

Oficio N°: 12249

Quito, D.M., 26 SEP 2017

Señor ingeniero
Agustín Casanova Cedeño
**ALCALDE DEL GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN PORTOVIEJO**
Portoviejo, Provincia de Manabí.-

Señor Alcalde:

Me refiero a su oficio No. GADMP2017ALCOF1581 de 1 de agosto de 2017, ingresado a esta Procuraduría el 10 del mismo mes y año, mediante el cual formula la siguiente consulta:

“¿Según la Ley de Eficiencia en la Contratación Pública, reformatoria de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en las declaratorias de utilidad pública cuál es el avalúo con el cual se deben pagar los inmuebles a expropiar: a) el avalúo actualizado que conste en el catastro municipal o, b) el avalúo del año anterior al anuncio del proyecto o declaratoria de utilidad pública?, eso considerando el Art. 58.1, párrafo segundo?”.

De conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, a través del oficio No. 11760 de 16 de agosto de 2017, esta Procuraduría le solicitó remitir el criterio jurídico debidamente fundamentado por parte del Procurador Síndico Municipal, respecto del objeto de su consulta, habiendo recibido como respuesta el oficio No. GADMP2017PSMOFI-335 de 22 de agosto de 2017, ingresado a este Organismo el 28 del mismo mes y año, suscrito por la Procuradora Síndica Municipal subrogante, al cual se anexa copia certificada del memorando No. GADMP2017PSMMEM1031 de 31 de julio de 2017, suscrito por el Procurador Síndico titular, que contiene el criterio jurídico del Gobierno Autónomo Descentralizado consultante.

De manera previa y a fin de contar con mayores elementos de juicio para atender su requerimiento, mediante oficios Nos. 11761 y 11762 de 16 de agosto de 2017, este Organismo requirió el criterio institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública y de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, en su orden.

Mediante oficio No. SERCOP-DAJ-2017-0491-OF de 1 de septiembre de 2017, ingresado a este Organismo el 4 del mismo mes y año, la Directora de Asesoría Jurídica del Servicio Nacional de Contratación Pública atendió el requerimiento de esta Procuraduría; y, el Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, a través del oficio No. 640-DE-AME-2017 de 31 de agosto de 2017, ingresado en esta Dependencia el 4 del mismo mes y año, remitió el memorando No. 425-DNAJ-AME-2017 de 30 de agosto del año en curso, que contiene el criterio de dicha Asociación.

12249

El Procurador Síndico Municipal en el memorando No. GADMP2017PSMMEM1031 de 31 de julio del 2017, señala como antecedente lo siguiente:

“Mediante Registro Oficial No. 966 del 20 de marzo de 2017, se expidió la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, la misma que contiene reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en relación a la declaratoria de utilidad pública y su procedimiento.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo, se encuentra en la necesidad de realizar procesos de declaratoria de utilidad pública para la ejecución de la Construcción del Mercado Central del cantón”.

Del informe jurídico que antecede, el Procurador Síndico Municipal cita los artículos 323, de la Constitución de la República, 446, 447, 494 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 58, 58.1 y 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en base de los cuales efectúa el análisis que transcribo y concluye con el siguiente criterio jurídico:

“Como podemos observar de las normas revisadas y como es lógico, se trata de dos momentos en el procedimiento de expropiación, el uno en el cual se declara de utilidad pública el bien y en el cual se fija el precio que debe ser mínimo el que consta en el avalúo (**avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Municipal**) y es en el segundo momento en el que para negociar el precio final, se debe considerar el **10% del avalúo sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior**. Continúa posteriormente la ley dando los pasos a seguir según los momentos del proceso, culminando prácticamente el mismo con la reversión del bien en caso de no haberse utilizado para los fines de la expropiación.

Por otra parte, el artículo 58.1 al referirse sobre la declaratoria de utilidad pública de otras instituciones del estado, dice: “El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano tendrá el plazo de un mes para entregar el avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de las declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones’, de lo que se desprende que la normativa se refiere a dos documentos diferentes cuya utilización se corresponde con sus respectivos momentos, esto es el ‘avalúo registrado en el catastro municipal’ que se refiere al momento de la declaratoria de utilidad pública (momento actual); y el avalúo sobre el que se pagó el impuesto predial del año anterior’, que se utilizará en el momento de la negociación.

