

Analysis of the declaration of public utility issued by the decentralized autonomous governments, as it is not possible to challenge it through administrative channels

Análisis de la declaratoria de utilidad pública emitida por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, al no ser posible su impugnación en vía administrativa.

Autores:

Guerrero Bermeo, Diego Estuardo
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
Maestrante en la maestría en Derecho con mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación
Loja-Ecuador



diego.e.guerrero@unl.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0007-6756-0132>

Mgs. Aranda Peñarreta, Fausto Noé
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
Docente de la Universidad Nacional de Loja
Loja-Ecuador



fausto.aranda@unl.edu.ec



<https://orcid.org/0000-0002-4043-0342>

Fechas de recepción: 13-JUN-2025 aceptación: 13-JUL-2025 publicación: 30-SEP-2025



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>
<http://mqrinvestigar.com/>



Resumen.

El ejercicio de la administración pública, en beneficio del interés común a nivel cantonal o provincial, ejerce políticas valederas y trascendentales para organizar adecuadamente todo lo concerniente al territorio y sus tributos; empero, la misma administración puede, en ciertas ocasiones y con motivos técnicos, expedir ordenanzas o resoluciones para lograr la aplicación de figuras controvertidas, como lo es la declaratoria de utilidad pública. Esta figura jurídica, será abordada en esta investigación, por cuanto el enfoque que se pretende desarrollar, expondrá que esta decisión emitida por autoridades jerárquicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, no puede desde el espectro del ámbito administrativo impugnarse, sino que la única vía para lograr su evaluación y por ende su reclamo es la vía jurisdiccional, situación que establece por sí mismo, la vulneración a derechos constitucionales como los de seguridad jurídica, legalidad y debido proceso.

Palabras clave: Administración pública; declaratoria de utilidad pública; vía jurisdiccional; justo precio; vulneración de derechos; reforma normativa

Abstract

The exercise of public administration, for the benefit of the common interest at the cantonal or provincial level, implements valid and transcendental policies to properly organize everything concerning the territory and its taxes; however, the same administration may, on certain occasions and for technical reasons, issue ordinances or resolutions to achieve the application of controversial figures, such as the declaration of public utility. This legal figure will be addressed in this research, since the approach to be developed will show that this decision issued by hierarchical authorities of the Decentralized Autonomous Governments cannot be challenged from the administrative perspective. Rather, the only way to achieve its evaluation and, therefore, its appeal is through judicial proceedings, a situation that establishes, in itself, the violation of constitutional rights such as legal certainty, legality, and due process.

Keywords: Public administration; declaration of public utility; jurisdictional procedure; fair price; violation of rights; regulatory reform

Introducción

La administración pública en sus distintas manifestaciones, se constituye en un servicio público que expone para los particulares un conjunto de políticas que sirven para garantizar el uso y gozo de los derechos -en especial el de los servicios públicos- a cambio de que el ciudadano, cubra económicamente este servicio. Esta fórmula es una dinámica que ha estado presente desde el origen del servicio público, por medio de las instituciones del Estado. En este sentido, Peter Häberle (2016) argumenta que el Estado constitucional moderno no sólo reconoce derechos, sino que crea mecanismos efectivos para su protección frente a cualquier instancia del poder público, ya sea central o descentralizado, esto en razón del contexto de protección jurídica que debe existir en un Estado social de derechos, como consta en el texto constitucional ecuatoriano.

Adentrando estas reflexiones, y en razón del enfoque investigativo, la Constitución de la República del Ecuador (CRE en este texto), expone que el sector público comprende propiamente: “Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos” (CRE, art. 225, núm. 4), y es por esto que al tener un soporte de jerarquía que se contiene en el texto constitucional, supone que su ejercicio y funcionamiento está regido por las leyes orgánicas vigentes en este territorio.

Continuando, los GAD Municipales son administraciones de gran importancia en el desarrollo social, económico y demográfico de una provincia que, en palabras de Vilela (2024): “son aquellos responsables de velar por el desarrollo de un determinado cantón, en lo que respecta a cuestiones básicas, salud, educación, servicios básicos, entre otros, que como representantes del estado están en la obligación de proporcionar a todos los ciudadanos” (pág. 3598), es decir, es innegable el compromiso de las administraciones públicas con la sociedad en general, y por esto la presunción de legitimidad y legalidad de sus decisiones se da por sentada en el ejercicio de los derechos.

Frente a esto, se debe considerar que las decisiones que emiten como tal los Gobiernos Autónomos Municipales (GAD,s en adelante) son precisas en diversos aspectos y escenarios, siendo lo más común el pago de tributos e impuestos, empero, existe la denominada Declaratoria de Utilidad Pública, figura jurídica que ha tenido una profunda controversia



desde su implementación en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), la misma que según esta norma:

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 destinar (COOTAD, art. 447).

