

Article: Revisión

The conflict between the cadastral valuation and the fair price in expropriation proceedings in Ecuador**El conflicto entre el avalúo catastral y el precio justo en los procesos de expropiación en el Ecuador**¹Eber José Iñiguez Moreno , ²Gustavo Javier Costa Torres .¹ Universidad Nacional de Loja, Loja - Ecuador² Universidad Nacional de Loja, Loja - Ecuador*Corresponding author: Eber José Iñiguez Moreno 

Submitted: 01-06-2026

Revised: 04-06-2026

Accepted: 20-06-2026

Published: 14-07-2026

Cite as:

Iñiguez Moreno, E. J., & Costa Torres, G. J. (2026). El conflicto entre el avalúo catastral y el precio justo en los procesos de expropiación en el Ecuador. *Sapiens Law and Justice*, 3(4), 1-16. <https://doi.org/10.71068/SJ00002>

ABSTRACT

The findings indicated that cadastral valuation is a verifiable administrative reference, but its tax purpose, mass-appraisal character, and possible lack of updating may prevent it from representing the property's specific characteristics and market value. The comparison revealed different mechanisms for valuation, technical involvement, and appeal. The analysis supported the view that cadastral valuation should not operate as the sole criterion; it should be complemented by market evidence, individualized property characteristics, technically reasoned appraisals, and effective judicial review. A documentary legal methodology with a qualitative and comparative approach was applied. The corpus comprised 38 documents: nine Ecuadorian legal and technical instruments, eight foreign legal instruments, four judicial decisions, twelve scientific articles, and five doctrinal texts. Three judgments of the Constitutional Court of Ecuador were examined, and the national regime was compared with Argentina, Chile, France, and Germany through a legal analysis matrix. This research analyzed the legal tension between the cadastral valuation used by municipal Decentralized Autonomous Governments and the fair price payable in expropriation proceedings in Ecuador. The general objective was to analyze the legal, technical, and doctrinal criteria used to value real estate in expropriation proceedings in Ecuador, in order to determine whether the predominant use of cadastral valuation guarantees fair compensation and the right to property.

Keywords: Expropriation; fair price; cadastral valuation; compensation.**RESUMEN**

Los resultados indicaron que el avalúo catastral constituye una referencia administrativa verificable, pero su finalidad tributaria, carácter masivo y posible desactualización pueden impedir que represente las particularidades y el valor de mercado del inmueble. La comparación mostró mecanismos distintos de tasación, intervención técnica e impugnación. El análisis permitió sostener que el avalúo catastral no debería operar como criterio exclusivo, sino complementarse con evidencia de mercado, características individualizadas del bien, peritajes técnicamente motivados y control jurisdiccional efectivo. Se aplicó una metodología jurídica documental, con enfoque cualitativo y comparado. El corpus estuvo integrado por 38 documentos: nueve normas e instrumentos técnicos ecuatorianos, ocho instrumentos normativos extranjeros, cuatro decisiones

judiciales, doce artículos científicos y cinco textos doctrinales. Se examinaron tres sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador y se comparó el régimen nacional con Argentina, Chile, Francia y Alemania mediante una matriz de análisis jurídico. Esta investigación analizó la tensión jurídica entre el avalúo catastral empleado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y el precio justo que debe pagarse en los procesos de expropiación en Ecuador. El objetivo general fue analizar los criterios jurídicos, técnicos y doctrinales utilizados para valorar bienes inmuebles en los procesos de expropiación en Ecuador, con el fin de determinar si el uso predominante del avalúo catastral garantiza una indemnización justa y el derecho a la propiedad.

Palabras clave: expropiación; precio justo; avalúo catastral; indemnización.

INTRODUCCIÓN

La expropiación nace formalmente como concepto jurídico en el derecho moderno durante la Revolución Francesa, fundamentada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, para limitar el poder del Estado frente a la propiedad privada, permitiendo la transferencia forzosa de bienes solo bajo causa de utilidad pública y con una indemnización previa.

Esta institución jurídica persigue una finalidad de interés público y permite anteponer, dentro de los límites constitucionales, una necesidad colectiva al interés patrimonial individual. Toapanta Velastegui et al. explicaron que la afectación de la propiedad privada solo resulta legítima cuando existe una declaratoria de utilidad pública o interés social y se respetan las garantías del procedimiento expropiatorio (1). En consecuencia, la potestad estatal no elimina el deber de justificar la medida ni de reconocer una indemnización adecuada.

La expropiación es un acto estatal forzoso que requiere compensar al propietario con un "precio justo", en el Ecuador, el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública supedita este pago al avalúo catastral municipal, esto genera un grave conflicto, ya que dichos catastros suelen estar desactualizados y por debajo del valor real del mercado, vulnerando el patrimonio del administrado, que no tiene la posibilidad de una indemnización justa. En este contexto la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) en sus informes de finales de 2025 e inicio de 2026, reveló que una gran parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del país mantienen catastros desactualizados, incluso mediante Resolución Nro. SOT-INAR-DIS-2026-016, la Superintendencia declaró la responsabilidad administrativa del GAD DMQ e impuso una sanción económica de 15.795, 87 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

En el desarrollo y la ejecución de obras de interés público y social, se instituye que el Estado adquiera bienes inmuebles de propiedad privada; en el Ecuador, el marco constitucional regulado por el artículo 323 de la Constitución de la República, garantiza el derecho a la propiedad y establece que toda expropiación debe ir acompañada de una indemnización previa y adecuada, conocida comúnmente como "justo precio".

Sin embargo, la materialización de este derecho fundamental se ve severamente comprometido al momento de considerar la compensación económica, ya que por un lado los catastros están desactualizados y al momento de la indemnización, no se establece el precio real de los bienes.

El Problema de fondo es el conflicto que radica en la contradicción práctica y legal entre el avalúo catastral y el precio real del bien, por una parte, la legislación ecuatoriana, específicamente la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), establecen como referencia principal para la indemnización el valor registrado en el catastro municipal.

Por otro lado, la realidad del mercado inmobiliario determina que estos avalúos suelen ser el resultado de tasaciones masivas con fines impositivos (pago de impuestos prediales), presentando valores comerciales irreales que perjudican al expropiado.

Esta discrepancia técnica genera una brecha económica significativa que vulnera el principio de igualdad patrimonial, mientras el Estado busca optimizar los recursos públicos limitando el pago basándose en registros desactualizados, el propietario se enfrenta a la expropiación de su patrimonio recibiendo un valor con el cual difícilmente puede compensar adquiriendo otro bien en iguales características.

Aunque la Corte Constitucional del Ecuador en sus fallos, como en las sentencias 14-14-IN/21 y 400-EP/24, se ha pronunciado sobre el uso del avalúo predial como un elemento objetivo, el debate sobre qué constituye verdaderamente un "precio justo" sigue abierto, porque administrativamente existe una limitación legal en cuanto a su aplicación.

La literatura científica reciente ha advertido que la confiabilidad de una valoración territorial depende de la calidad de los datos, la selección del modelo, la fecha de referencia y la capacidad para captar las particularidades del inmueble. Doan comprobó que variables como localización, accesibilidad, infraestructura, uso y características físicas modifican significativamente la estimación del suelo (2). Davy explicó que el valor de mercado requiere una definición jurídica y técnica vinculada a condiciones ordinarias de negociación, información observable y una fecha concreta de valoración (3). De Maria et al. añadieron que la justicia de la compensación no depende únicamente de una cifra, sino también de los componentes reconocidos, la oportunidad del pago y las garantías del procedimiento (4).

