

ARTÍCULO CIENTÍFICO

LA FALTA DE NORMATIVA ESPECÍFICA DE EXPROPIACIÓN DE BIENES INMUEBLES EN LOS GOBIERNOS PARROQUIALES DEL ECUADOR

*THE LACK OF SPECIFIC REGULATIONS FOR THE EXPROPRIATION OF REAL ESTATE
IN THE PARISH GOVERNMENTS OF ECUADOR*

García Sanipatín, Luis Renána^I; Jácome Ordóñez, María del Carmen^{II}

^I. luisrenan70@hotmail.com. Ministerio del Trabajo de Pastaza, Ecuador.

^{II}. macarmenjacom@gmail.com. Abogada en libre ejercicio, Ecuador.

Recibido: 25/04/2021

Aprobado: 14/08/2021

Como citar en normas APA el artículo:

García Sanipatín, L. R., y Jácome Ordoñez, M.C. (2021). La falta de normativa específica de expropiación de bienes inmuebles en los gobiernos parroquiales del Ecuador. *Debate Jurídico Ecuador*, 4(3), 280-296.

RESUMEN

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquias rurales, luchan por dotar a sus habitantes de mejores servicios y obras, que son necesarias para el bien común; para ello en ocasiones es necesario que pueda aprovecharse de bienes inmuebles particulares, pasando a disponibilidad del Estado mediante actos de utilidad pública y expropiación, obviamente respetando el procedimiento y requisitos planteados; sin embargo, al no contar con esta competencia se dificulta o limita el accionar de la entidad pública para cumplir con sus objetivos. Bien es cierto que “los GAD están sometidos a un régimen de competencias exclusivas del que no se excluye el ejercicio concurrente de gestión en los servicios públicos y la ejecución de actividades de colaboración y complementación entre ellos”. (Rivero & Granda, 2018, p. 114). No es desconocido que el Ecuador de varias formas ha buscado la autonomía y descentralización de sus órganos en sus actividades como Estado, ya se dio un primer paso en la constitución del año 1998, llegando a concretarla en la constitución del año 2008; pero tanta lucha para poder llegar de una manera eficaz a los ciudadanos con obras, que cuando al fin se logra se olvida a los legisladores que los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquias rurales también requieren la competencia de expropiar.

PALABRAS CLAVE: utilidad pública; expropiación; competencias de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.

ABSTRACT

The Decentralized Autonomous Governments in rural parishes, struggle to provide their inhabitants with better services and works, which are necessary for the common good. Due to it is sometimes necessary to take advantage of private real estate, becoming available to the State through acts of public utility and expropriation, obviously respecting the procedure and requirements set out; however, not having this competence hinders or limits the actions of the public entity to meet its objectives. It is totally true that "the GADs are subject to a regime of exclusive competencies from which the concurrent exercise of management in public services and the execution of collaboration and complementation activities among them are not excluded." (Rivero & Granda, 2018, p. 114). It is not unknown that Ecuador in various ways has sought the autonomy and decentralization of its bodies in its activities as a State, a first step was already taken in the constitution of the year 1998, coming to concretize it in the constitution of the year 2008; but so much struggle to be able to reach in an effective way to the citizens with works, that when it is finally achieved the legislators forget that the Decentralized Autonomous Governments rural parishes also require the competence to expropriate.

KEYWORDS: public utility; expropriation; competence of the decentralized autonomous governments in rural.

INTRODUCCIÓN

El derecho de propiedad, está determinado a favor del ciudadano, debiendo el Estado ser el garante del cumplimiento de dicho derecho, al efecto la doctrina afirma que: "Este derecho, caracterizado por ser uno de los derechos reales más completos ejercidos por el hombre, muchas veces se ha visto limitado, ante un interés público que pretende ser satisfecho." (Idrovo, 2021, p. 15); este límite es conocido como expropiación. En cuanto a la expropiación de bienes inmuebles, se debe determinar que esta es una potestad del Estado, bajo el argumento jurídico de una necesidad social, condicionada al respeto del medio ambiente y que cumpla una función eminentemente social; y, que además se tenga como contraparte la indemnización en razón de no afectar la propiedad privada.