Este concepto y establecimiento jurídico, es el que será estudiado a profundidad en este proceso investigativo, ya que es conocido que, a nivel nacional, se han emprendido un sinnúmero de expropiaciones sin que estas decisiones netamente administrativos, hayan tenido la oportunidad de ser impugnadas hacia el mismo ente, sino que se han emitido de manera unilateral, existiendo como única posibilidad la de recurrir a la administración de justicia ordinaria para reclamar este acto, constituyéndose en una vulneración de derechos constitucionales como el de seguridad jurídica, legalidad y debido proceso. Por lo anotado, este trabajo investigativo es de relieve e importancia para analizar la declaratoria de utilidad pública, y su falta de impugnación en sede administra, afecta los derechos constitucionales antes referidos.

Material y métodos

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque metodológico mixto, combinando técnicas de carácter cualitativo y empírico con el objetivo de abordar de manera integral el fenómeno objeto de análisis, que es propiamente la declaratoria de utilidad pública y la imposibilidad de impugnar esta decisión desde la óptica del derecho administrativo. Desde el componente cualitativo, se efectuó un abordaje doctrinario y normativo el cual es apreciable en el contenido de esta investigación, complementado con la aplicación de un estudio de un caso concreto, y que se desarrolla en un escenario real en el contexto ecuatoriano. Esta estrategia metodológica facilitó el análisis del eje central de este estudio ya que comprende el estudio de una sola figura jurídica, en relación al impacto que ejerce en los ciudadanos y en su derecho a la propiedad. En esta línea, Bedregal et al. (2017) argumentan que este tipo de diseño es especialmente pertinente en el estudio de fenómenos sociales

complejos de difícil cuantificación, ya que posibilita una comprensión holística del problema y de sus causas estructurales desde la experiencia vivida por los sujetos involucrados.

Asimismo, se aprecia la utilización del método exegetico, el mismo que permitió esgrimir importantes criterios, desde la perspectiva de quien concibe la ley, como si se tratase de un legislador que proyecta la finalidad de la norma desde un punto de vista teleológico. La doctrina refiere de este método que: “interpreta el significado de textos de manera rigurosa y objetiva, [siendo una] forma de interpretación de un texto jurídico” (Guamán et al., 2021, pág. 166).

Además, se utilizó y practicó el procedimiento empírico, con el fin de lograr establecer las principales características que se singularizaron en el caso práctico y real, a fin de demostrar el comportamiento de la administración pública, ante la notificación del inicio de un proceso de declaratoria de utilidad pública, el cual fue de mucha importancia en esta investigación.

Resultados

- I. Aceptación de la Declaratoria de Utilidad Pública y Expropiación, desde los GAD's Municipales. II Efectos jurídicos de la declaratoria de utilidad pública por los GAD's Municipales. III. Singularización de la normativa jurídica ecuatoriana, para recurrir en vía administrativa ¿es posible hacerlo en la declaratoria de utilidad pública?

Aceptación de la Declaratoria de Utilidad Pública y Expropiación, desde los GAD's Municipales.

Ciertamente, desde el origen del Código Orgánico Administrativo y el COOTAD, algunas de las particularidades de las instituciones públicas, cobraron un sentido más amplio y riguroso para el control debido de los actos administrativos; sin embargo, también fue evidente que la administración pública, tomó para sí algunos presupuestos del derecho positivo, que proyectaron fines hacia la expansión territorial de un gobierno provincial, como lo es la Declaratoria de Utilidad Pública por medio de la expropiación.

Así las cosas, y estableciendo un punto de partida en este proceso investigativo, la expropiación es un elemento del derecho, que se basa en una necesidad previa que se despierta en determinado espacio territorial contra un bien inmueble. El doctrinario Cabrera (2020) ilustra con un criterio que la expropiación: “(...) nace de la necesidad que tiene el



estado de realizar una obra pública o un proyecto de interés social en atención a las necesidades colectivas en un determinado lugar de propiedad de un particular” (pág. 5), lo que induce a pensar como primer elemento, la necesidad de contar con un bien inmueble en particular.

Frente a esta primera definición, la CRE en su contenido menciona que este proceso administrativo se tutela desde su espacio dogmático e institucional, cuando 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 (CRE, 2008, art. 323).

Este precepto que emite la Carta Magna, pudiera ser interpretado como un concepto que abarca un conjunto de presupuestos que justifican, por un lado: i) la necesidad del Estado para lograr una expropiación; y, ii) la previa valoración, indemnización y pago que debe tener una entidad municipal. Este hecho, no puede verse materializado si de por medio no existe una planificación presupuestaria previa, lo que determina a una organización anticipada del GAD Municipal, es decir: “(...) todas las gestiones públicas, en el cual se dispone la figura jurídica de expropiación e interés social, con fines de ocupación inmediata sobre la propiedad privada, será una obra con ejecución del gasto público” (de la Torre Jaramillo, 2023, pág. 26).