Otros estudios recientes confirman que los cambios de uso del suelo y la actualización de los parámetros pueden ampliar o reducir la distancia entre la valoración oficial y la realidad económica. Dong et al. identificaron variaciones relevantes en los precios integrales de zonas sometidas a expropiación (5). Adigeh y Abebe relacionaron las tasaciones insuficientes y los procedimientos prolongados con inseguridad y conflicto para las personas afectadas (6). Mathiba sostuvo que la adquisición obligatoria destinada a proyectos urbanos necesita salvaguardas proporcionales para equilibrar la planificación pública y los derechos patrimoniales (7). Estos antecedentes permiten examinar el caso ecuatoriano con criterios científicos recientes y no únicamente mediante la descripción normativa.

En esta misma línea introductoria es fundamental hacer énfasis, que el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), en sus artículos 139 y 496, establece la obligatoriedad de que los avalúos catastrales deben actualizarse cada dos años (bienio),

notificando a los propietarios de los bienes, quienes tienen la posibilidad de impugnar, presentando los reclamos administrativos que posibiliten un nuevo avalúo catastral.

Siendo Importante analizar este conflicto que cobra vital importancia en la actualidad, ya que resulta indispensable evaluar si el uso casi exclusivo del avalúo catastral constituye una violación al derecho constitucional a la propiedad y a una justa indemnización.

La pregunta de investigación fue: ¿en qué medida el uso predominante del avalúo catastral para fijar la indemnización expropiatoria en Ecuador garantiza una compensación justa y el derecho constitucional a la propiedad? En correspondencia con esta pregunta, el objetivo general fue analizar los criterios jurídicos, técnicos y doctrinales utilizados para valorar bienes inmuebles en los procesos de expropiación en Ecuador, con el fin de determinar si el uso predominante del avalúo catastral garantiza una indemnización justa y el derecho a la propiedad.

LITERATURE REVIEW

Definición de expropiación.

Desde una perspectiva jurídico-administrativa, la expropiación puede entenderse como una privación coactiva y singular del derecho de propiedad, decidida para cumplir una finalidad pública, sometida a un procedimiento legal y condicionada al pago de una indemnización. Esta caracterización integra tres elementos inseparables: habilitación legal, causa de utilidad pública y compensación patrimonial, cuya aplicación debe ser motivada y susceptible de control (1).

En su sentido jurídico, expropiar supone privar a una persona de un bien por una causa legalmente declarada de utilidad pública o interés social, con la correspondiente indemnización. No se trata de una compraventa voluntaria, sino de una transferencia obligatoria cuya validez depende de que la autoridad actúe dentro de sus competencias, observe el procedimiento previsto y preserve un equilibrio razonable entre el beneficio colectivo y la carga individual (1).

La expropiación comprende cualquier intervención pública que produzca una privación singular de bienes, derechos o intereses patrimoniales legítimos por una causa de utilidad pública o interés social. Su carácter imperativo exige una compensación adecuada y un procedimiento que permita al afectado conocer, controvertir y solicitar la revisión de la valoración. La literatura reciente considera que esas garantías procedimentales forman parte de la justicia de la compensación y no constituyen elementos accesorios (4).

Siendo estos algunos de los conceptos que se han vertido sobre el tema, podemos decir que expropiación es la acción que ejerce la administración pública, en la cual se priva del derecho a la propiedad a un particular, procediendo a su indemnización.

Tipos de expropiación

Existen varios tipos de expropiación, según el alcance y su procedimiento, que incluyen:

Expropiación de pleno dominio o total: Conforme lo regula el Art. 58.7 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), el Estado adquiere la totalidad del bien inmueble de

forma definitiva, para ejecutar un proyecto social, pero si no se ejecuta el fin propuesto dentro del plazo de dos años contados desde la fecha en que quede inscrito en el Registro de la Propiedad la transferencia de dominio o no se haya cancelado la indemnización que corresponda dentro del año siguiente a la notificación de la declaratoria, siempre que no haya juicio de por medio, el propietario del bien puede solicitar la reversión de la expropiación mediante la vía administrativa o judicial.

Expropiación parcial: Se expropia sola una parte del bien inmueble, permitiendo al dueño conserva el restante, pero en atención a lo que establece el Art. 58.3 de 7 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), si se expropia una parte de un inmueble, de tal manera que quede para el dueño una parte inferior al quince por ciento (15%) de la propiedad, por extensión o precio, este podrá exigir que la expropiación incluya a la totalidad del predio.

Ocupación temporal: consiste en el uso transitorio de terrenos o predios que, sin formar parte de la obra pública, son necesarios para ejecutarla. Toapanta Velastegui et al. analizaron la transferencia y consignación de bienes expropiados en el ordenamiento ecuatoriano y señalaron vacíos procedimentales que pueden afectar la seguridad jurídica (1). En Ecuador, el artículo 58.5 de la LOSNCP dispone que la entidad competente determine la indemnización conforme a los principios de equidad y justo precio (8).

Cuando la entidad competente requiera la ocupación temporal, determinará el monto de la indemnización a pagar, aplicando los principios de equidad y justo precio”.

Perspectiva Doctrinaria.

La doctrina contemporánea permite caracterizar la expropiación como una potestad excepcional dirigida a satisfacer una finalidad colectiva sin desconocer el contenido constitucional del derecho de propiedad. Toapanta Velastegui et al. señalaron que la declaratoria, la transferencia y la consignación deben articularse mediante reglas claras para evitar incertidumbre sobre la situación del bien y del propietario (1).

De acuerdo a esta definición, es importante hacer referencia a lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, que en su artículo 83 numeral 7, que nos habla de promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, consecuentemente se puede identificar que los procesos de expropiación se ejecutan de forma unilateral por parte del Estado, siendo importante tener presente el justo precio al momento de pagar al administrado por el daño que se causa con la expropiación del bien inmueble, sea esta total o parcial.

La expropiación impone al particular la transferencia de su propiedad, pero esa potestad no es ilimitada. La administración debe acreditar la utilidad pública, identificar el bien, justificar la necesidad de afectarlo y reconocer una compensación que no traslade al propietario una carga desproporcionada. De Maria et al. observaron que la suficiencia indemnizatoria depende tanto del método de cálculo como del reconocimiento de pérdidas pertinentes y de la efectividad del procedimiento (4).

Tomando en cuenta las conceptualizaciones que se ha otorgado, esta figura jurídica establece una imposición que el Estado realiza al particular previo a la declaratoria de utilidad pública, cuya finalidad se centra en garantizar y cumplir con el bien común de la sociedad, pero para que no se incurra en una vulneración de derechos al administrado, se debe realizar una indemnización adecuada la cual sirve para reparar el daño causado con el justo precio.

La regulación moderna de la expropiación se desarrolló como una garantía frente al ejercicio arbitrario del poder público. Su evolución vinculó la protección de la propiedad con la necesidad pública, la legalidad y la indemnización previa. You comprobó que los regímenes expropiatorios contemporáneos han tendido a delimitar con mayor precisión el alcance de la potestad estatal y a fortalecer las garantías compensatorias, aunque persisten diferencias entre los ordenamientos y sus mecanismos de aplicación (9).

Como se anota, es esencial conocer el surgimiento, por cuanto es una figura jurídica que se ha venido implementado desde muchos años atrás; conforme lo declara el autor se establece que el derecho a la propiedad es un derecho *et sacre* (y sagrado - y consagrado), que se entiende como un derecho sagrado y la única manera que este sea privado es mediante la expropiación y con una cancelación de una indemnización justa; por lo tanto, desde el nacimiento de esta figura se establece que sea con la existencia de una necesidad pública legalmente establecida, lo que en la actualidad se denomina una declaratoria de utilidad pública, ya que son requisitos primordiales para que la expropiación se configure, sin agraviar a los administrados.

