



ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES AL AMPARO DE LA LEY DE CONTRATACIÓN PÚBLICA



El derecho de propiedad o dominio no es un derecho constitucional absoluto, pues el Estado por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrá declarar la expropiación de bienes inmuebles, previa justa valoración e indemnización y pago de conformidad con la ley; y, la falta de éstos se considera confiscación, lo cual está prohibido constitucionalmente (Arts. 321 y 323)¹.

La adquisición de un determinado inmueble está sujeta al ámbito de la LOSNCP, la que señala que se tramitará como un procedimiento de contratación especial. Existen dos posibles escenarios para la adquisición de un inmueble por parte de una entidad sujeta al ámbito de la LOSNCP:

1. Propiedad de un Privado

2. Propiedad de una Entidad del Sector Público.

En ambos escenarios, el procedimiento incluye la planificación detallada, la publicación en el SOCE y el cumplimiento de las etapas definidas por la ley, garantizando así transparencia y legalidad en el procedimiento de adquisición de bienes inmuebles.

¹ Sentencia No. 245-15-EP/22, Corte Constitucional de 27 de enero de 2022. "80. (...) construir un complejo deportivo, puede ser entendido como una necesidad de utilidad pública o interés social; (...) sin embargo, el hecho de no haber empleado los mecanismos correspondientes para la declaratoria de utilidad pública y posterior procedimiento expropiatorio, generó que el bien inmueble de los accionantes haya sido confiscado (...); el derecho a la propiedad no es absoluto, (...) su limitación siempre deberá fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización y practicarse según las formas establecidas por la ley".
-En el mismo sentido se pronunció dicha Corte en Sentencia 76-14-EP719.

1 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN DE BIENES DE PROPIEDAD PRIVADA



1.1. ETAPA PREVIA A LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL O NACIONAL

Para proceder con la expropiación de inmuebles de propiedad privada bajo la LOSNCP (Art. 58 a 58.10 LOSNCP; 214 a 217 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (En adelante RGLOSNCP); 144, 446 a 448 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (En adelante COOTAD), es necesario cumplir con una serie de requisitos y documentos previos:

- 1. Individualización del Bien:** Descripción detallada de la propiedad, incluyendo linderos, ubicación exacta, número de predio, y datos de propietarios y poseedores.
- 2. Certificado del Registrador de la Propiedad:** Documento emitido por el registrador del cantón donde se encuentra el inmueble, que incluye antecedentes y gravámenes.
- 3. Avalúo del GAD Cantonal, Municipal o Metropolitano:** El GAD correspondiente tiene un plazo de un mes para entregar el avalúo registrado en el catastro y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto o la declaratoria de utilidad pública e interés social (Art. 58.1 LOSNCP). Si el GAD no tiene capacidad técnica, no cumple el plazo, o el avalúo no se ajusta a la normativa, el MIDUVI (órgano rector del catastro nacional georreferenciado) intervendrá para determinar el avalúo. Si la expropiación afecta instalaciones industriales o económicas que no pueden continuar, se pagará el daño correspondiente. Si las instalaciones pueden desmontarse, la indemnización se reducirá al costo del desmontaje, remoción, transporte y nuevo montaje. No se reconocerán obras efectuadas después del anuncio del proyecto o la declaratoria de utilidad pública sin autorización, o realizadas con mala fe.
- 4. Informe de la Autoridad Correspondiente:** Confirmación de que no existe oposición con la planificación del ordenamiento territorial establecido.
- 5. Aprobación Emitida por Inmobiliar:** Si es aplicable, Inmobiliar podrá verificar entre los bienes a su cargo. Las instituciones de la Administración Pública Central y otros organismos deberán solicitar dictamen técnico previo a la declaratoria de utilidad pública o interés social (D.E. 503, R.O. 335 Suplemento de 26-09-2018: Arts. 2, 6 número 12).
- 6. Anuncio del Proyecto de Construcción de Obras:** Es obligatorio y se realizará mediante acto administrativo en el que se establecerá el área de influencia del proyecto y su plazo de inicio que no será superior a tres años desde su notificación. Esto permite fijar el avalúo de los inmuebles dentro de la zona de influencia al valor del año anterior al anuncio público para evitar sobreprecio en caso de expropiaciones inmediatas o futuras (El oficio 13160 de 13-nov.-2017, contiene pronunciamiento del Procurador General del Estado en ese sentido). El anuncio se publicará en un diario de amplia circulación en la localidad y en la página electrónica institucional, y se notificará al propietario del predio, a la dependencia de avalúos y catastros del respectivo GAD municipal o metropolitano, y al registrador de la propiedad. Si el proyecto no se concreta en tres años, el acto administrativo quedará sin efecto y se notificará a los involucrados.
- 7. Certificación Presupuestaria:** Documento que certifica la disponibilidad presupuestaria para proceder con la expropiación.