Entonces, la declaratoria de utilidad pública -valga decir expropiación- tiene una finalidad en la que ineludiblemente está el factor económico como contrapropuesta a la interrupción en los derechos de la propiedad: “Así el impacto que ejerce el Estado o en este caso en específico los GADs mediante la declaratoria claramente motivada para poder justificar dicho acto administrativo, el precio sería el designio, que vendría ser (sic) el principal propósito del fin” (Coronel Rizzo, 2023, pág. 11).

Lo transcrito y explicado hasta el momento, establece *per se* una acepción de interrupción, de invasión al derecho de la propiedad que mantienen los ciudadanos, ya que este derecho constitucional se reviste de un soporte constitucional de alto raigambre, considerando que la Carta Magna menciona entre sus derechos de libertad a éste de la siguiente manera: “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” (CRE, art. 66, núm. 26); no obstante, las políticas públicas, en el caso de la declaratoria de utilidad pública, ejerce una política inicial *pro* administración pública, y no valora el derecho constitucional en referencia.

En este sentido, la expropiación siempre ha tenido un estigma en su contenido y aplicación, ya que no se ha conseguido históricamente un equilibrio y proporción a la hora de conseguir la categorización de un precio justo, por lo tanto, sigue siendo un paradigma en el estudio del derecho, considerando que los adjetivos de interés social o necesidad son ambiguos frente al derecho de la propiedad. Es más, el aporte de Idrovo Calderón (2021) respecto a este criterio es plausible cuando manifiesta:

(...) si se pretende dimensionar esta interpretación, correspondería analizar adicionalmente, lo que se entiende por “conveniente” y por “progreso social”. Esto llevaría a una interminable lucha por develar el significado de utilidad pública, pues (...) “utilidad pública”, “conveniente”, “progreso social”, son conceptos que se encuentran rodeados de la característica de indeterminación (pág. 33).

O cuando un estudio investigativo de Gómez León (2017), evalúa el impacto de esta figura jurídica sobre el derecho a la propiedad de la siguiente manera:

(...) la propiedad privada tiene su cimiento en el dominio que una persona individual o colectiva tiene sobre una cosa, lo cual es incompatible con la propiedad pública, ya que el dominio de ésta lo tiene el Estado a través de sus órganos e instituciones, obligados a impedir que el uso de lo privado se convierta en abuso en contra de lo público dejando de lado el bien común (págs. 22 y 23).

Frente a esto, la base conceptual de la declaratoria de utilidad pública y expropiación debe manejarse desde una arista de estudio o cuestionamiento, más aún cuando esta controvertida figura jurídica, al emitirse desde una resolución de los GAD's Municipales, no puede ser impugnada en sede administrativa, sino que su evaluación solamente puede ser en sede jurisdiccional, aspecto que ahonda su anatematización en el contexto jurídico ecuatoriano, evento que será analizado en el desarrollo de esta investigación.

Efectos jurídicos inmediatos de la declaratoria de utilidad pública por los GAD's Municipales.

Los efectos jurídicos son asumidos como consecuencias o resultados de la aplicación de una figura jurídica en cualquier escenario que se desarrolle en la sociedad, y realmente, estas consecuencias son tangibles desde la mirada del ciudadano común o una autoridad pública. Frente a esto, los efectos jurídicos que se coligen con la aplicación de la declaratoria de utilidad pública, se coligen en si los mismos se apegan a la funcionalidad y garantía que constan en la Carta Magna, y los principales conceptos que se instituyen en la misma. Según aporta Guaranga y Silva (2023):

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se han constitucionalizado en el ordenamiento jurídico de nuestro país y por lo tanto, hace que los funcionarios públicos que trabajan para el Estado, ya sea en la administración pública o judicial, deban elaborar sus resoluciones de forma motivada que indique el carácter de interés social y humano (pág. 368).

Esto desde el punto de vista institucional, que es en donde se germina la predisposición administrativa de erigir un procedimiento de declaratoria de utilidad pública; no obstante, y analizando el contenido o espíritu de esta figura, una declaratoria acarrea ciertas posiciones que influyen más en quien recibe la resolución de su aplicación. A *prima facie*, la situación prioritaria que se presenta con la expropiación es la patrimonial, ya que la misma se maneja

en dos ejes: i) la declaratoria de utilidad pública y, ii) la consecuente regularización del valor económico como justo precio a favor del administrado. Esta aparente formula la dilucida Andrade (2023) al momento de decir que:

(...) de llegar a un acuerdo se realiza la compensación y el traslado de dominio, consecuentemente se da por terminado el proceso de expropiación. En segundo lugar, de no existir el acuerdo, se procede por vía judicial en donde es resuelta por un juez, en este proceso no se discute la resolución de utilidad pública solo se trata de establecer el precio. Otro proceso importante que se puede dar en la Declaratoria (pág. 16).