Garzón Asanza et al. examinaron el mecanismo de expropiación en Ecuador y concluyeron que el marco normativo presenta debilidades para garantizar el justo precio cuando el avalúo catastral utilizado como referencia no representa el valor real de mercado. Los autores relacionaron esta diferencia con deficiencias técnicas y estructurales que pueden limitar la reparación integral del propietario (10). Este antecedente nacional respalda la necesidad de contrastar el valor fiscal con información individualizada y verificable.

La producción académica ecuatoriana sobre valoración expropiatoria continúa siendo limitada y se concentra principalmente en tesis, estudios de caso y artículos jurídicos. Alomoto Cepeda identificó, a partir de expedientes y percepciones de actores, que la falta de actualización del catastro puede ocasionar diferencias entre la indemnización y el valor atribuido al inmueble por el mercado (9). Aunque este estudio es anterior al periodo priorizado para la literatura científica, se conservó como antecedente nacional directamente relacionado con el problema.

Narváez Atarihuana et al. analizaron procesos de expropiación en el cantón Loja y observaron que la actualización bienal prevista para los avalúos no elimina necesariamente la controversia sobre el monto indemnizatorio, especialmente cuando la información catastral no recoge cambios recientes o atributos singulares del bien (11). Su aporte permite distinguir entre el cumplimiento formal del ciclo de actualización y la representatividad material de la cifra utilizada.

La selección del método también incide en la distribución de beneficios y cargas. Elvestad y Holsen examinaron prácticas de valoración territorial y comprobaron que la fecha de referencia, los

comparables y el tratamiento de las diferencias entre parcelas pueden alterar el resultado final (12). Esta evidencia respalda una motivación que permita reconstruir cada operación técnica y verificar por qué una metodología fue preferida frente a otras.

La transformación digital de los catastros y de la profesión valuatoria ofrece oportunidades, pero no sustituye la revisión del caso concreto. Kasim et al. encontraron que la digitalización modifica las fuentes de información, las competencias profesionales y los procedimientos de valoración (13). Por tanto, la disponibilidad de una base automatizada no garantiza, por sí sola, que la cifra resultante reproduzca el valor comercial de un inmueble singular.

Desde una perspectiva institucional, You observó que la evolución de los regímenes expropiatorios tiende a delimitar con mayor precisión la potestad estatal y a fortalecer las garantías compensatorias (14). Qiu et al. mostraron que las controversias no dependen exclusivamente del cálculo económico, pues la aversión a la pérdida y la percepción de desigualdad también influyen en la aceptación del monto (15). En conjunto, estos estudios justifican integrar legalidad, técnica, transparencia y contradicción.

En contextos periurbanos, Sefiw et al. destacaron que la selección del enfoque de valoración y la disponibilidad de información de mercado condicionan la suficiencia de la compensación (16). Los autores diferenciaron los métodos de comparación de ventas, costo e ingreso, y señalaron que su pertinencia depende de las características del activo. Este hallazgo es aplicable analíticamente a Ecuador porque impide tratar el catastro como una medida universal e invariable.

En atención a las investigaciones detalladas, se puede establecer que efectivamente al momento de realizar los procesos de expropiación en Ecuador, se recurre a los avalúos catastrales que si bien es cierto la normativa establece que deben ser actualizados cada dos años, sin embargo dicha actualización en algunos casos se incumple, es por ello que la indemnización que se cancela, está por debajo del precio justo, lo que ha generado la vulneración de los derechos del administrado, siendo también evidente que a más de existir diferencias en cuanto a la indemnización también existen vacíos normativos que limitan la actuación de la administración, siendo necesario la reformas legales correspondientes a fin de que no continúe afectándose el derecho a la propiedad.

Marco Jurídico Ecuatoriano.

Constitución de la República del Ecuador.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008, vigente y norma suprema del país, establece los principios fundamentales que rigen el Estado y los derechos de sus habitantes, siendo base esencial para el análisis jurídico de los procesos de expropiación, que se fundamenta en el derecho a la propiedad.

La Constitución garantiza que las instituciones del Estado, mediante el procedimiento y en los plazos que señalen las normas procesales, podrán expropiar, previa justa valoración, pago e indemnización, los bienes que pertenezcan al sector privado y que se prohíbe toda tipo de confiscación.

Legislación actual

En nuestra Constitución está regulado en los artículos 321 y 323 que permite al estado la adquisición de bienes privados por interés social y utilidad pública, previo al pago de un justo precio.

En la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en su artículo 58, establece el procedimiento que debe seguir la administración pública para efectuar los procesos de expropiación de bienes privados.

El Art. 446 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), faculta para que los gobiernos seccionales autónomos con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, por razones de utilidad pública o interés social, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y el pago de conformidad con la ley.

Borbor Muñoz y Luna Moscoso (17) definen “que indemnización por expropiación, es la compensación económica que el Estado otorga a una persona o entidad cuando se le priva de su propiedad en el marco de un proceso expropiatorio”.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)

Esta Ley en Ecuador, en su Art. 58 junto con sus reformas, regula la expropiación enfocada en la adquisición de inmuebles para obras públicas. Exige una declaratoria de utilidad pública o interés social por parte de la máxima autoridad, permitiendo la reversión del bien en dos años si no se usa para el fin declarado.

La expropiación es una excepción al derecho de propiedad, permitida únicamente bajo procedimientos formales y para garantizar la ejecución de proyectos de infraestructura necesarios para la comunidad.

Regulación de los catastros municipales.

En Ecuador, los catastros municipales son regulados a través del COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) y mediante ordenanzas municipales específicas que cada cantón actualiza obligatoriamente cada dos años (por bienio), estableciéndose el avalúo de la propiedad y determinación del impuesto predial unificado.

Cuya regulación se encuentra establecida dentro del marco legal y se estructuran de la siguiente manera:

- Base Legal Nacional.- conforme al artículo 264 de la Constitución, los GADS (Gobiernos Autónomos Descentralizados) Municipales tienen la competencia exclusiva para formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales, deben efectuar una actualización Bienal, acorde a lo que exige el artículo 496 del COOTAD, determinar los impuestos conforme el artículo 497 del código ibídem.
- Base Legal Local (Ordenanzas Municipales) Regulación Bienal Cantonal.- Cada municipio emite su propia ordenanza por bienio. Esta norma estipula los parámetros técnicos, económicos y

jurídicos para clasificar los bienes y definir su avalúo, se consideran fichas catastrales, factores de avalúo, el valor de la propiedad se calcula analizando factores como el tamaño del lote, ubicación, infraestructura, construcción, y mejoras en la propiedad.

- Impacto al administrado.- Si el avalúo catastral de un predio aumenta, no significa que el municipio haya subido la tarifa de impuestos, el alza suele reflejar la actualización de mejoras, ampliaciones o nueva construcción en el predio.

Lo que significa que los avalúos catastrales que se actualizan cada dos años en Ecuador, se utilizan únicamente para la regulación del cobro del impuesto predial anual, lo que genera un conflicto al considerar estos avalúos, para el pago de la indemnización de bienes expropiados, lo que en la práctica desnaturaliza el derecho a la propiedad consagrado en la Constitución que es garantista de derechos.