1.2. RESOLUCIÓN DE DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL CON FINES EXPROPIATORIOS:

Para que una entidad pública proceda con la expropiación de un inmueble, se requiere una resolución de declaratoria de utilidad pública o interés social, emitida por la máxima autoridad de la entidad pública. Cabe recalcar que, para esta declaratoria, en el caso de las empresas públicas se considera la máxima autoridad al Presidente del Directorio, y en los GADs parroquiales el Alcalde (Art. 447 COOTAD).

Contenido Obligatorio de la Resolución. -

- **Individualización del Bien:** Debe incluir una descripción detallada del inmueble.
- **Avalúo:** El valor del bien debe estar claramente establecido.
- **Fines de la Expropiación:** Se debe especificar si la expropiación es por utilidad pública o interés social. La falta de motivación puede permitir al afectado solicitar que se deje sin efecto la declaratoria.
- **Ocupación Inmediata:** Si es aplicable, debe indicarse.

Notificación: La resolución debe notificarse a los propietarios, posesionarios y acreedores hipotecarios dentro de los tres días siguientes a su emisión, para que se perfeccione.

Expropiación Parcial del Inmueble: Si solo se expropia una parte del inmueble y el resto es inferior al 15% de la propiedad original (en términos de extensión o valor), el propietario puede exigir la expropiación total del predio. Además, la entidad expropiante está obligada a expropiar la parte restante del predio, si éste no cumple con el tamaño mínimo exigido por el GAD correspondiente.

Inscripción en el Registro de la Propiedad: La resolución se inscribirá en el Registro de la Propiedad del cantón donde se ubica el inmueble. El registrador debe cancelar cualquier inscripción previa para que el inmueble quede libre de cargas y abstenerse de inscribir actos traslativos de dominio o gravámenes, salvo a favor de la entidad expropiante. En caso de embargo, secuestro o prohibición de enajenar, debe comunicar la cancelación al juez competente.

Publicación en el SOCE: La resolución se publicará en el Sistema Oficial de Contratación del Estado (SOCE) como un procedimiento especial, junto con los documentos relevantes (Arts. 10 número 4; y, 215 del RGLOSNC).

Comunicación al Órgano Legislativo del GAD: Si la entidad expropiante es un GAD, la resolución debe ser comunicada a su órgano legislativo (Arts. 34 lit. l; 46, lit. k; 57 lit. l del COOTAD).



1.3. ACUERDO-NEGOCIACIÓN

Una vez notificada la resolución de declaratoria de utilidad pública o interés social, se inicia un período de negociación entre las partes, con las siguientes consideraciones:

- **Plazo de Negociación:** Las partes tienen hasta 30 días para llegar a un acuerdo basado en el avalúo municipal o el del MIDUVI, si aplica.
- **Condiciones de la Negociación:** Se puede negociar hasta un 10% adicional sobre el avalúo. Se deben considerar las construcciones afectadas y las indemnizaciones según la LOSNCP. Se deducirá la plusvalía y los impuestos del inmueble, en caso de no haber sido pagados. Todo debe hacerse en armonía con el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que prohíbe contraer obligaciones sin certificación presupuestaria.
- **Formalización del Acuerdo:** El acuerdo y la transferencia de dominio se formalizarán en una escritura pública, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad. Para la ocupación inmediata tras la declaratoria, se debe pagar previamente o consignar el monto en caso de no haber acuerdo.

EXPROPIACIÓN DE PREDIOS RURALES: El procedimiento administrativo de expropiación de predios rurales está regulado por la Ley Orgánica de Tierras Agrarias y Territorios Ancestrales (LOTATA: Arts. 32 literal f); 103 y siguientes). Las causales taxativas para la expropiación de tierras rurales incluyen: incumplimiento de la función social o ambiental; existencia de latifundio, según lo previsto en la LOTATA; presión demográfica en el predio, entre otras.