Esta referencia acerca el sentido de esta investigación, cuando se advierte que la particularidad que atañe estos procedimientos, es la necesidad de establecer un justo precio de la propiedad que se va a expropiar, siendo el valor económico a erogarse o recibirse, el punto de conflicto en muchas de estas declaratorias, que bien podrían ser abordadas desde otro proceso investigativo. En este caso, es necesario referir que el denominado justo precio, no es una vulneración de un derecho, ya que la declaratoria de utilidad pública, al ser una necesidad administrativa direccionada al interés público, se ejerce sobre un manto de protección jurídica directa, tal como lo indica la Corte Constitucional en uno de sus fallos:

La expropiación es la vía para limitar constitucionalmente la propiedad, pues implica seguir un debido proceso expropiatorio, el pago del justo precio y se da únicamente por razones de utilidad pública. Entonces la figura de la expropiación no vulnera derechos constitucionales. Es más, el expropiado no puede reclamar la expropiación como tal, sino únicamente el monto del justo precio en sede ordinaria (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2737-19-EP/24, núm. 56).

No obstante, la situación jurídica compleja y que se constituye un efecto jurídico palpable y evidente en estos casos, es la imposibilidad de impugnar la decisión de la administración pública, al momento de emitir dicha declaratoria, la misma que al ser concebida por medio

de una resolución, causa efectos jurídicos inmediatos en la persona o afectado de la misma, por ende la limitación para impugnar estos hechos que nacen de la administración, es algo evidente cuando se intenta la impugnación o el reproche hacia la misma autoridad que emita la resolución expropiatoria.

Continuando, la declaratoria de utilidad pública, se concibe en un primer momento, dentro de la misma administración de los GAD's Municipales, que expresan la necesidad de declarar de *utilidad pública* determinado bien inmueble, es decir, se estructura una decisión sin contar con la anuencia del propietario de la propiedad destinada a ser expropiada, por lo que ante esto, se debe pasar por un cuestionamiento previo, que lo desmenuza la investigadora Hernández (2017) cuando razona sobre la expropiación:

(...) que se trate de un acto administrativo legal, esto es, que se trate de una actuación legítima de la administración; y que se acredite que la carga impuesta al administrado sea anormal o desmesurada (rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas o violación de la justicia distributiva) (pág. 30).

Lo que equivale a pensar que el cuestionamiento sobre este procedimiento no siempre debe versarse en la lucha personal, administrativa y jurídica de buscar el justo -o mejor -precio, sino que debe analizarse con detenimiento que, desde el primer momento, la posibilidad de recurrir a su emisión, debe permitirse y normarse desde la sede administrativa.

Entonces, la relación jurídica que tiene la declaratoria de utilidad pública con el administrado, encuentra la censura y el óbice en lograr una impugnación directa sobre una decisión que surge en los gobiernos municipales de declarar la utilidad pública de un bien inmueble, sin que a la postre, este procedimiento netamente administrativo puede encontrar un reproche en derecho que no sea el judicial, por lo que un efecto jurídico que se advierte sin ninguna dificultad, es el de no lograr evalúo de la decisión que emiten las autoridades administrativas. Analizando lo descrito, es necesario revisar si efectivamente, la declaratoria de utilidad pública, tiene un margen legal a través del cual se pueda impugnar su emisión en la misma sede administrativa, o solo es posible por la vía judicial y bajo qué condiciones.

Singularización de la normativa jurídica ecuatoriana, para recurrir en vía administrativa ¿es posible hacerlo en la declaratoria de utilidad pública?

La normativa ecuatoriana es profusa y atañe a todas y cada una de las condiciones en las que el ser humano desarrolla su cotidianidad, la vida misma. Como se mencionó anteriormente, el derecho de la propiedad encuentra un sentido en la evolución y desarrollo del ser humano, que busca a través de su esfuerzo personal, dotarse para sí mismo, de los bienes muebles o inmuebles que requiera. Según aporta Armijos González (2023): “La categoría de derecho humano que recae sobre la propiedad privada redimensiona el sentido de su acceso y conservación, debido a que es presentado como una categoría determinante en la vida de los individuos” (pág. 141), lo que refuerza lo que se expresó en esta parte de la investigación. Ya en el campo normativo, el COOTAD, al ser la norma específica que permite la aplicación de este procedimiento, expresa en sus articulados, que dicha figura se aplica considerando adjetivos como: *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*, lo que en esencia, y con estos elementos, se entendería que la posibilidad de recurrir a la administración para oponerse en derecho, respecto del inicio de la expropiación, está vetado desde el enfoque de derechos y garantías jurídicas plenas para ejercitar la inconformidad con la decisión. Para esto, se debe apreciar que desde el artículo 446 al 458 del COOTAD, no existe una forma de oposición a la decisión administrativa que habla de la declaratoria de utilidad pública.