El realizar los avalúos catastrales de los bienes inmuebles urbanos y rurales en Ecuador, también se lo hace bajo los lineamientos, metodologías y parámetros establecidos por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), cuya normativa rectora se actualiza periódicamente, actualmente, el marco técnico vigente está regulado por el Acuerdo Ministerial N° MIDUVI-MIDUVI-2022-003-A (conocido como la Norma Técnica Nacional de Catastros, esta normativa exige a los municipios actualizar esta valoración, como mínimo, cada dos años, debiendo estructurar su información de acuerdo con el Modelo de Datos Catastral Nacional, bajo tres componentes principales: Físico: dimensiones del terreno, área de construcción, estado de la edificación y topografía; Legal: situación jurídica del predio y tenencia; y, Económico: análisis estadístico del mercado inmobiliario y zonas geoeconómicas homogéneas.

En este orden, es importante hacer referencia que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) en sus informes de finales de 2025 e inicio de 2026, reveló que una gran parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del país mantienen catastros desactualizados, incluso mediante Resolución Nro. SOT-INAR-DIS-2026-016, la Superintendencia declaró la responsabilidad administrativa del GAD DMQ e impuso una sanción económica de 15.795, 87 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, entre otras cosas por el incumpliendo en la actualización de catastros www.sot.gob.ec

Derecho internacional.

De acuerdo con el derecho consuetudinario internacional la expropiación de bienes nacionales de otros Estados, está sometida a restricciones especiales. Según el derecho consuetudinario (reglas generales del Derecho de extranjería), la noción de “propiedad” engloba todos los derechos patrimoniales, de personas privadas susceptibles de enajenación. Esto incluye especialmente la propiedad de bienes muebles e inmuebles, pero también derechos reales (como por ejemplo derechos de prenda) créditos participaciones en sociedades y derechos de propiedad intelectual.

En la actualidad se considera también parte de la propiedad el denominado goodwill, esto es las relaciones comerciales que influyen en el valor de una empresa (la clientela entre otros) así como su

posición en el mercado. Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx quinta parte.

El denominado goodwill tiene relación en la expropiación por esta se considera un negocio en marcha, que para calcular el precio justo, en la indemnización no solo debe considerar el avalúo físico del bien, sino también el daño económico y la pérdida de la utilidad, que es interrumpida al realizarse la expropiación de un bien.

Legislación comparada.

La comparación comprendió Argentina, Chile, Francia y Alemania. Argentina y Chile fueron seleccionados por pertenecer a la tradición jurídica continental latinoamericana y contar con procedimientos legales específicos de expropiación y tasación. Francia y Alemania se incluyeron como ordenamientos europeos de derecho continental que articulan la garantía constitucional de propiedad con reglas especializadas de indemnización. La selección fue intencional y funcional: no pretende representar todos los sistemas jurídicos ni trasladar automáticamente instituciones extranjeras, sino identificar semejanzas, diferencias y garantías potencialmente pertinentes para el análisis ecuatoriano.

En relación con la legislación latinoamericana, referente a los procesos de expropiación y el pago del justo precio, que responde a la necesidad de contrastar el modelo ecuatoriano con referentes regionales, que en parte tienen similitud en sus legislaciones, observamos lo siguiente.-

Parte del artículo 17 de la Constitución de Argentina dice que “La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.”

Existiendo un reconocimiento implícito del derecho a la propiedad privada, como un derecho inviolable, ante la necesidad que tiene el Estado de gestionar obras de utilidad pública en las que se requiere intervenir bienes de particulares para el logro de estos fines, esta normativa exige efectuar una conciliación de intereses jurídicos y materiales del propietario con los del Estado, de tal manera que no se genere un excesivo perjuicio al particular, a través del pago de una justa indemnización que debe incluir todos los perjuicios directamente derivados de la ocupación.

La Ley 21499 que regula el Régimen General de Expropiaciones en Argentina, en sus artículos 10 y 11 establece los preceptos constitucionales del derecho a la propiedad, lo cuales se cumplen en los procesos de expropiación, en donde se considera la integralidad, es decir que la compensación debe cubrir el valor objetivo (valor del mercado del bien), los perjuicios directos derivados de la privación de la propiedad (gastos de traslado, gastos de adquisición de una nueva propiedad, personal despedido, etc.) y el valor correspondiente a la depreciación de la moneda desde el momento de la desposesión hasta el pago efectivo y el de los respectivos intereses y finalmente, la indemnización de las mejoras necesarias que hubiere realizado con posterioridad al anuncio del proyecto.

En Chile, la Constitución Política de la República, señala en parte del numeral 24 del artículo 194, que “Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de algunos de

los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador”.

El procedimiento se rige por el Decreto Ley N° 2186, de 1978, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones. Las principales autoridades expropiantes son: Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y Municipalidades. Se desarrolla por etapas: 1.- Resolución de expropiación, se notifica por Diario Oficial y por funcionario competente; 2.- Tasación provisional Fijada por una comisión de tres peritos, que determina una indemnización inicial; 3.- Acuerdo o juicio, el propietario puede aceptar la oferta o acudir a tribunales para discutir el monto; y, 4.- Pago y toma de posesión material, el Estado sólo puede tomar posesión material del bien una vez pagada la indemnización total.

En Colombia, el Art.58 de la Constitución Política de la República de Colombia, regula: (....)”Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Ésta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado” (....).

En este país, los procesos expropiatorios están regidos por los artículos 13 de la Ley 9 de 1989, 61 y 67 de la Ley 388 de 1998 y 37 de la Ley 1682 de 2013, en donde establecen “que el precio de negociación o adquisición será igual al avalúo comercial determinado por peritos autorizados para lo cual tendrán en cuenta las normas urbanísticas en relación con el inmueble a adquirir y en el mismo no se tendrán en cuenta el monto correspondiente a la plusvalía y el mayor valor generado por el anuncio del proyecto, ni el mayor valor generado por otras obras recientes de la administración en la misma área de influencia, ni tampoco las mejoras efectuadas con posterioridad a la fecha de notificación de la oferta de compra”. (18).

El artículo 37 de la Ley 1682 de 2013, modificado por el artículo 6 de la Ley 1742 de 2014, precisa que la indemnización en la etapa de enajenación voluntaria, comprenderá el daño emergente, en el que se incluirá el valor del inmueble, así como los daños que sean ciertos y consolidados y el lucro cesante se calculará según los rendimientos reales del inmueble al momento de la adquisición y hasta por un término de seis (4) meses. En caso de no llegar a un acuerdo “el pago del predio será cancelado de forma previa teniendo en cuenta el avalúo catastral y la indemnización calculada al momento de la oferta de compra, en la etapa de expropiación judicial o administrativa”

Adicionalmente, el parágrafo del artículo 10 de la Ley 1882 de 2018, señala que la entidad encargada de la adquisición de los predios debe reconocer intereses de mora si no paga el valor de la indemnización pactada en el contrato de compraventa dentro de los 90 días siguientes a su suscripción. (18).

Que comparado con nuestra legislación, tienen similares características, a decir que la expropiación será efectuada por causas de utilidad pública o interés social y que la ley establecerá una justa indemnización, pero distinguimos que en estos países existe una diferencia sustancial, que tiene relación a que sí se realiza un procedimiento idóneo a fin de cancelar la indemnización justa que corresponda, sin violentar el derecho a la propiedad del propietario del bien, en referencia a que se

consideran el valor objetivo del mercado, incluso el lucro cesante y con una tasación efectuada por peritos expertos en la materia.