Por lo tanto, una de las formas que la administración pública aplica para cumplir con sus objetivos en lo referente a la obra pública es la expropiación. Al efecto el profesor Efraín Pérez, señala como “La expropiación se relaciona con la obra pública y con el funcionamiento del servicio público, por ello la denominación de utilidad pública. Debe tenerse muy en cuenta que el servicio público se relaciona de una manera inseparable del dominio público.” (Pérez, 2010, p. 43). Además, Dromi define a la expropiación como: El instituto de derecho público mediante el cual es el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública. Priva coactivamente de la propiedad de un bien a su titular siguiendo determinado procedimiento y pagando una indemnización previa, en dinero, integralmente justa y única. (2015, p. 65)

La expropiación de forma concreta es privar del derecho de propiedad a una persona, para utilizar este bien en beneficio de la colectividad. El fundamento del derecho de expropiación ha sido explicado en dos teorías, a) La teoría del dominio explícito.- Determina que este tipo de poder es un atributo inherente a la soberanía nacional, en la cual el Estado asume el rol de propietario a través de esta soberanía; y, b) La teoría de la obligación de los individuos de contribuir al bien común.- El bien común esta sobre el individual, por lo tanto, por lo tanto se debe imponer alguna compensación a través de mecanismos alternativos como la compensación, por el bien a ser utilizado en beneficio de la colectividad. (Cassagne, et ál., 2006)

La expropiación principalmente tiene dos características: primera, es una transferencia obligatoria, lo que la convierte en una institución típica del derecho público; y; segunda, la persona expropiada tiene derecho a cobrar el valor económico por la propiedad expropiada. Esta compensación cambiaria, le quita esa idea de ser una confiscación. (Dromi, et ál., 2015). Como podemos observar al ser obligatoria la transferencia de dominio al declararse la utilidad pública, el proceso de expropiación no discutiría titularidad sino compensación para evitar la confiscación.

De lo anotado, se evidencia que la expropiación busca transferir el dominio de un bien inmueble privado a dominio de la administración pública, a través de una declaración de utilidad en busca del bien social, en tal circunstancia no se requiere del consentimiento del propietario del bien, tornándose dicha actuación en forzosa para el propietario del bien, en tal sentido la doctrina afirma que: El régimen positivo de la expropiación forzosa, por derivar directa e inmediatamente de la alta fuente constitucional, por su objeto esencial privado y por ser el instrumento principal de la acción administrativa, se encuentra cimentado sobre una ancha base política económica y social. Todo régimen de derecho exige el establecimiento de normas reguladores del poder del estado y de las facultades del individuo en el caso de la propiedad, sobre todo de la privada es necesario fijar límites a ambos, es cierto que los principios constitucionales reconocen, protegen y garantizan la propiedad

privada, pero también ampara una reserva a favor del poder público para que éste revoque el derecho el propietario cuando así lo exija el interés social. (Valencia, 2015, p. 32).

Además, en referencia a lo anotado encontramos lo manifestado por el profesor Sala en su libro "Las Instituciones del Derecho Administrativo en la Jurisprudencia" que indica: la expropiación forzosa como toda forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos cualquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente ya implica venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal. (2011, p. 97).

En la Constitución vigente de la República del Ecuador, se respeta el derecho a la propiedad privada al determinar que se reconoce y garantiza entre otros derechos: "El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas." (2008, p. 29, Art. 66, # 26)

Por lo tanto, el derecho a la propiedad se respeta y garantiza por el Estado Ecuatoriano en armonía con los tratados y convenios internacionales. En este sentido el Art. 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos garantiza el derecho a la propiedad privada y prescribe textualmente que: 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 la ley. Norma que guarda armonía con el Art. 323 de la Constitución que literalmente prescribe al igual la Constitución de la República del Ecuador, posibilita la expropiación y al respecto prescribe: 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. (2008, p. 101, Art. 323)

En el capítulo relativo a los derechos civiles y políticos, el art. 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, consagra el derecho a la propiedad privada, cuya condición de derecho humano es discutible, aun cuando ya había sido incluido en términos ligeramente diferentes en el art. XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Si bien el derecho a la propiedad privada tiene un marcado rasgo económico, presenta características por las cuales se lo ha considerado como un derecho civil, entonces más que la garantía del derecho de acceso a la propiedad se enfatiza en el derecho a no ser privado arbitrariamente de la misma. (Jácome, 2014, p. 56).

Por lo expuesto, se puede determinar que tanto la facultad estatal de expropiación y el derecho a la propiedad privada se encuentran consagrados en la Constitución de la República del Ecuador y la respectiva ley; son sin duda diferentes, mientras la propiedad privada es derecho fundamental protegido de las personas, la expropiación es una potestad estatal, la cual dentro de ciertos parámetros puede limitar este derecho a la propiedad privada; dentro de estos parámetros se podría indicar que la expropiación puede ser aplicada y realizada con un fin de interés social o utilidad pública, siempre y cuando medie una indemnización de índole económico. El proceso de expropiación se resuelve mediante la vía administrativa el mismo que se desarrolla de la siguiente manera: Inicia desde la recepción de requerimientos de Entidades del Sector Público expresando su interés para hacer uso de un bien inmueble, con lo cual se procede a elaborar un informe técnico e informe jurídico de viabilidad, para posteriormente elaborar la resolución de Declaratoria de Utilidad Pública, y presentarla al propietario del inmueble, hasta la negociación del precio de venta del inmueble, con el aval de la certificación presupuestaria se procede a elaborar la resolución. (Manual del proceso de expropiación de bienes inmuebles, et. ál., 2014)