Basado en esto, la situación jurídica en el campo jurisdiccional es implacable en el tema de la propiedad privada, ya que por un lado la CRE tutela este postulado; empero, las normas adjetivas limitan la posibilidad de demandar la expropiación, cuando interviene la figura de la declaratoria de utilidad pública. En este caso, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP en adelante), norma de trámite judicial en materia no penal, establece que la demanda de expropiación, se sostiene en dos presupuestos directos:

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 (COGEP, 2015, art. 96).

Lo que a *prima facie*, no devela la posibilidad de demandar en el mismo órgano administrativo, sino la que misma se insiste en que el justo precio es el único motivo para demandar judicialmente a la figura de la declaratoria de utilidad pública, de tal manera que el procedimiento sumario se convierte en un acto de proposición instituido para demandar: “Las controversias generadas por falta de acuerdo en el precio a pagar por expropiación” (COGEP, art. 332, núm. 9).

No obstante a lo mencionado, en el organismo de máximo interpretación constitucional, se ha intentado que la declaratoria de utilidad pública, sin conseguir determinar una especie que exponga que esta figura jurídica, necesita un amplio campo de impugnación en sede administrativa. En un primer momento, la Corte Constitucional (Corte en adelante) en una de estas sentencias hace un estudio de esta figura y las condiciones que deben operar para que existe la expropiación:

Estas condiciones son: i) que a efectos de la expropiación se declare expresamente la utilidad pública o interés social y nacional; ii) la segunda condición establece de manera más concreta el uso que debe darse a los bienes expropiados. Al respecto los bienes deben emplearse en la ejecución de planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente o bienestar colectivo; y, iii) la tercera condición está relacionada a la forma de realizar las expropiaciones y obliga a que las instituciones del Estado realicen previamente una justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 14-14-IN/21, núm. 35).

Lo que significa, que el motivo que se considera como elemental para acceder a la justicia, y presentar un reclamo ante la declaratoria de utilidad pública, en caso de ser el afectado por esta figura, es la revisión del justo precio. La misma Corte refiere una regla o considerando

que establece que la forma en que se debe comparecer a la justicia, obedece al presente presupuesto:

Declarada la utilidad pública y dispuesta la expropiación, y toda vez, que esta Corte ha verificado que la limitación al derecho a la propiedad de los accionantes cumple con lo previsto en el artículo 323 del Constitución, únicamente cabría mediante el juicio de expropiación la determinación del monto económico que la entidad estatal debe pagar por el bien expropiado (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 009-17-SCN-CC, dentro del Caso N.º 0016-15-CN, pág. 16).

Así las cosas, se revela que la oportunidad de reclamar o recurrir hacia el órgano administrativo, para oponerse o manifestar la inconformidad de la aplicación de la declaratoria de utilidad pública, no consta en la normativa ecuatoriana, y de hecho, especies de estudios jurisprudencial como los emanados por la Corte Constitucional, no dan paso a esta posibilidad, debido a las condiciones en las que el justo precio, es el único requisito que se considera como viable para acceder al órgano de la justicia.

Contando con esta importante información, la idea central de esta investigación, se verá debidamente reforzada cuando, a través de la singularización de un caso específico, se revelará el comportamiento institucional a la hora de aplicar la figura de la declaratoria de utilidad pública, y la respuesta que expone la persona o institución pública a la que se le expropia un bien inmueble, conforme las particularidades de este procedimiento, que ha sido desarrollado en esta investigación.

Resultados.

Para redactar de manera efectiva este capítulo, y de la revisión de la información reciente, se ha singularizado un caso concreto de la declaratoria de utilidad pública, que se ha realizado desde el ámbito municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Puyango, el mismo que, aplicando lo preceptos, normativa y características de esta figura, ha sido



realizado para ocupar un bien inmueble perteneciente a otra entidad. El siguiente cuadro expone lo siguiente:

Cuadro 1.

Caso de Declaratoria de Utilidad Pública.
Entidad declarante: Gobierno Autónomo del cantón Puyango.
Entidad pública expropiada: Consejo de la Judicatura de Loja.
Acto administrativo: Resolución Administrativa Motivada No. RS-ALC-011-2023-GADMP, de fecha 16 de junio de 2021.
Decisión de la resolución motivada: Declarar de Utilidad Pública e Interés social y Ocupación Inmediata, el inmueble de propiedad del Consejo de la Judicatura, consistente en un lote de terreno.
Finalidad de expropiación: Mejorar la calidad de vida de los habitantes, su libre tránsito y comodidad, así como el adelanto y fluidez del transporte terrestre a nivel local y nacional, y es por esto que la Declaratoria de Utilidad Pública Obedece a la instauración de un “TERMINAL TERRESTRE PROVISIONAL DEL CANTÓN PUYANGO”.

Fuente: Gobierno Municipal del cantón Puyango.

Elaborado: Investigador.