En referencia a las legislaciones analizadas, también es de trascendental importancia reseñar las legislaciones Europeas sobre este tema ya que al ser potencias jurídicas, permiten tener un conocimiento más acaudalado en cuanto a la regulación de la expropiación que bien pueden adaptarse a la realidad de Ecuador, en concordancia a lo dicho, debemos indicar que, la Constitución Alemana o Grundgesetz (GG) de 1949 consagra a la propiedad privada como derecho fundamental en su artículo 14, a cuyo tenor establece: “La expropiación sólo es lícita para satisfacer el bien común (Wohl der Allgemeinheit). Podrá producirse únicamente por ley o en virtud de una ley que establezca la forma y la cuantía de la indemnización. La indemnización se determinará ponderando equitativamente los intereses de la colectividad y de los afectados. En caso de discrepancia sobre la cuantía de la indemnización, estará abierta la vía de los tribunales ordinarios”. (19).

El Art. 545 del Código Civil Francés establece que “nadie puede verse obligado a ceder su propiedad si no es por causa de utilidad pública (utilité publique) y mediando el pago previo de una justa indemnización. El régimen administrativo de la expropiación se encuentra recogido en sus extremos esenciales en varias disposiciones contenidas en el llamado Código de la Expropiación” (Code de l'expropriation) de 1977. (20).

Lo que se puede inferir es que en estas dos legislaciones consagran el derecho a la propiedad y únicamente se podrán expropiar bienes privados por interés público y se deberá cancelar una justa indemnización, de acuerdo a los intereses colectivos y de los afectados, a fin de que no se viole el derecho a la propiedad.

Derecho Procesal y Procedimiento Administrativo en Ecuador.

El proceso de expropiación parte del acto administrativo emitido por la máxima autoridad de la Institución (Ministerios, Gobiernos Autónomos Descentralizados, etc.), mediante una resolución motivada declarando la necesidad de expropiación, en donde se acompaña y se sustenta en informes técnicos y jurídicos que justifiquen la necesidad institucional de su procedencia.

Procediendo a efectuar el avalúo del bien a expropiarse, de acuerdo a lo que conste en el avalúo catastral municipal, notificando al propietario, acreedor o poseionario dentro de los 3 días posteriores a la expedición del acto administrativo, posterior a ello se abre un período máximo de 30 días para llegar a un acuerdo (negociación) sobre el precio, cuyo precio pactado no puede exceder el 10% del avalúo catastral registrado para el pago de impuestos el año anterior, y se descuenta la plusvalía generada por obras públicas previas y cuando existe un acuerdo entre las partes se procede a cancelar, firmar los correspondientes documentos como minutas y más y elevar a escritura pública.

De no ser así, la Institución pública procede a dirigir la demanda ante la autoridad judicial en procedimiento sumario de pago por consignación, siendo posible que el Estado pueda ocupar el bien consignando el valor de la indemnización a nombre del propietario ante un juez, para que luego del trámite procesal correspondiente, en donde se pueden efectuar avalúos periciales, el Juez ordene la transferencia de dominio y la cancelación de la justa indemnización al propietario del bien.

Si el propietario no está de acuerdo con el justiprecio fijado por la administración o considera que se vulneraron sus derechos, puede acudir a la vía jurisdiccional ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, realizando las impugnaciones sobre la legalidad del acto o el monto de la indemnización, mediante el procedimiento sumario establecido en los artículos 326.4 literal a y 333 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

En la práctica judicial de Ecuador, además de lo indicado, se observa que se invocan los artículos tanto de la acción de controversias por falta de acuerdo en el justo precio (Artículo 326 numeral 4, literal “a” COGEP), como de pago por consignación (Art. 332, numeral 9 COGEP), es decir, se vienen sustanciando dos acciones en un mismo proceso a pesar de que se encuentran claramente definidas en el COGEP y que deben ser iniciadas por diferentes actores por cuerda separada, es decir, el Juicio de controversia por falta de acuerdo que debe iniciarlo el EXPROPIADO y el juicio de pago por consignación que debe iniciarlo el ENTE EXPROPIANTE.

METHOD

La investigación se desarrolló como una revisión jurídica documental de enfoque cualitativo. Se utilizaron dos métodos complementarios: el dogmático-jurídico, para interpretar y sistematizar las normas, principios y precedentes aplicables; y el comparado, para contrastar los criterios de valoración y las garantías procedimentales de Ecuador con Argentina, Chile, Francia y Alemania. Esta delimitación evitó acumular denominaciones metodológicas que no correspondieran a operaciones efectivamente realizadas.

El objetivo general fue analizar los criterios jurídicos, técnicos y doctrinales utilizados para valorar bienes inmuebles en los procesos de expropiación en Ecuador, con el fin de determinar si el uso predominante del avalúo catastral garantiza una indemnización justa y el derecho a la propiedad. La unidad de análisis estuvo constituida por normas, decisiones judiciales, artículos científicos y textos doctrinales relacionados directamente con la expropiación inmobiliaria, el justiprecio, el catastro y la valoración comercial.

La búsqueda científica se realizó entre enero y julio de 2026 en Scopus, Web of Science, SciELO y Google Scholar. Se combinaron los términos “expropiación”, “justiprecio”, “avalúo catastral”, “valor de mercado”, “compensación”, “compulsory acquisition”, “cadastral valuation”, “market value” y “fair compensation” mediante los operadores AND y OR. Para la literatura científica se priorizaron publicaciones de 2021 a 2026. Las normas y sentencias se localizaron en portales oficiales de Ecuador y de los países comparados.

Se incluyeron fuentes que: a) regularan o analizaran la expropiación de inmuebles; b) describieran criterios técnicos de valoración o componentes indemnizatorios; c) examinaran garantías constitucionales, administrativas o judiciales; d) correspondieran a Ecuador o a los cuatro países seleccionados; y e) permitieran verificar autoría, fecha y contenido completo. Se excluyeron páginas comerciales, entradas sin respaldo editorial, duplicados, documentos ajenos a la valoración indemnizatoria y textos cuyos datos bibliográficos no pudieron comprobarse. Las normas y obras

doctrinales anteriores a 2021 se conservaron únicamente cuando mantenían vigencia o resultaban indispensables para la interpretación.

El corpus final quedó integrado por 38 documentos: nueve normas e instrumentos técnicos ecuatorianos, ocho instrumentos normativos extranjeros, cuatro decisiones judiciales, doce artículos científicos y cinco textos doctrinales. Las sentencias 14-14-IN/21, 2737-19-EP/24 y 400-EP/24 fueron seleccionadas porque abordan la constitucionalidad del régimen expropiatorio, la motivación y tutela judicial, y la determinación o revisión del precio. Se añadió el caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador como precedente interamericano directamente vinculado con indemnización, proporcionalidad y duración del procedimiento.

La información se extrajo mediante una matriz que registró: identificación y jerarquía de la fuente, finalidad de la expropiación, criterio de valoración, fecha relevante, componentes de la indemnización, participación pericial, mecanismo de impugnación, estándar jurisprudencial y consecuencia jurídica. Cada documento se revisó en dos momentos: primero se identificaron sus reglas y argumentos centrales; después se contrastaron coincidencias, diferencias y vacíos. El análisis fue cualitativo y no incluyó datos estadísticos ni una comparación cuantitativa entre avalúos catastrales y comerciales.

La comparación jurídica se efectuó por equivalencia funcional. En lugar de asumir que instituciones con nombres semejantes producen los mismos efectos, se examinó cómo cada ordenamiento determina la base de valoración, quién realiza la tasación, qué perjuicios reconoce y qué vías de revisión ofrece. Los mecanismos extranjeros se utilizaron como referentes analíticos, no como modelos que puedan incorporarse sin evaluar su compatibilidad constitucional, sus costos y las capacidades institucionales ecuatorianas.