2

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN DE BIENES DE PROPIEDAD PÚBLICA

- **ETAPA PREVIA:** Se requieren los documentos descritos en el numeral 1.1. de este documento.
- **ACUERDO:** Posteriormente se tratará de llegar a un acuerdo en los términos del numeral 1.3. y, si se lograra, ambas entidades emitirán resoluciones aprobando la transferencia del bien. Habiendo acuerdo no se requerirá de declaratoria de utilidad pública o interés social, ni en el caso de donación de insinuación judicial. La transferencia se podrá realizar por compraventa, permuta, donación, compensación de cuentas, traslado de partidas presupuestarias o de activos.
- **EXPROPIACIÓN:** Sin acuerdo la entidad pública expropiante procederá conforme a lo dispuesto en el numeral 1.2. de este documento.



3 JUICIO DE EXPROPIACIÓN

(Arts. 326, 327, 332 # 9; 333 del COGEP; 58.2 LOSNCP)

De no existir acuerdo, la entidad expropiante consignará el dinero en la Función Judicial, por el valor del avalúo (sin el 10%). Desde el año 2017, la legitimación activa para el juicio de expropiación es del propietario según Art. 58.2 de LOSNCP, que podrá impugnar solamente el justo precio a pagarse por la expropiación, en procedimiento sumario ante los jueces de lo Contencioso Administrativo, según trámite para la expropiación establecido en el COGEP; esto trae gran dificultad, porque no habiendo acuerdo (escritura de transferencia de dominio) y sin juicio de expropiación no habrá sentencia siendo esta última el título de propiedad según lo determinado en el pronunciamiento vinculante del Procurador General del Estado contenido en el oficio No. 1286 de 31 de octubre de 2018, misma que deberá contener lo determinado en el artículo 97 del COGEP.

La sentencia en el juicio de expropiación contendrá lo que señala el artículo 97 del COGEP; será apelable pero no susceptible de recurso de casación, de acuerdo a la Resolución 004-2014, R. O. 295, de 23 de julio de 2014, mediante la cual, la Corte Nacional de Justicia resolvió declarar la existencia de precedente jurisprudencial obligatorio, por la triple reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho "(...) Al no corresponder el trámite de la expropiación a la categoría de proceso de conocimiento ni la sentencia darle fin, por no cumplir los requisitos de procedencia que puntualiza el artículo 2 de la Ley de Casación, no son impugnables tales sentencias mediante recurso de casación".



4

REVERSIÓN DEL BIEN INMUEBLE EXPROPIADO

La reversión del inmueble expropiado podrá darse por dos razones: a) La entidad no destinó el bien a los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública e interés social, dentro del plazo de dos años, desde inscripción de la transferencia de dominio en el Registro de la propiedad; y, b) La entidad no canceló el valor del bien dentro del año siguiente a la notificación de la declaratoria, siempre que no haya juicio de por medio, en cuyo caso el plazo comenzará a correr desde que se encuentre ejecutoriada la sentencia.

La reversión podrá solicitarla el expropietario ante el órgano que emitió la declaratoria de utilidad pública o interés social o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el plazo máximo de tres años de haberse producido las causales antes señaladas, pues pasado ese tiempo su derecho de accionar habría caducado.

La reversión no puede ser solicitada por el expropietario cuando: 1) ha renunciado expresamente a este derecho²; y, 2) cuando la entidad expropiante declare previamente que el bien se destinará a otra finalidad de utilidad pública y de interés social distinta a la de la expropiación.

Con relación a esta figura jurídica se ha pronunciado la Corte Constitucional en Sentencia No. 219-12-SEP-CC en el caso No. 1800-10-EP-; y, la CIDH, Informe No. 433/21, petición 2010-13, 31 de diciembre de 2021.

Elaborado por: Dra. Vanessa Cedeño Cuadros, MSC
Revisado por: Abg. Vanessa Del Pozo López, Esp.
Aprobado por: Abg. Juan Pablo Neira Medina
Junio de 2024



² Oficio 2231 de 5 de agosto de 2015 y oficio 2061 de 06 de julio de 2018, pronunciamientos del Procurador General del Estado.