Adicional a lo ya indicado, podemos observar que el artículo 58.24 (sic), referente a la falta de acuerdo indica que en este caso ‘...El

propietario podrá impugnar dicho acto ante las y los jueces de lo contencioso administrativo, exclusivamente en cuanto al justo precio, de conformidad con el trámite que para el juicio de expropiación establecido en el Código Orgánico General de Procesos...' y el juicio de expropiación no tiene sino el único fin de fijar el justo precio, no teniendo sentido tal norma si el precio a pagar fuera el avalúo del año anterior, ya que no habría en este caso, ningún precio que discutir ante los jueces dentro del juicio de expropiación, además del hecho de que el ámbito de las normas incluye tanto al sector privado como al sector público, no pudiendo pretenderse que una parte beneficie al sector público, ordenándose actualizar los catastros permanentemente, de acuerdo al Art. 494 del COOTAD, lo que obviamente beneficia a los GADS en la tributación, y por otro lado al momento de pagar el valor de la expropiación se perjudique al privado con el valor menor al estipulado en sus propios registros (catastro) y por el cual se benefició el sector público.

Sin embargo de lo expuesto y revisando la respectiva normativa, puntualmente el artículo 58.1 de la norma en cuestión, podemos observar que esta tanto en su párrafo segundo y tercero, en lo que podría ser un error de redacción, pero que sin embargo genera dudas, dice: *'El precio que se convenga y no podrá exceder del diez por ciento (10%) **sobre el valor del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior** al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones, el cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y las obras ajenas a la acción del propietario. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano tendrá el plazo de un mes para entregar el **avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior** al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones'*.

Pudiendo interpretarse como que el valor del justo precio se determina en función del avalúo del año anterior al anuncio del proyecto o de declaratoria de utilidad pública, lo que evidentemente podría implicar una considerable brecha económica respecto de la valoración actualizada, afectándose así la determinación del justo precio, significando por lo tanto una violación al derecho constitucional de la propiedad: generándose ante esta situación una duda razonable, que para dilucidarla se siquiere elevar una consulta a la Procuraduría General del Estado, sobre la inteligencia de la ley". (El énfasis corresponde al texto original).

Con relación a esta consulta, la Directora de Asesoría Jurídica del Servicio Nacional de Contratación Pública, en su oficio No. SERCOP-DAJ-2017-0491-OF, cita el artículo 11 numeral 2, 66 numeral 4, 82, 226, 227, 288, 323 y 424 de la Constitución de la República, artículos 4, 5 9 numerales 1 y 2, 10, 58 y 58.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, artículos 62 y 63 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema



12249

Nacional de Contratación Pública, el artículo 15 y la Disposición Transitoria Cuarta de la Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el SERCOP, así como también los artículos 5, 6 y 7 del Código Civil y los artículos 1, 446 y 447 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Con tales fundamentos normativos, como análisis y criterio institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP, en el oficio de la referencia, se manifiesta lo siguiente:

“III. ANÁLISIS

(...) se debe considerar que el pago que se realiza al dueño del inmueble que será objeto de expropiación se efectuará en relación a la fecha de inicio del trámite correspondiente; es decir, si la expropiación se lleva a cabo antes de las reformas de 20 de marzo de 2017, el pago correspondiente por el bien afectado se lo realizará en función al avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad en la que se encuentre dicho bien, y se considerará **los precios comerciales actualizados de la zona**; mientras que para los procesos de expropiación que se hayan iniciado a partir del 20 de marzo de 2017, además de contar con la declaratoria de utilidad pública y de interés social, el valor del avalúo predial será el registrado en el catastro municipal sobre el cual se pagó el último impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones.

(...)

Por su parte es importante considerar que, como efecto de la declaratoria de utilidad pública y de interés social, como primera instancia se deberá realizar la negociación sobre el precio a cancelar en atención al bien inmueble objeto de la expropiación, la misma que se efectuará entre las partes interesadas, y cuyo valor final a pagar por parte de la entidad no podrá exceder del (diez) 10% del avalúo registrado en el catastro municipal del año anterior al anuncio del proyecto -para el caso de construcciones- o declaratoria de utilidad pública e interés social -para otro tipo de adquisiciones-, en concordancia con lo previsto en el segundo inciso del artículo 58.1 de la LOSNCP.