Como podemos observar, no podemos desvincular del proceso a la declaratoria de utilidad pública, con el pago del bien inmueble al determinar la certificación presupuestaria, solo ahí cabe la elaboración de la resolución de expropiación, al efecto el doctrinario Cordero, puntualiza: el Derecho urbanístico ha estado estrechamente unida no sólo a la propiedad, sino también a su némesis, esto es, a la expropiación como instrumento de gestión urbanística desde las primeras normas que se han dado en nuestro país. A su vez, esto se asocia necesariamente a otras figuras que están vinculadas también con aquella, como es el régimen de valorización del suelo y la forma en que se hace la declaratoria de utilidad pública, que constituye un presupuesto necesario o condición sine qua non de la expropiación. (2015, p. 316).

Hemos tratado a lo largo de la investigación la declaratoria de utilidad pública, pero a que se refiere este particular de una manera concisa, de la breve apreciación que le podemos dar al término, no es otra cosa que tomar y utilizar de algo que no es de la administración pública para cubrir la necesidad de la sociedad y ese algo es un bien inmueble. Esta potestad es definida por Guerra de la siguiente manera: el acto unilateral de la Administración Pública, que faculta al Estado a expropiar un bien para uso y servicio propio o para realizar obras y servicios de carácter social, beneficiando a toda la sociedad o sólo a una parte de ella; siempre previa enunciación del fin a que ha de destinarse el objeto expropiado. (1995, p. 58)

La declaratoria de utilidad pública, producto de los planes de urbanismo y necesidad de la administración, tiene una doble característica, en primer término, debe ser dictada por la autoridad competente, aunque ésta no tiene el deber de hacerlo; como segundo término dichos bienes inmuebles quedan sujetos a un régimen de congelamiento, razón por la cual no pueden ser objeto de aumento o disminución del volumen de construcción existente, salvo casos de mitigación de impactos ambientales, tampoco se podrá transferir el dominio ni gravar el bien, salvo a favor de la entidad que declare la utilidad pública; con estos actos los bienes declarados en utilidad pública están destinados a salir de la esfera de la propiedad privada y transformarse en bienes nacionales de uso público. (Cordero, et. ál., 2015)

La satisfacción de los intereses colectivos, es lo que motiva a que las diferentes entidades opten por la declaratoria de utilidad pública. Ese objetivo, que es su fin último y su esencia misma, es el que los lleva a crear y optar por medidas que permitan a la ciudadanía hacer uso de servicios, de espacios físicos y obras públicas. (Idrovo, 2021, p.42)

El proceso de declaratoria de utilidad pública, abarca desde la recepción de requerimientos de entidades del sector público expresando su interés para hacer uso de un bien inmueble, con lo cual se procede a elaborar un informe técnico e informe jurídico de viabilidad, para posteriormente elaborar la resolución de Declaratoria de Utilidad Pública, y presentarla al propietario del inmueble, hasta la negociación del precio de venta del inmueble. Por lo tanto nos encontramos dentro de un procedimiento administrativo que cuenta con varios actos de simple administración para terminar con un acto administrativo final que sería la Resolución de Declaratoria de utilidad pública, pero a que nos referimos a acto administrativo, Báez lo determina de la siguiente manera: el acto administrativo es una declaración de voluntad, conocimiento y juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la Administración Pública, en ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general. (2019, p.58)

El acto de simple administración es considerado de mero trámite, lo cual es referido por el profesor Secaira, que al respecto indica “es una expresión jurídica de la administración interna de los órganos públicos, esto es de aquella que no trasciende su esfera; se expiden únicamente para desarrollar su funcionamiento por lo que, no crean efectos jurídicos directos en terceros” (2004, p.171)

Una vez esclarecido el acto administrativo y el acto de simple administración, debemos volver a enfocarnos en la legislación secundaria, es así como la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, especifica el proceso desde la declaratoria de utilidad pública en los siguientes términos:

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 poseionarios 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. (2017, p. 3, Art. 5)

Declarada la utilidad pública, para que se perfeccione la expropiación, es menester en primer término intentar llegar a un acuerdo económico con los propietarios del bien inmueble, dejando en claro que este monto o retribución económica no deberá exceder del 10% del valor del último avalúo catastral del bien inmueble, en caso de desacuerdo en este punto, la administración pública en término de treinta días emitirá el acto administrativo de expropiación, el mismo que puede ser impugnado ante los jueces de lo contencioso administrativo.