Análisis: Se puede apreciar que la Declaratoria de Utilidad Pública que ha iniciado el Gobierno Municipal del cantón Puyango, está orientada en lograr la construcción de un proyecto que podría favorecer a la comunidad de este cantón, que es un terminal terrestre, sobre la propiedad de un lote de terreno perteneciente al Consejo de la Judicatura de Loja, y que el mismo no ha tenido ninguna inversión o utilización desde el momento en que se entró en su posesión.

Cuadro No. 2.



Respuesta inicial del Consejo de la Judicatura: Creación entre los órganos administrativos, del trámite interno No. TR: DP11-EXT-2023-00554, de fecha 21 de marzo de 2023.

Intención de la creación de este trámite: Notificación de declaración de utilidad pública del inmueble de propiedad del consejo de la judicatura (Puyango).

Finalidad: Establecer si es posible la reversión de la donación que en su momento el GAD Municipal de Puyango hizo a favor del Consejo de la Judicatura, ya que la intención de este proyecto era la de construir un inmueble propio a favor del Consejo de la Judicatura.

Fuente: Departamento de Unidad Administrativa del Consejo de la Judicatura de Loja.

Elaborado: Investigador.

Análisis: Se aprecia que la intención del Consejo de la Judicatura de Loja, no es la establecer mecanismos judiciales que permitan oponerse administrativamente sobre la decisión del Gobierno Municipal de Puyango, sino la de buscar la forma en que se haga conocer a dicha entidad, la intención conservar el bien inmueble que fue obtenido por donación; es decir, conseguir que la declaratoria de utilidad pública sea inefectiva.

De lo analizado en este caso, se advierte que la declaratoria de utilidad pública, tiene una intención basada en una justificación que nace de un proyecto social, que en este caso es la construcción de un terminal terrestre, y ante esto, no ha podido la entidad expropiada utilizar una vía administrativa para impugnar la decisión de esta entidad municipal, para expropiar el bien inmueble.

Metodología.

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque metodológico mixto, combinando técnicas de carácter cualitativo y empírico con el objetivo de abordar de manera integral el fenómeno objeto de análisis, que es propiamente la declaratoria de utilidad pública y la imposibilidad de impugnar esta decisión desde la óptica del derecho administrativo. Desde el componente cualitativo, se efectuó un abordaje doctrinario y normativo el cual es

apreciable en el contenido de esta investigación, complementado con la aplicación de un estudio de un caso concreto, y que se desarrolla en un escenario real en el contexto ecuatoriano.

Esta estrategia metodológica facilitó el análisis del eje central de este estudio ya que comprende el estudio de una sola figura jurídica, en relación al impacto que ejerce en los ciudadanos y en su derecho a la propiedad. En esta línea, Bedregal et al. (2017) argumentan que este tipo de diseño es especialmente pertinente en el estudio de fenómenos sociales complejos de difícil cuantificación, ya que posibilita una comprensión holística del problema y de sus causas estructurales desde la experiencia vivida por los sujetos involucrados.

Asimismo, se aprecia la utilización del método exegético, el mismo que permitió esgrimir importantes criterios, desde la perspectiva de quien concibe la ley, como si se tratase de un legislador que proyecta la finalidad de la norma desde un punto de vista teleológico. La doctrina refiere de este método que: “interpreta el significado de textos de manera rigurosa y objetiva, [siendo una] forma de interpretación de un texto jurídico” (Guamán et al., 2021, pág. 166).

Además, se utilizó y practicó el procedimiento empírico, con el fin de lograr establecer las principales características que se singularizaron en el caso práctico y real, a fin de demostrar el comportamiento de la administración pública, ante la notificación del inicio de un proceso de declaratoria de utilidad pública, el cual fue de mucha importancia en esta investigación.

Discusión

La Declaratoria de Utilidad Pública tiene un conjunto de fases y momentos, que se expresan claramente desde la óptica constitucional, lo que significa que la misma desde la Carta Magna, tiene una justificación, un sentido, y una razón que se representa en la necesidad y el interés público. Esta teoría que hace desde la Carta Magna, y que se desarrolla en normas infraconstitucionales -como se explicó ut supra- supone una facultad y prerrogativa que tienen las administraciones municipales públicas del país, y que ejerce un impacto marcado y preponderante en el derecho a la propiedad de los habitantes del este país. Una teoría destacable de esta figura jurídica, la expone la investigadora Suárez Ocampo (2025) cuando dice:



Un procedimiento de expropiación generalmente busca equilibrar el interés público y el interés del propietario del bien. Sin embargo, la expropiación implica la adquisición de un derecho, que corresponde a un bien, sin el consentimiento del propietario, en favor del interés público y a cambio de una compensación (pág. 21).