(...)

IV CRITERIO

En el caso particular que nos corresponde, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo, señala en su parte pertinente que dentro de las actividades inherentes a las que desarrolla y como proyecto tienen la construcción del 'Mercado Central', para lo cual deberá observar lo que determina el Capítulo V, relativo a los Procedimientos Especiales, Sección II, dentro de la cual se contempla el procedimiento para la adquisición de bienes inmuebles, es decir,



que la entidad deberá justificar y motivar **la declaratoria de utilidad pública y el interés social** que significa la expropiación de un determinado inmueble así como las condiciones políticas – económicas que motivaron la implementación o la construcción de dicha obra, la misma que prestará un servicio público, para lo cual en el segundo inciso del artículo 58.1 se señala claramente que el precio que se negociará **para el pago del inmueble será sobre la base del valor del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de la construcción de una obra.**

En atención a la normativa analizada previamente y en atención a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para proceder con el trámite expropiatorio la entidad deberá contar con la **declaratoria de utilidad pública e interés social del inmueble**, considerando que el valor que se deberá cancelar y negociar por dicho bien será en función del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto, siempre que dicha expropiación haya iniciado a partir de la expedición de la Ley Orgánica para la Eficiencia en Contratación Pública”. (El énfasis corresponde al texto original).

De su parte, el Director Nacional de Asesoría Jurídica de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, en el Memorando No. 425. DNAJ-AME-2017, cita los artículos 82 y 323 de la Constitución de la República, 446 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y los artículos 58 y 58.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en base de los cuales manifiesta el siguiente criterio institucional:

“III. ANÁLISIS

(...)

Previamente hay que distinguir los momentos que se dan en una expropiación. El consultante ha hecho referencia a la declaratoria de utilidad pública y luego al momento del pago. La declaratoria de utilidad pública es el acto administrativo por medio del cual se determina –como su nombre lo indica- la utilidad del predio que se puede dar para beneficio general y que por tanto acarrea un interés social. Por otro lado, el pago es la indemnización que el municipio da al administrado para ocupar el bien y así quitar el derecho del administrado a la propiedad. Por lo tanto, el pago es la consecuencia de una serie de etapas de la institución de expropiación a saber: anuncio del proyecto; y, declaratoria de utilidad pública.

(...)

Ahora bien, con el artículo 58 de la Ley ibidem se distinguen dos posibilidades para iniciar el trámite expropiatorio: la declaratoria de utilidad pública y de interés social; y, el anuncio del proyecto.

El anuncio del proyecto, conforme el artículo 66 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, define al anuncio del proyecto como el instrumento que tiene por finalidad permitir fijar el avalúo de los inmuebles dentro de la zona de influencia de obras públicas, al valor de la fecha del anuncio público de las respectivas obras. Por lo tanto, la declaratoria de utilidad pública como el anuncio del proyecto tienen el mismo efecto de fijar los valores de los predios antes de la declaratoria de expropiación y su consecuente pago.

IV. CONCLUSIÓN

(...)

Se puede concluir que, el avalúo que se debe pagar por los bienes inmuebles a expropiar será el: (...) *avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones*, como lo determina el inciso segundo del artículo 58.1 de la Ley para la Eficiencia de la Contratación Pública.

No obstante de aquello, la redacción legal actual ha fijado parámetros legales (no convencionales ni judiciales) para la indemnización por expropiación, situación que advertimos -como también cree el Procurador Judicial del GADM Portoviejo- podría afectar al principio constitucional del 'justo precio', consagrado en el artículo 323 de la Constitución y en atención a los principios de unidad, coherencia y seguridad jurídica, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República. Por lo tanto, se podría sugerir que se faculte al administrado, realizar la solicitud de actualización del avalúo del catastro del bien inmueble correspondiente al año anterior al del **anuncio el proyecto o, la declaratoria de utilidad pública o de interés social**, evitando así un conflicto jurídico, en razón de la '*justa valoración*' consagrada". (El énfasis corresponde al texto original)

El artículo 323 de la Constitución de la República¹ prescribe lo siguiente:

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

La disposición constitucional invocada permite la expropiación de bienes por parte de las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley, a la vez que prohíbe la confiscación.