Ahora bien, que pasa si la administración pública una vez declara la utilidad pública, no destina el bien expropiado al fin expresado en la declaratoria en dos años desde la inscripción o no se haya cancelado el valor de la expropiación dentro de un año desde la notificación, en estos dos casos el ciudadano puede solicitar la reversión de la expropiación. (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, et. ál., 2021, art. 58.7).

Como se observa esta expropiación sirve a la administración pública, gobiernos provinciales, municipales y metropolitanos a la consecución de sus objetivos y planificación realizada.

En este sentido el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, et. ál. (2010), Art. 446 establece que los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, por razones de utilidad pública o interés social,

podrán declarar la expropiación de bienes, previa la justa valoración, indemnización y el pago de conformidad con la ley. Se prohíbe todo tipo de confiscación.

Esta facultad no se encuentra determinada a favor de las parroquias rurales, lo que limita de cierta manera la ejecución de obras, para lo cual es menester determinar, cuál es el rol de las parroquias rurales como uno de los niveles territoriales de un Estado. En este sentido encontramos lo manifestado por García citado por Morales quien indica que su rol es “consolidar el primer nivel de planificación, participación y ejecución, con un fuerte anclaje a nivel comunitario.” (2012, p. 165); es decir el contacto directo que el Estado tiene con sus ciudadanos es a través de esta forma de gobierno.

El Estado Ecuatoriano, por medio de la Constitución, organiza y regula las circunscripciones territoriales a fin de que cada jurisdicción pueda llevar a cabo la administración conforme sus necesidades y objetivos trazados.

Como se puede determinar la autonomía y descentralización son facultades limitadas para los gobiernos parroquiales que son parte de la estructura administrativa. De allí que, para proceder a expropiar un bien inmueble deben acudir a los gobiernos municipales de su respectiva jurisdicción para el trámite indicado, proceso que se contrapone a la autonomía y descentralización, las mismas que la doctrina las define de la siguiente manera:

La autonomía la entendemos como la capacidad que tiene la administración pública de auto regularse económica y administrativamente, en la administración del Estado, “la autonomía se organiza conforme a un esquema piramidal” (Rivero & Granda, 2018, p. 111), “en las entidades autónomas se aplican todas las leyes del derecho público ecuatoriano, salvo excepciones legales expresas” (Pérez, 2020, p.59), razón por la cual ningún gobierno autónomo descentralizado puede actuar fuera de la ley, so pretexto de la autonomía que posee.

Moreta conceptualiza a la descentralización como: “la transferencia obligatoria de competencias con los respectivos recursos económicos, humanos, y técnicos del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados.” (2019, p. 48), en el mismo sentido Zabala determina que “consiste en la técnica de trasladar desde el centro de la Función Ejecutiva, hacia entidades descentralizadas con personalidad jurídica propia” (2011, p.178) Esta descentralización no debe llevar a generar nuevas estructuras, política e institucional, al respecto se indica:

La descentralización no es incompatible con la estructura constitucional de un Estado unitario, pues, a diferencia de lo que ocurre con un Estado federal, tal descentralización no es de carácter político, sino de naturaleza administrativa. En otros términos, la descentralización en el Estado unitario no es de tal intensidad que otorgue a las entidades descentralizadas tal grado de autonomía política que se manifieste en la existencia de instituciones y ordenamientos jurídicos locales. (Benalcázar, 2010, p. 25)

Las competencias que se entregan a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, son progresivas y considerando el ámbito de gestión y económico, esto para garantizar el cumplimiento de los objetivos trazados para el bienestar de la población; en relación a lo anotado encontramos lo prescrito por Pinto:

Son varias las atribuciones de los GADPR según el Artículo 67 del COTAD, donde cada una de ellas está destinada a velar por el bienestar de la población mediante una eficiente y eficaz administración del organismo. Desde luego que la mayoría de las atribuciones de las Juntas Parroquiales Rurales tienen relación con aspectos administrativos y financieros, porque casualmente las gestiones y acciones se derivan de dichos ámbitos institucionales. (2016, p. 43)

Entre las competencias de este nivel de gobierno encontramos: la planificación del desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial en coordinación con el gobierno cantonal y provincial (numero 1); la planificación construcción y mantenimiento de la infraestructura física, los equipamientos y espacios públicos de la parroquia contenidos en el presupuesto planes participativos anuales (numeral 3); la planificación y mantenimiento, en coordinación con los gobiernos provinciales, de la vialidad parroquial rural (numeral 3); y, la gestión, coordinación y administración de los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno (numeral 5). (Morales, 2012, p. 166)

Como se puede colegir, los gobiernos autónomos descentralizados a excepción de los gobiernos parroquiales, con la figura jurídica de la expropiación, pueden llegar a transferir el dominio del bien que se solicitó en la declaratoria de expropiación por parte de una institución del estado para llegar a cumplir con los objetivos del buen vivir. Con los criterios anotados y analizados, se plantea como problema de investigación la inexistencia de normativa clara aplicable a los Gobiernos Parroquiales del Ecuador para que puedan ejercer la potestad pública de expropiar bienes privados, cuyo objetivo general es determinar con sentido crítico-jurídico, la necesidad de que los Gobiernos Parroquiales del Ecuador puedan ejercer la potestad pública de expropiar bienes privados, para cumplir con su finalidad en beneficio de los ciudadanos; hecho que supone limita su accionar en la ejecución de una de sus competencias.