RESULTS

Entre los resultados y hallazgos en la investigación, encontramos los siguientes:

La revisión identificó seis criterios de valoración: avalúo catastral o fiscal, valor de mercado sustentado en comparables, costo de reposición, características individualizadas del inmueble, perjuicios patrimoniales adicionales cuando la ley los admite y control técnico o judicial de la tasación. En Ecuador, el catastro posee un peso normativo relevante, pero la Constitución y la jurisprudencia exigen que la indemnización preserve un equilibrio razonable y pueda ser controvertida (21,8,22,23,24,25,26).

Violación de derechos.- La utilización exclusiva del avalúo municipal masivo como precio de expropiación provoca una vulneración directa a la propiedad privada, ya que no representa el valor real y comercial del bien expropiado.

Según la normativa establecida en Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC) y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), al momento de efectuar el trámite administrativo de expropiación únicamente se considera el avalúo catastral constantes en los GADS cantonales.

En lo que respecta a la legislación comparada, se establece que tienen similares características, a decir que la expropiación será efectuada por causas de utilidad pública o interés social y que la ley establecerá una justa indemnización, pero distinguimos que en estos países existe una diferencia sustancial, que tiene relación a que sí se realiza un procedimiento idóneo a fin de cancelar la indemnización justa que corresponda, sin violentar el derecho a la propiedad del propietario del bien, en referencia a que se consideran el valor objetivo del mercado, incluso el lucro cesante y en Chile con una tasación efectuada por peritos expertos en la materia.

Dentro de los artículos científicos efectuados por Garzón Asanza, Karen Ibeth, Ortega Córdova, Jenny Jesús, Orellana Izurieta William Gabriel, Alomoto Cepeda Boris Paolo, Narváez Atarihuana Edison Andrés, Ormaza Ávila Diego Andrés y Zamora Vásquez Ana Fabiola que han sido detallados en el desarrollo de este artículo, se puede establecer que efectivamente al momento de realizar los procesos de expropiación en Ecuador, se recurre a los avalúos catastrales que si bien es cierto la normativa establece que deben ser actualizados cada dos años, sin embargo dicha actualización en algunos casos se incumple, es por ello que la indemnización que se cancela, está por debajo del precio justo, lo que ha generado la vulneración de los derechos del administrado, siendo también evidente que a más de existir diferencias en cuanto a la indemnización también existen vacíos normativos que limitan la actuación de la administración, siendo necesario la reformas legales correspondientes a fin de que no continúe afectándose el derecho a la propiedad.

Límites Jurisdiccionales.- Aunque la Corte Constitucional en las sentencias Nro. 2737-19-EP/24, Nro. 400-EP/24, Nro. 14-14-IN/21, resumidas en la Tabla 2, ha determinado que el avalúo catastral es una herramienta técnica válida de la administración pública para calcular el precio, exige que los jueces analicen otros criterios financieros y económicos para no interferir con la garantía de indemnización justa, sin embargo administrativamente no se aplican estos criterios.

Implicaciones derivadas de los resultados.- La revisión evidenció la conveniencia de tratar el avalúo catastral como una referencia susceptible de contraste, especialmente cuando existan elementos verificables de desactualización, mejoras no registradas o divergencias con operaciones comparables. Esta implicación se desarrolla en la discusión y no se presenta como un resultado empírico ni como una reforma definitivamente validada.

Tabla 1. Comparación jurídica de los criterios de valoración y las garantías procedimentales

País	Referencia de valoración	Intervención técnica	Revisión
Ecuador	Avalúo catastral como referencia; contraste según el caso	Catastro y peritaje en controversia	Administrativa y judicial
Argentina	Valor objetivo y daños directos	Tribunal de Tasaciones	Judicial
Chile	Daño patrimonial efectivamente causado	Comisión pericial provisional	Reclamación judicial
Francia	Perjuicio directo, material y cierto	Oferta y valoración individual	Juez de la expropiación
Alemania	Valor de mercado y perjuicios legalmente admitidos	Datos y órganos de valoración	Judicial

Nota. Elaboración propia a partir de la normativa revisada.

La Tabla 2 sintetiza los tres precedentes constitucionales examinados. Su presentación en Resultados permite identificar de forma ordenada el problema jurídico de cada caso y el criterio relevante para la valoración o la tutela del derecho de propiedad.

Tabla 2. Síntesis de sentencias sobre expropiación en Ecuador

Dependencia	Numero de causa	Antecedentes	Criterio
Corte Constitucional Del Ecuador	Sentencia 14-14-IN/21	Los señores: Vilma Azucena Morán Suárez y Andrés Jiménez Valdivieso, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del numeral 35 del artículo 1 de la “Ley de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de moradores y poseionarios de predios que se encuentren dentro de la circunscripción territorial de los cantones Guayaquil, Samborondón y el Triunfo y en contra de la segunda disposición general incorporada en virtud de la ley que reformó dicha norma. La acción fue dirigida en contra de la Asamblea Nacional del Ecuador y el Presidente de la República.	Dictamina que el Estado (incluyendo Gobiernos Autónomos Descentralizados) puede expropiar bajo tres condiciones ineludibles: Declarar expresamente la utilidad pública o interés social y nacional. Determinar de forma concreta el uso que se le dará al bien. Realizar previamente una valoración justa, indemnización y pago. Además, la Corte aclara que una vez cumplido esto, el juicio de expropiación solo debe servir para definir el monto económico, no para frenar el acto de utilidad pública.
Corte Constitucional del Ecuador	Sentencia Nro. 400-EP/24	La compañía Comandita Simple IK Irina Korotkevich y Asociados (“Comandita”) presentaron una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“Alcaldía de Quito”). La controversia provino de la expropiación especial de un inmueble de 55.101,33 metros cuadrados en donde se alegó no haber recibido el justo precio.	Se estableció, sobre la protección del derecho a la propiedad, determinando que una confiscación sin un proceso expropiatorio formal es una vulneración directa. Señalan que los reclamos por el pago del justo precio en expropiaciones especiales deben tramitarse en la vía ordinaria contencioso administrativa, y no mediante una Acción de Protección manifiestamente improcedente.

Dependencia	Numero de causa	Antecedentes	Criterio
Corte Constitucional del Ecuador	Sentencia Nro. 2737-19-EP/24	Los señores Delfín Hermógenes Barcia García y Alba Azucena González Villacreses presentaron una acción de protección con medida cautelar en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo ("GAD de Portoviejo"). Los actores alegaron la vulneración del derecho a la propiedad, a la no confiscación, al debido proceso y a la defensa. Estas vulneraciones provendrían por la afectación de cinco lotes de su propiedad a raíz de la construcción de una obra del GAD de Portoviejo, sin haber sido previamente expropiados.	La Corte estableció que toda limitación a la propiedad que no se produzca bajo la expropiación -debido proceso, pago de justo precio y declaratoria de utilidad pública- es una confiscación. Recordó, además, que su jurisprudencia ha abordado supuestos en los que se ha afectado, destruido o expropiado indirectamente bienes y han acarreado vulneración de derechos constitucionales.

Nota. Elaboración propia a partir de las decisiones de la Corte Constitucional del Ecuador.

DISCUSSION

Sobre el tema en discusión, se puede referir también el Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador (Corte IDH), que es el precedente internacional más trascendental en el país sobre expropiación, en donde se condenó al Estado ecuatoriano por violar el derecho a la propiedad debido a expropiaciones prolongadas (más de una década sin pago justo y sin resolución definitiva). Esta sentencia obliga a las entidades estatales a tramitar las indemnizaciones y los juicios de expropiación de manera rápida y justa, reconociendo el valor comercial real del bien.