¹ Publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.



Concordante con la norma constitucional, el artículo 446 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD)², prevé que con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, por razones de utilidad pública o interés social, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y el pago de conformidad con la ley, prohibiendo cualquier tipo de confiscación.

Las normas constitucional y legal antes invocadas, se refiere a la “justa valoración”, por lo que es pertinente citar al tratadista Roberto Dromi³, quien define:

“2) Valor justo. Supone que el expropiado debe recibir un valor equivalente de aquel del cual se lo priva, de modo actual e integral.

Dicho valor debe representar una suma al contado o en término razonablemente equivalente, por lo cual el dueño el bien, deseoso de vender pero no obligado a hacerlo, hubiera vendido su propiedad a un comprador deseoso de ello pero no obligado a hacerlo”.

Por su parte, el artículo 447 del COOTAD⁴, con relación a la expropiación, dispone lo siguiente:

“Art. 447.- Declaratoria de utilidad pública.- Para realizar expropiaciones, las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal, resolverán la declaratoria de utilidad pública, mediante acto debidamente motivado en el que constará en forma obligatoria la individualización del bien o bienes requeridos y los fines a los que se destinará. A la declaratoria se adjuntará el informe de la autoridad correspondiente de que no existe oposición con la planificación del ordenamiento territorial establecido, el certificado del registrador de la propiedad, el informe de valoración del bien; y, la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para proceder con la expropiación.

Para el caso de empresas públicas el presidente del directorio en su calidad de máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado podrá declarar de utilidad pública o de interés social, con fines de expropiación mediante acto motivado y siguiendo el procedimiento legal respectivo, con la finalidad de que la empresa pública pueda desarrollar actividades propias de su objeto de creación.

² Publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

³ Derecho Administrativo, Décimo Segunda Edición, Editorial Ciudad Argentina, 2009, Pág. 914.

⁴ Inciso segundo sustituido por Ley Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 166 de 21 de enero de 2014 y artículo reformado por artículo 15 de Ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 966 de 20 de marzo de 2017.



Si el gobierno parroquial requiriera la expropiación de bienes inmuebles, solicitará documentadamente la declaratoria de utilidad pública al alcalde o alcaldesa del respectivo cantón. Dichos inmuebles, una vez expropiados, pasarán a ser de propiedad del gobierno parroquial.

Para la determinación del justo precio, el procedimiento y demás aspectos relativos a la expropiación se aplicará lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública". (El énfasis me corresponde).

El primer inciso de la disposición legal previamente transcrita determina que, corresponde a las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal, resolver la declaratoria de utilidad pública, mediante acto debidamente motivado en el que se individualizará el bien o bienes requeridos y los fines a los que se destinará.

Adicionalmente, el artículo en mención, establece disposiciones especiales para las empresas públicas y gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, a la vez que en su último inciso nos remite a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante LOSNCP), para la determinación del justo precio, el procedimiento y demás aspectos relativos a la expropiación, por lo cual corresponde citar el artículo 58 de la LOSNCP⁵:

"Art. 58.- Declaratoria de utilidad pública. Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública y de interés social de acuerdo con la Ley.

A la declaratoria se adjuntará el certificado del registrador de la propiedad; el avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano; la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto; y, el anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras de conformidad con la ley que regula el uso del suelo.

La declaratoria se notificará, dentro de tres días de haberse expedido, a los propietarios de los bienes a ser expropiados, los poseedores y a los acreedores hipotecarios.

La expropiación de tierras rurales con fines agrarios se regulará por su propia ley.

La declaratoria de utilidad pública y de interés social se inscribirá en el Registro de la Propiedad. El Registrador de la Propiedad cancelará

⁵ El artículo 5 de la Ley para la Eficiencia en la Contratación Pública, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 966 de 20 de marzo de 2017 dispuso sustituir el artículo 58 por los siguientes (Artículos 58 a 58.9).