MÉTODOS

La presente investigación contiene un enfoque cualitativo, porque se trata específicamente del estudio de hechos y requisitos legales que justifican la problemática. En cuanto al tipo de

diseño de la investigación es no experimental, de teoría fundamentada, contiene un diagnóstico transversal con base al análisis documental y a la realización de entrevistas a especialistas.

En cuanto a su tipología, la presente investigación es dogmática jurídica, por la búsqueda de una mejora o renovación en la normativa, ante sus evidentes vacíos respecto al objeto de estudio. Por sus alcances es una investigación de carácter predominantemente descriptivo, lo cual permitió conocer en forma relatada la realidad actual en la que se desarrolla las juntas parroquiales en materia de expropiación, así como los diferentes artículos de leyes existentes y relacionados con el tema que se investigó.

Se utilizaron diferentes métodos de los niveles teórico y empírico del conocimiento. Entre los métodos del nivel teórico, se encuentran:

El método de análisis – síntesis, para el procesamiento de la literatura científica y abordar los conceptos básicos de la investigación.

El método inductivo - deductivo, que permitió realizar una investigación objetiva, porque partiendo del análisis del estado legal de las leyes y reglamentos sobre la descentralización de las diferentes instancias de la República, se pudo analizar la Constitución de la República, el COOTAD, la Ley de contratación pública, entre otras, se pudo llegar a conclusiones sobre la real situación de las juntas parroquiales y las expropiaciones para bien común.

El método de enfoque en sistema, para la integración de análisis en cada sección del artículo científico y en su estructura general.

Como método del nivel empírico, se procedió con el análisis documental para el caso de las normativas objeto de análisis.

También se ha utilizado la técnica de la entrevista, la misma que fue aplicada al señor Alcalde del GAD Municipal del Cantón Pastaza, a los Presidentes de los Gobiernos Autónomos Descentra Parroquiales Rurales de Shell, Tarqui, 10 de Agosto, Pomona y Fátima; y, al Procurador Sindico del GAD Municipal del Cantón Pastaza; con su correspondiente instrumento denominado guía de entrevista, estructurada con preguntas predominantemente abiertas, las mismas que se desarrollan en base a la consecución de los objetivos específicos y buscando esclarecer el problema planteado; la entrevista aplicada cubrió diferentes tópicos pudiendo destacarse la importancia de los gobiernos parroquiales dentro del desarrollo del sector

RESULTADOS

Para este estudio se utilizó como herramienta la entrevista, la misma que fue aplicada al Sr. Alcalde del GAD Municipal del Cantón Pastaza, a los Presidentes de los GAD Parroquiales

Rurales de Shell, Tarqui, 10 de Agosto, Pomona y Fátima; y, al Procurador Sindico del GAD Municipal del Cantón Pastaza.

Sr. Edwin Oswaldo Zúñiga Calderón	Alcalde GADM de Pastaza
Sr. Patricio Rubén Flores Mejía	Presidente GADPR Shell
Sr. Luis Freddy Zabala Gómez	Presidente GADPR Tarqui
Sr. Héctor Wellington Vásquez Maruri	Presidente GADPR 10 de Agosto
Sr. Ramiro Rusbell Guadalupe Loaiza	Presidente GADPR Pomona
Sr. Daniel Vladimir Cárdenas Hermoza	Presidente GADPR Fátima
Sr. Fausto Enrique Gordillo Velasco	Procurador Sindico GADM Pastaza

A cada uno de los señores indicados, miembros de los gobiernos autónomos descentralizados se aplicó una guía de entrevista estandarizada (anexo 1) la misma que contiene preguntas predominantemente abiertas a fin de obtener resultados fidedignos relacionados con el tema motivo de la presente investigación.