En Ecuador las controversias por falta de acuerdo en el precio o por expropiación urgente se tramitan en procedimiento sumario ante Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en donde luego del proceso judicial correspondiente se dispone el pago de la indemnización, incluso con la intervención de Peritos designados por el juzgador.

La discusión jurídica central sobre este tema radica en que la legislación ecuatoriana prioriza el avalúo catastral municipal para fijar la indemnización por expropiación, lo que ha generado un conflicto constitucional, ya que estos catastros suelen estar desactualizados y subvalorados, vulnerando el derecho al precio justo (valor de mercado) que el Estado debe pagar.

Mientras que la Constitución garantiza una "justa y previa indemnización" (precio de mercado), normativas como el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) toman el avalúo

<https://doi.org/10.71068/SLJ00002>

catastral como base máxima de pago, con una flexibilización de un porcentaje del 10% adicional, sin embargo esto no cubre el valor real del bien.

Según las investigaciones jurídicas en Ecuador que han sido consideradas en este estudio, advierten que imponer el avalúo catastral como tope máximo constituye una afectación patrimonial desproporcionada y un enriquecimiento injustificado del Estado a costa del propietario.

La doctrina jurídica, las investigaciones y estudios coinciden en que la solución estructural requiere que los GADS (Gobiernos Autónomos Descentralizados) actualicen sus catastros periódicamente y que las leyes incorporen un mecanismo de compensación que contemple el valor real o comercial, garantizando así una indemnización justa.

Los resultados coinciden con Doan y Davy en que la estimación depende de la pertinencia del modelo, la información de mercado y la fecha de referencia (2,3). También guardan relación con De Maria et al., quienes demostraron que los ordenamientos combinan factores diversos y que una compensación aparentemente objetiva puede resultar insuficiente si omite pérdidas relevantes o carece de garantías de aplicación (4). En el caso ecuatoriano, esto significa que el valor comercial tampoco debe aceptarse sin examen: requiere comparables verificables, ajustes explícitos y motivación técnica.

La comparación con Argentina, Chile, Francia y Alemania no permite afirmar que todos utilicen siempre una misma noción de valor objetivo de mercado. Los ordenamientos revisados combinan bases y procedimientos diferentes, aunque comparten la individualización de la tasación y la posibilidad de revisión. La comisión de tres peritos prevista en Chile constituye una opción propia de ese sistema y no demuestra, por sí sola, que Ecuador deba imponer idéntico número en todos los casos. La garantía relevante es la competencia e independencia del profesional, la trazabilidad del método y la contradicción efectiva.

La jurisprudencia ecuatoriana tampoco convierte automáticamente el avalúo catastral en inconstitucional. Las sentencias examinadas exigen que la autoridad motive su decisión y atienda las circunstancias económicas y procesales relevantes (23,24,25). El precedente Salvador Chiriboga añade la necesidad de legalidad, proporcionalidad, plazo razonable y pago oportuno (26). Por tanto, la vulneración debe establecerse a partir de la insuficiencia concreta de la compensación o de las garantías procedimentales, y no presumirse de forma absoluta en todos los expedientes.

En consecuencia, una eventual reforma debería exigir una pericia individual cuando la complejidad, el valor del inmueble o la evidencia aportada revelen una divergencia razonable con el catastro. No se propone un número fijo de expertos, porque el corpus revisado no permite justificar científicamente esa exigencia para todos los casos. La norma debería concentrarse en la independencia, competencia profesional, acceso a los datos, explicación del método y posibilidad de contradicción.

La revisión conjunta de las fuentes permite añadir una precisión metodológica y sustantiva. La actualización del catastro es necesaria, pero no elimina por sí misma toda diferencia frente al mercado, porque ambos valores responden a finalidades, escalas y fechas distintas. Del mismo modo, una pericia comercial no debe aceptarse de manera automática: necesita comparables pertinentes,

identificación de ajustes, inspección del inmueble y exposición de los supuestos utilizados. La decisión jurídicamente adecuada debe explicar por qué el método escogido representa mejor el perjuicio patrimonial en el caso concreto y cómo se atendieron las observaciones del propietario. Este razonamiento reduce afirmaciones generales y permite evaluar la justicia indemnizatoria a partir de evidencia verificable, motivación suficiente y posibilidades reales de contradicción. Además, facilita que las partes comprendan la decisión, identifiquen sus fundamentos técnicos y ejerzan oportunamente los mecanismos administrativos o judiciales previstos por el ordenamiento.

Limitaciones.- El estudio fue documental y no midió directamente la diferencia monetaria entre avalúos catastrales y comerciales. El corpus jurisprudencial se delimitó a tres sentencias constitucionales y un precedente interamericano, por lo que no representa la totalidad de decisiones administrativas y judiciales. La comparación se restringió a cuatro países seleccionados intencionalmente y no controla todas sus diferencias institucionales. En consecuencia, los hallazgos ofrecen criterios interpretativos que deben complementarse con estudios empíricos de expedientes, peritajes y bases catastrales.

CONCLUSIONS

El análisis realizado permite sostener que la sujeción exclusiva al avalúo catastral para fijar el precio en expropiación desplaza el mandato material del artículo 323 de la Constitución, pues convierte la “justa valoración” en un resultado fiscal estandarizado que no siempre refleja el valor real ni las particularidades del bien, cuando el valor indemnizado es insuficiente, la expropiación deja de operar como sustitución patrimonial y se aproxima a una confiscación, vulnerando el derecho a la propiedad reconocido en los artículos 66 numeral 26 y 321, así como la seguridad jurídica del artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, cuyo argumento tiene sustento en las investigaciones, artículos científicos revisados e incluso en los Informes que ha emitido la Superintendencia de ordenamiento Territorial (SOT), quien ha sancionado a un Gad por el incumplimiento de la normativa de actualización de avalúos catastrales.

El esquema de los artículos 58.1 y 58.2 de la LOSNCP solo se reconcilia con la Constitución si el avalúo catastral es tratado como referencia controlable y no como regla de prueba tasada; de lo contrario, la compensación deviene en irrisoria y se quebranta el estándar jurisprudencial que ha sido revisada en las sentencias Nro. 2737-19-EP/24, Nro. 400-EP/24, Nro. 14-14-IN/21 emitidas por la Corte Constitucional de Ecuador, en donde se ha establecido que la falta de una indemnización justa puede vulnerar el derecho a la propiedad del administrado.

Aun cuando el avalúo catastral se elabore conforme a la Norma Técnica Nacional de Catastros del MIDUVI, no puede erigirse en única base para fijar el precio expropiatorio, porque la propia técnica catastral es masiva y fiscal, y su validez depende de investigación de mercado, metodología de costo y actualización periódica que, por diseño, no capta íntegramente atributos singulares del predio ni fluctuaciones puntuales.

El uso exclusivo del avalúo catastral impacta negativamente el derecho del propietario a una compensación justa porque traslada al administrado los costos de la desactualización o de las

deficiencias metodológicas del catastro, que si viene s cierto la norma establece que deben actualizarse cada dos años, en la práctica no se cumple, incluso la normativa de Ecuador impide reconocer mejoras no incorporadas y desatiende condiciones de mercado, con lo cual se rompe la igualdad ante las cargas públicas y se desnaturaliza la finalidad reparadora del justiprecio.

La cuantificación incorrecta del avalúo catastral, utilizada como única referencia, afecta directamente el derecho de propiedad porque impide al expropiado sustituir su activo por otro de similares características, genera un menoscabo no absorbido por el precio y desatiende la prohibición de confiscación del artículo 323 de la Constitución; el daño no se limita al precio base, sino que alcanza la posibilidad de continuar actividades económicas, la estabilidad patrimonial y la seguridad jurídica.