Lo que significa que el interés directo de una declaratoria, sólo obedece a una intención de quien administra una entidad pública, y requiere un bien inmueble para proyectar la ejecución de un proyecto que, como es conocido, nunca sucede de manera inmediata. En este sentido, tal parece que el consuelo de quien resiste y soporta este tipo de iniciativas administrativas, es la de obtener un *precio justo* del bien inmueble que era de su propiedad pero que, sin consultarlo, termina perdiendo la posesión y propiedad del mismo. En definitiva:

Si el juicio de expropiación es para fijar el precio definitivo que se debe pagar por el bien materia del proceso, se entiende que dicho precio por lógica, nunca será menor que el que haya consignado la institución que realiza la expropiación, es decir del establecido por las municipalidades (Astudillo, 2012, pág. 61).

Basado en esto ¿por qué no es posible impugnar esta decisión en sede administrativa? La postura que se esboza en esta investigación, sugiere que la declaratoria de utilidad pública tiene efectos jurídicos fuertes y afectativos a los derechos de propiedad de quien es el legítimo dueño de una bien inmueble, y desde el momento mismo en que los gobiernos municipales inician y notifican esta decisión, se debería recurrir de esta decisión a la entidad que la ha iniciado, porque debe ser posible impugnar administrativamente este evento desde el ámbito mismo del derecho administrativo, asegurando la doble instancia, ya que el mismo podría hacerse hacia el órgano administrativo superior, y lograr que dicha declaración sea ratificada, subsanada, reformada, revocada o sustituida (Moposita, 2020).

Así las cosas, la posibilidad de apelar o de demostrar la inconformidad de la expropiación con la administración pública, debe ser analizada desde un contexto del derecho, en el que el afectado puede presentar un recurso ante la máxima autoridad de una institución, para

solicitar se revea lo emanado por el mismo. Según define la doctrina especializada en este tema:

(...) en términos de impugnabilidad, se señala la posibilidad de recurrir los actos administrativos mediante recursos como la apelación, los cuales no requieren ser agotados en la vía administrativa para acudir ante los Tribunales Contenciosos Administrativos. Esta elección de instancias para la tutela de derechos queda a discreción del administrado, brindando flexibilidad en el proceso de impugnación (pág. 925).

Y es por esto que es necesario que la legislación ecuatoriana establezca esta posibilidad jurídica, en el sentido de que se valore la postura y manifestación del administrado respecto a recibir una notificación de la instauración de la declaratoria pública en su contra, y la pérdida de su bien inmueble por cuestiones de utilidad e interés social, que en la práctica podría significar la ineficacia de dicho procedimiento, y la afectación inoficiosa de un derecho real, humano y necesario como lo es la propiedad.

Entonces, el establecer en el COA y en el COOTAD la aplicación del derecho fundamental de impugnar la decisión administrativa de declarar de utilidad pública un bien inmueble ajeno y privado, es un acto que debería, fundamentalmente, reforzar los derechos fundamentales de recurrir y de lograr la revisión de un acto administrativo emitido, y que su instauración sea posible a través de un procedimiento garantista y objetivo, ya que ciertamente, el limitar la posibilidad de acudir a la justicia ordinaria, por asunto de justo precio, es un acto que debe corregirse desde la óptica de protección al derecho a la seguridad jurídica, situación que en la actualidad no se materializa efectivamente a favor de las personas naturales que han sufrido un proceso de expropiación.

De lo dicho, las ideas que se han representado en esta investigación son plausibles y valederas, y manifiestan un punto de vista valorable desde el espectro del derecho administrativo, y se pueden considerar oportunamente en aplicación del derecho de impugnación y la limitante que existe para oponerse a través del mismo derecho, cuando se ha iniciado la declaratoria de utilidad pública.

Conclusiones

Basado en las principales impresiones que se han detectado en esta investigación, así como el aporte de las referencias doctrinales, legales y jurisprudenciales, se exponen las siguientes conclusiones:

La declaratoria de utilidad pública, es una figura jurídica que tiene un soporte constitucional e infraconstitucional diverso y robusto en el escenario jurídico, lo que supone que su ejercicio, tiene una tutela y protección transversal, lo que de da ese aspecto implacable, basado en presupuestos de necesidad e interés social y común en los ciudadanos.

Frente a esto, la presente investigación ha expuesto un resultado notorio en cuanto evaluar su contenido, y sugerir que su contenido pueda ser impugnado en sede administrativa, a fin de dejar de lado la única posibilidad que tiene esta figura de impugnarse, la cual es la del justo precio, a través del trámite judicial. De lo expuesto, el aporte académico queda a consideración de eventuales y posteriores investigaciones que tengan el enfoque como el descrito, y que pueda ser aplicado a futuro, a nivel legislativo.

Referencias bibliográficas

- Andrade, L. (2023). EFECTOS JURÍDICOS DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA EN CHIMBORAZO DURANTE EL PERIODO 2019 – 2022. *UNIVERSIDAD REGIONAL AUTÓNOMA DE LOS ANDES* [Artículo previo al título de magister en derecho administrativo]. <https://acortar.link/ff2WSZ>
- Armijos González, Pedro Orlando. (2023). El derecho a la propiedad privada frente a los tributos con efectos confiscatorios. *Foro: Revista de Derecho*, (39), 129-148. <https://doi.org/10.32719/26312484.2023.39.7>
- Asamblea Constituyente. (2008, 20 de octubre). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* No. 449.
- Asamblea Nacional (2015, 12 de mayo). Código Orgánico General de Procesos. *Registro Oficial* No. 506.