Mediante la aplicación de la técnica ya indicada, se obtuvieron los siguientes resultados y criterio emitidos por el Sr. Alcalde de Pastaza:

1. Los principios declarados en el artículo 264 de la C. R. E se cumplen en un 70% ya que por ejemplo la solidaridad entre GADPRs muy poco se da; cada GADPRs desarrolla sus políticas administrativas en concordancia a las necesidades y recursos con que cuenta, puedo decir que los principios declarados son sumamente líricos y la mayor parte de ellos quedan escritos únicamente en la ley.
2. Dentro de las competencias y atribuciones que tienen los GADPRs están las de planificar el desarrollo dentro de su jurisdicción, procurando siempre la participación ciudadana y en concordancia con los gobiernos cantonales y provincial, para de esta forma optimizar los recurso en beneficio de la ciudadanía.
3. El Gobierno Autónomo Descentralizado de Pastaza, ha tenido que acudir al proceso de expropiación en varias ocasiones, desde luego muchas de las veces se ha procedido en mutuo acuerdo y otras ocasiones aplicando lo que dice la ley, pero en todo caso pagando el precio de acuerdo al avalúo constante en los catastros municipales. (...) se ha tenido también que proceder a trámites de expropiación en las parroquias rurales del cantón esto por cuando los GADPRs no tiene la facultad para realizar dichos trámites.
4. Para las expropiaciones que hace referencia los GADs han seguido los procedimientos determinados en la ley; siempre contando con la colaboración directa del Departamento Jurídico del Municipio a fin de que los procesos cuenten con el procedimiento legal y el fundamento de derecho para cada caso.

5. Generalmente los GADPRs parroquiales son atendidos por el GAD Municipal como también por el Gobierno Provincial especialmente en lo que tiene relación en vialidad e infraestructura educativa y deportiva, ya que los GADPRs, no cuentan con un presupuesto que les permita operar con independencia. Está sujetos al apoyo del Municipio y del Consejo provincial.

6. El camino para la optimización de los GADPRs parroquiales es una reforma a la ley de Régimen Municipal de esta forma, contando con el marco legal correspondiente podría actuar de forma autónoma en concordancia a los intereses de cada jurisdicción.

Resultados de las entrevistas realizadas a los Señores Presidentes de los GADPRs de las parroquias: Shell, Tarqui, 10 de Agosto, Pomona, Tarqui y Fátima.

Realizadas que fueran las entrevistas a los Señores Presidentes de los GADPRs parroquiales se puede determinar que:

En la pregunta relacionada a lo que tipifica el artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador cuyo contenido tiene relación a la autonomía política, administrativa y financiera que gozan los GADPRs parroquiales, los Señores presidentes manifiestan que no se cumple a cabalidad lo tipificado ya que en ciertos casos siguen dependiendo de los gobiernos provinciales y gobierno nacional lo que impide su propio desarrollo de acuerdo a los intereses comunales.

Además, se nota que las necesidades son diferentes para cada una de las parroquias y por lo tanto están de acuerdo que deben ser administradas política y financieramente por cada GADPRs.

No están de acuerdo en la forma de distribución de los recursos ya que al existir una ley que regula la administración de las mismas unos GADPRs parroquiales reciben rubros diferentes a otros.

Los Señores Presidentes de los GADPRs coinciden que el trabajo de mayor preocupación es la salud y la educación, especialmente en lo relativo a servicios básicos como es la distribución de agua para el consumo humano y la gestión necesaria ante los organismos pertinentes para contar en la parroquia con un centro básico de salud.

Las expropiaciones que han tenido que realizar han sido especialmente de pequeños lotes de terreno los mismos que han sido utilizados para la construcción de la infraestructura física de los GADPR, desde luego que en este proceso no ha existido ningún inconveniente por cuanto los propietarios de los predios lo han realizado pensando en el bien comunal; sin embargo de ello por ser instituciones de derecho público han tenido que realizar los trámites con mediante el GAD municipal lo que hasta cierto punto se convirtió en una dificultad por la cuestión netamente administrativa que se debe llevar a cabo para los casos en que fueron necesarios. Manifiestan también que los moradores de las diferentes comunidades han donado predios (terrenos) para canchas deportivas y espacios cubiertos, trámites que se realizaron sin ninguna novedad.

Los trámites de expropiación han realizado por medio de los GADM de su respectiva jurisdicción, por cuando dentro de la Ley, los GADPRs, no cuentan con las facultades para realizar el trámite indicado, recibiendo además apoyo para llevar adelante proyectos de vialidad, infraestructura educativa, entre otros.

El criterio general de los Señores Presidentes de los GADPRs, es que para un mayor fortalecimiento y cumplimiento de lo que tipifica la Constitución, debe mejorarse la ley dándole una mayor autonomía y poder de decisión en situaciones administrativas que pueden ser resueltas dentro del GADPRs sin necesidad de acudir a los municipios ni al Consejo Provincial, esto hacen referencia especialmente a trámites administrativos.

DISCUSIÓN

La descentralización es clave para que el Estado desarrolle su capacidad de gestión a nivel local, regional y nacional. De esta manera, podrá mantener su presencia en todo el país y aumentar su cobertura y eficiencia en la producción de servicios y atención de trámites.