La complementariedad entre avalúo catastral y avalúo comercial, es jurídicamente viable y técnicamente recomendable, pues encuentra respaldo en el COOTAD (artículo 449), en la Norma Técnica del MIDUVI que incorpora enfoques de mercado y costo, y en la jurisprudencia que ha dicho que no se indemniza con un justo precio se puede vulnerar el derecho a la propiedad; integrar pericias de mercado, comparables y costos de reposición permite corregir brechas del valor fiscal y asegurar que la indemnización cumpla la “previa justa valoración” garantizada por la Constitución.

Según la normativa comparada en países de Sudamérica como Argentina, Chile y Colombia, se identifican procedimientos para establecer la indemnización justa de acuerdo a informes técnicos, que reflejan el valor real comercial objetivo de mercado del bien, con lo que en cierta medida garantiza el pago del precio justo, que tiene relación y está acorde a sus legislaciones, que evidentemente no se emplea en nuestro marco normativo, como uno de los requisitos esenciales para la indemnización.

La comparación permitió concluir que los ordenamientos revisados comparten la exigencia de utilidad pública e indemnización, pero difieren en la base de valoración, la intervención pericial y la vía de revisión. Por ello, no corresponde afirmar que todos consideren siempre un valor objetivo de mercado. Su aporte para Ecuador reside en mostrar que la cifra administrativa puede someterse a una tasación individualizada, motivación técnica y contradicción judicial, con las adaptaciones que exige el marco constitucional nacional.

De acuerdo a lo revisado y a la investigación realizada se puede concluir que existe la necesidad de que se reforme tanto la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC) como el Código Orgánico de Organización territorial Autonomía Y descentralización (COOTAD), a fin de que se establezca que al momento de efectuarse un proceso de expropiación, se debe considerar el avalúo catastral únicamente como referencial, acompañada de peritajes comerciales y control jurisdiccional, a fin de evitar la vulneración del derecho a la propiedad.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

1. Toapanta Velastegui TE, Moran Sani MA, Martínez Pérez O. Transferencia a entidades públicas de bienes expropiados en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Rev Lex. 2025;8(30):1592-1612.
<https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i30.366>

2. Doan QC. Determining the optimal land valuation model: a case study of Hanoi, Vietnam. *Land Use Policy*. 2023;127:106578. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106578>
3. Davy B. The German Verkehrswert (market value) of land: statutory land valuation, spatial planning, and land policy. *Land Use Policy*. 2024;136:106975. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106975>
4. De Maria M, Robinson EJZ, Zanello G. Fair compensation in large-scale land acquisitions: fair or fail? *World Dev*. 2023;170:106338. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106338>
5. Dong X, Dong X, Wang F, Fu M, Deng G, Li S, et al. Study on changes in comprehensive land prices for expropriation zones based on land use changes. *Sustainability*. 2024;16(23):10267. <https://doi.org/10.3390/su162310267>
6. Adigeh DT, Abebe BG. The practice of peri-urban land acquisition by expropriation for housing purposes and the implications. *Urban Sci*. 2023;7(2):41. <https://doi.org/10.3390/urbansci7020041>
7. Mathiba G. Compulsory acquisition of property for urban densification in South Africa. *Int J Urban Sustain Dev*. 2024;16(1):383-398. <https://doi.org/10.1080/19463138.2024.2389111>
8. Ecuador. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Registro Oficial, Cuarto Suplemento 140; 7 oct 2025. Disponible en: <https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/LOSNCNP.jsp>
9. Alomoto Cepeda BP. El avalúo catastral y el justo precio en la expropiación [tesis]. Quito: Universidad Central del Ecuador; 2018. Disponible en: <https://www.dspace.uce.edu.ec/>
10. Garzón Asanza KI, Ortega-Córdova JJ, Orellana Izurieta WG. El justo precio en los procesos de expropiación en Ecuador. *MQRInvestigar*. 2025;9(3). Disponible en: <https://www.investigarmqr.com/2025/index.php/mqr/article/view/808>
11. Narváez Atarihuana EA, Ormaza Ávila DA, Zamora Vásquez AF. Avalúos catastrales y expropiación en el cantón Loja. *Polo Conoc*. 2022;7(8). Disponible en: <https://polodelconocimiento.com/>
12. Elvestad HE, Holsen T. Valuation practices in urban land readjustment cases in Norway. *Land Use Policy*. 2024;145:107242. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107242>
13. Kasim I, Squires G, Hutchison N. Digitalisation and valuations: an empirical analysis of valuers' perceptions. *J Prop Res*. 2024. <https://doi.org/10.1080/09599916.2024.2377282>
14. You L. Theories behind change of land expropriation institutions in Cross-Strait. *Land*. 2023;12(10):1867. <https://doi.org/10.3390/land12101867>
15. Qiu L, Yang D, Hong K. Multidimensional preference game and extreme dispute resolution for optimal compensation of house expropriation. *Mathematics*. 2023;11(11):2444. <https://doi.org/10.3390/math11112444>
16. Sefiw N, Alemayehu A, Kebede B. Property valuation in peri-urban land acquisition for cooperative housing development in Woldia, Ethiopia. *Soc Sci Humanit Open*. 2025;12:102293. <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2025.102293>
17. Borbor Muñoz E, Luna Moscoso A. Distinción de la reparación en los procesos de expropiación, artículo 452 del COOTAD [tesis]. La Libertad: Universidad Estatal Península de Santa Elena; 2024. Disponible en: <https://repositorio.upse.edu.ec/handle/46000/11187>
18. Colombia. Ley 1682 de 2013, modificada por la Ley 1742 de 2014 y la Ley 1882 de 2018. Diario Oficial. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/>

19. Germany. Federal Building Code (Baugesetzbuch). Berlin: Federal Ministry of Justice; 2025.
Disponible en: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/>
20. France. Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Paris: Légifrance; 2026. Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074224/
21. Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449; 20 oct 2008. Disponible en:
https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
22. Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303; 19 oct 2010. Disponible en:
<https://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas>
23. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 14-14-IN/21; 7 jul 2021. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gob.ec/>
24. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 400-EP/24; 28 nov 2024. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gob.ec/>
25. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 2737-19-EP/24; 7 mar 2024. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gob.ec/>
26. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador. Sentencia de 6 may 2008. Serie C No. 179. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_179_esp.pdf

FUNDING:

Los autores declaran que este estudio no recibió ningún tipo de financiación externa por parte de agencias públicas, privadas, ni de organizaciones sin ánimo de lucro. Todas las actividades de investigación, análisis y desarrollo fueron realizadas con recursos propios.

CONFLICT OF INTEREST:

Los autores afirman que no existen conflictos de intereses en este estudio y que se han seguido éticamente los procesos establecidos por esta revista. Además, aseguran que este trabajo no ha sido publicado parcial ni totalmente en ninguna otra revista.

AUTHOR CONTRIBUTION

Autor: Eber José Iñiguez Moreno (EJIM), Gustavo Javier Costa Torres (GJCT)

1. Conceptualización: (EJIM)
2. Curación de datos: (GJCT)
3. Análisis formal: (GJCT)
4. Adquisición de fondos:
5. Investigación: (EJIM)
6. Metodología: (EJIM)
7. Administración del proyecto:
8. Recursos:
9. Software:
10. Supervisión: (EJIM) (GJCT)

<https://doi.org/10.71068/SLJ00002>

11. Validación:
12. Visualización: (EJIM)
13. Redacción – borrador original: (EJIM) (GJCT)
14. Redacción – revisión y edición: (EJIM) (GJCT)