Asamblea Nacional (2017, 20 de junio). Código Orgánico Administrativo. *Registro Oficial* No. 31.

Asamblea Nacional del Ecuador (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). *Registro Oficial* No. 303.

Astudillo Ontaneda, A. (2021). La declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación, como una limitación al derecho de dominio o propiedad privada. *Universidad Técnica Particular de Loja*. [Tesis previo al título de magister en derecho administrativo]. <https://acortar.link/UMx38g>

Bedregal, P., Besoain, C., Reinoso, A., & Zubarew, T. (2017). La investigación cualitativa: Un aporte para mejorar los servicios de salud. *Revista Médica De Chile*, 145(3), 373–379.

Cabrera, J. (2020). Análisis de la Figura Jurídica de Expropiación. *Universidad Católica Santiago de Guayaquil*. [Tesis previo al título de abogado]. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/15692/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-589.pdf>

Coronel Rizzo, M. (2023). LÍMITES Y ALCANCES DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA CONTEMPLADA EN LOS ARTÍCULOS 446-447 DEL COOTAD EN LA EXPROPIACIÓN DE BIENES, 2023. Universidad Estatal Península de Santa Elena. [Tesis previo al título de abogado]. <https://n9.cl/1wemit>

Corte Constitucional del Ecuador (2021, 07 de julio). Sentencia No. 14-14-IN/21. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

Corte Constitucional del Ecuador (2024, 07 de marzo). Sentencia No. 2737-19-EP/24. Juez Ponente Enrique Herrería Bonnet.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 009-17-SCN-CC, dentro del Caso N.º 0016-15-CN.

De la Torre Jaramillo, E. (2023). Expropiaciones y resoluciones de reversión en la Declaratoria de Utilidad Pública en el Distrito Metropolitano de Quito entre el 2015 y 2021. *Universidad Central del Ecuador*. [Tesis previo al título de abogado] <https://n9.cl/po6l30>



- Gómez León, J. (2017). LA UTILIDAD PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN VIOLAN LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES A LA SEGURIDAD JURIDICA Y A LA PROPIEDAD PRIVADA. *Universidad Regional Autónoma de Los Andes*. [Tesis previo al título de magister en Derecho Constitucional]. <https://n9.cl/w41jj>
- Guamán Chacha, Klever Aníbal, Hernández Ramos, Eduardo Luciano, & Lloay Sánchez, Stalyn Israel. (2021). El proyecto de investigación: la metodología de la investigación científica o jurídica. *Conrado*, 17(81), 163-168. *Epub 02 de agosto de 2021*. Recuperado en 27 de abril de 2024, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1990-86442021000400163&lng=es&tlng=es
- Guaranga, T. & Silva, E. (2023). Efectos y responsabilidad de la Administración Pública en la expropiación de bienes inmuebles. *Código Científico Revista de Investigación*, 4(1), 347-372
- Haberle, P. (2016). EL ESTADO CONSTITUCIONAL. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. ISBN 978-607-02-8556-1. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4291/19.pdf>
- Hernández, K. (2017). CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU RELACIÓN CON LA CONFIGURACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑO ESPECIAL EN COLOMBIA. UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA. [Artículo de investigación]. <https://repository.umng.edu.co/items/c0741efd-21e6-4d55-8268-979531837385>
- Idrovo Calderón, D. (2021). La reversión como mecanismo restitutivo de derechos al expropiado, por incumplimiento de los fines de utilidad pública dentro de un proceso expropiatorio. *Universidad Andina Simón Bolívar*. [Tesis previo al grado de Magister en Derecho Administrativo] <https://n9.cl/a92n73>
- Moposita, J. (2020). EL DERECHO A RECURRIR EN SEDE ADMINISTRATIVA FRENTE A LAS DECISIONES DEL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO. *Universidad Regional Autónoma de Los Andes*. [Tesis previo al título de abogado]. <https://n9.cl/etk1c>



- Osorio Quimbita, A. C., & Alvarado Verdezoto, J. F. (2024). Análisis del recurso de apelación en el marco del derecho administrativo. *Código Científico Revista De Investigación*, 5(E3), 916–938. <https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v5/nE3/351>
- Suárez Ocampo, A. (2025). La afectación al derecho de propiedad en Ecuador, por declaratoria de utilidad pública en casos de expropiación. *Universidad Central del Ecuador* [Tesis previo al título de abogado]. <https://acortar.link/kN6hmt>
- Vilela Pincay, W. E. (2024). Análisis Jurídico de la Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en Base a los Mandatos Constitucionales. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(1), 3595-3607. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i1.9704
- .

Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

N/A

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.