La descentralización como política de Estado busca mejorar la gestión de los diferentes niveles de gobierno del país, acercando las decisiones de los gobernantes a las necesidades de la población. Descentralizar y mejorar la calidad de los servicios prestados por los sectores importantes como la salud y la educación es uno de los desafíos más importantes que enfrenta el Estado.

En la actualidad hablar de descentralización en Ecuador es, sin duda, hablar de cambios importantes en la concepción de gobiernos seccionales y sus sistemas de gestión, lo que, a su vez, les lleva a afrontar grandes retos y cambios en su estructura política, administrativa y económica.

La Constitución actual propone un nuevo y eficaz proceso de descentralización, basado en el ejercicio de poderes exclusivos de los niveles de gobierno y la transferencia complementaria de otros poderes por parte del Estado central a los diferentes gobiernos autónomos descentralizados, conocidos como Gobiernos Regionales, Gobiernos Provinciales, Distritos Metropolitanos, Municipios y Juntas Parroquiales, también denominados GAD o simplemente gobiernos autónomos.

El COOTAD en su art. 5 describe la autonomía política como la "capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para promover procesos y formas de desarrollo según la historia", bajo las competencias y competencias que se asumen al mismo tiempo.

En este sentido, es fundamental entender dicha capacidad no solo como el conjunto de competencias que la ley está otorgando, sino también analizar dicha capacidad como la posibilidad de que el respectivo gobierno tenga o no autónomo para asumir tales

competencias, en cuyo caso el principal desafío es el político e institucional que los GAD deben afrontar, es precisamente afrontar la autonomía que se les ha concedido.

Existen ciertos vacíos de carácter legal que impiden que asuman los GADPRs como es el caso de las expropiaciones que al no constar en la ley no pueden asumir esta competencia debiendo acudir obligatoriamente a los GADM de su respectiva jurisdicción.

La expropiación aparece en los manuales jurídicos como una figura legal y en las políticas públicas es una herramienta. Pero esto no es una figura legal ni un instrumento cualquiera: en cierto sentido, es un poder del Estado para intervenir en la propiedad privada en beneficio colectivo algo que es cuestionado ya que se encuentra en contraposición al derecho de la propiedad privada que goza cada ciudadano.

En el contexto de estado nación, el tema de la expropiación suscita una discusión de carácter constitucional, en el sentido de que cuál es el alcance de la constitución, del derecho a la propiedad privada

Como se conoce la expropiación solo puede ser declarada por las instituciones públicas que a través de una resolución administrativa que emite la máxima autoridad administrativa de la institución solicita la declaratoria de utilidad de un bien para el cual tiene que cumplir con los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico tanto en la parte administrativa como en el procedimiento judicial, si lo hubiere, con la finalidad de que se pague la indemnización justa por la afectación al patrimonio esto para que no se vulnere los derechos establecidos en la Constitución.

En la Constitución de la República del Ecuador, se establecen dos únicas causas de expropiación; la primera es por utilidad pública la segunda es de interés social figuras con las cuales, se puede llegar a cumplir con los objetivos del buen vivir, pero, siempre cumpliendo con los requisitos establecidos en el COOTAD y en las normas supletorias establecidas para el proceso de expropiación.

El derecho a la propiedad o derecho de dominio, constituye una importante garantía, derecho que se encuentra consagrado en la Constitución de la República; la norma establece la propiedad privada de un modo más amplio siendo su fin garantizar la legalidad de este derecho y su ejercicio por parte de todos los ciudadanos de la República

Al existir el derecho a la propiedad, y en caso no existiere el acuerdo correspondiente, los afectados por la declaratoria de la expropiación, pueden presentar su impugnación (art. 450 del COOTAD) ante el Tribunal Contencioso Administrativo en un término de 15 días y, de no existir respuesta a la impugnación de declaratoria de utilidad pública, quedará sin efecto. A igual tenor cuando no se pudiere llegar a un acuerdo entre las partes sobre el valor de la indemnización la institución del Estado tendrá que iniciar un proceso judicial para que establezcan por medio de una sentencia, cuál es el valor de la indemnización por la afectación a la propiedad.

Quien ejerce como máxima autoridad de los GADs puede solicitar la declaratoria de expropiación por utilidad pública para lo cual tiene que cumplir con los requisitos establecidos en la ley; el único gobierno autónomo que no puede declarar de utilidad pública por medio de la expropiación, es el gobierno parroquial.

Esta facultad para realizar la declaratoria de utilidad pública y por ende para llevar a efecto el proceso de expropiación, es una facultad que no se extiende a los Gobiernos Parroquiales Rurales lo que se contrapone o limita las facultades del mismo, en contraposición a los principios de igualdad administrativa en lo concerniente al proceso ya nombrado.

