.