Ante estas circunstancias, es necesario una reforma al COOTAD a fin de extender las facultades de expropiación a los gobiernos parroquiales rurales.

CONCLUSIONES

El derecho de dominio es considerado el más completo de los derechos, pues otorga a su titular la posibilidad de uso, goce y disposición; es un derecho que se encuentra reconocido constitucionalmente, sin embargo, la misma, establece una limitación a dicho derecho, tal derecho es la expropiación. La declaratoria de utilidad pública o interés social es el acto administrativo previo para hacer efectivo el ejercicio de la potestad expropiatoria, es la autorización para expropiar bienes o derechos para la realización de obras o el establecimiento de servicios que justifican tal expropiación, pus garantiza la concurrencia del interés general; por lo que esta declaratoria debe ser notificada al propietario o titular del bien inmueble.

El acto administrativo denominado de utilidad pública o interés social, será inscrito en el Registro de la Propiedad de la circunscripción territorial a la que corresponda el bien inmueble a afectarse; por tratarse de un acto administrativo deberá ser notificado para poder ser considerado como válido. La expropiación es la única forma legal que tiene el Estado para poder transferir la propiedad de una persona natural o jurídica a favor de una de las instituciones del Estado, para lo cual se tiene que pagar al afectado una justa indemnización por la afectación a su patrimonio.

Lo tipificado en el COOTAD en lo relacionado a las potestades existentes, es muy claro al eximir de la potestad de expropiación a las juntas parroquiales, razón por la cual para realizar el antes mencionado proceso debe acudir al GAD Cantonal, lo que se contrapone al proceso de descentralización y autonomía administrativa de los GADPRs.

Se puede concluir que los GADPRs. No tienen la facultad para realizar procesos de expropiación, y al encontrarse con una enorme dificultad para generar recursos económicos,

que sean utilizados para proveer a los ciudadanos de servicios públicos y obras públicas, se ve mermado en la consecución de sus objetivos; ante lo cual es necesario realizar un proyecto de ley reformativa donde se incluya en el proceso indicado a los GADPRs

REFERENCIAS

Báez, R. (2011), Manual de Derecho Administrativo, Editorial Trillas, México

Benalcázar, J. (2010). Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados. Foro revisto de derecho. Nro. 13. p.23-41.
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2892/1/04-Benalca%20a1zar.pdf>

Cassagne, J. (2006). Derecho Administrativo .

Cordero, E. (2015). Declaración de utilidad pública y planes reguladores. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLIV, 309 - 335.
<https://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n44/a09.pdf>

Dromi, R. (2015). Derecho Administrativo Tomo II. Edición treceava. Hispania libros. Argentina

Guerra, D. (1995). El proceso expropiatorio en el Derecho Municipal Ecuatoriano, Quito.

Idrovo, D., (2021). La reversión como mecanismo restitutivo de derechos al expropiado, por incumplimiento de los fines de utilidad pública dentro de un proceso expropiatorio [tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar].
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8173/1/T3559-MDACP-Idrovo-La%20reversion.pdf>

Jácome, M. (2014). El control de convencionalidad y la protección del derecho a la propiedad privada a partir de la sentencia del caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, Revista de Derecho, N.º 21, UASB-Ecuador / CEN • Quito,
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4577/1/05-TC-Jacome.pdf>

Morales, M. (2012). La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador. Edición primera. Corporación de estudios y publicaciones. Quito.

Moreta, A. (2019), COA Procedimiento Administrativo y Sancionador. Quito

Pérez, E. (2010). Manual de Administración, . Bogotá.

Pérez, E. (2020). Manual de derecho administrativo. Corporación de Estudios y Publicaciones. <https://elibro.net/es/lc/uta/titulos/145743>

- Pinto, C. (2016). Modelo de gestión por procesos para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del cantón Otavalo, provincia de Imbabura, período 2014-2019 [tesis de maestría, Universidad Técnica Particular de Loja] http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/15347/1/Pinto_Acosta_Cesar_Arlindo.pdf
- Rivero, R. y Granda V. (2017) Derecho Administrativo. Editorial Nacional. Edición primera. Quito.
- Sala. (2011). Las Instituciones del Derecho Administrativo en la Jurisprudencia.. México.
- Secaira, P. (2004). Curso breve de derecho administrativo. Edición primera. Editorial Universitaria. Quito
- Valencia, A. (2015). La expropiación. Bogota. Kelli.
- Zabala, J. (2011). Lecciones de derecho Administrativo Edición primera, Edilex editores. Perú.

LEGISGRAFÍA

- Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449
- Asamblea Nacional (2015). Código Orgánico de Organización Territorial de Autonomía y Descentralización. Registro Oficial 303
- Asamblea Nacional (2017.) Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública. Registro Oficial 966
- Asamblea Nacional (2021). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Registro Oficial 395