12249

las inscripciones respectivas, en la parte correspondiente, de modo que el terreno y pertenencias expropiados queden libres, y se abstendrá de inscribir cualquier acto traslativo de dominio o gravamen, salvo que sea a favor de la institución pública que requiere la declaración de utilidad pública y de interés social. El Registrador comunicará al juez la cancelación en caso de embargo, secuestro o prohibición de enajenar, para los fines consiguientes". (El énfasis me corresponde)

Del inciso primero de la norma previamente invocada, se desprende que cuando una institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, requerido para la satisfacción de las necesidades públicas, le corresponde a la máxima autoridad emitir la declaratoria de utilidad pública y de interés social, a la que se debe adjuntar, entre otros documentos que allí se señalan, el avalúo establecido por la dependencia de avalúos; y, en el caso de construcción de obras, el anuncio del proyecto, de conformidad con la ley que regula el uso del suelo.

El artículo 60 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo⁶, dispone que los instrumentos para regular el mercado del suelo establecen mecanismos para evitar las prácticas especulativas sobre los bienes inmuebles y facilitar la adquisición de suelo público para el desarrollo de actuaciones urbanísticas e incluye entre tales instrumentos al "anuncio de proyecto", el cual es definido en el artículo 66 de la Ley Orgánica *Ibidem*, en los siguientes términos:

"Art. 66.- Anuncio del proyecto. El anuncio del proyecto es el instrumento que permite fijar el avalúo de los inmuebles dentro de la zona de influencia de obras públicas, al valor de la fecha del anuncio público de las respectivas obras, a fin de evitar el pago de un sobreprecio en caso de expropiaciones inmediatas o futuras.

El anuncio será obligatorio y se realizará mediante acto administrativo que será publicado en un diario de amplia circulación en la localidad donde se realizará la obra, en la página electrónica institucional, y será notificado al propietario del predio, la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano y al registrador de la propiedad, en el que se establecerá el área de influencia del proyecto y su plazo de inicio, que no será superior a tres años desde su notificación.

En el caso de no concretarse el proyecto anunciado, en el plazo establecido en el inciso anterior, el acto administrativo quedará de oficio sin efecto, debiendo notificarlo a la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, a los propietarios de los predios afectados y al registrador de la propiedad". (El énfasis me corresponde)

⁶ Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 790 de 5 de julio de 2016.

De conformidad con el inciso primero del artículo antes citado, el anuncio del proyecto es el instrumento obligatorio que se emite mediante acto administrativo, en el caso de obras públicas, con la finalidad de fijar el avalúo de los inmuebles dentro de su zona de influencia, al valor de la fecha del anuncio público de las respectivas obras, a fin de evitar el pago de un sobreprecio en caso de expropiaciones inmediatas o futuras. Además, establece el área de influencia del proyecto y su plazo de inicio, que no será superior a tres años desde su notificación.

Adicionalmente, el inciso segundo determina que el acto administrativo a través del cual se realiza el anuncio, será publicado en un diario de amplia circulación en la localidad donde se realizará la obra, en la página electrónica institucional, notificado al propietario del predio y a la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano, así como al registrador de la propiedad; y, en el caso de no concretarse el proyecto anunciado, en el plazo establecido, el acto administrativo quedará de oficio sin efecto, debiendo notificarse del particular a las mismas partes antes señaladas.

De lo hasta aquí analizado, se evidencia que la declaratoria de utilidad pública e interés social y el anuncio del proyecto son dos actos diferentes e independientes, ya que el anuncio del proyecto se aplica exclusivamente para los casos de construcción de obras y precede a la declaratoria de utilidad pública e interés social, que se emite si efectivamente se ejecuta la obra y que permite la ulterior expropiación.

Dicho lo anterior, cabe retomar las regulaciones que sobre expropiación de bienes contiene la LOSNCP, para lo cual es necesario citar el artículo 58.1 relativo a la negociación y precio, mismo que motiva su consulta y cuyo tenor es el siguiente:

“Art. 58.1.- Negociación y precio. Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública y de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el plazo máximo de treinta (30) días, sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble. Para que proceda la ocupación inmediata se debe realizar el pago previo o la consignación en caso de no existir acuerdo. El retiro del valor consignado por el expropiado, que podrá requerirse en cualquier momento dentro del juicio de expropiación, no perjudicará la impugnación propuesta.

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

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano tendrá el plazo de un mes para entregar el avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año

: 12249

anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones.

El órgano rector del catastro nacional georreferenciado determinará el avalúo del bien a expropiar cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano no posea la capacidad técnica para elaborar su catastro, incumpla el plazo anterior o el realizado por la dependencia de avalúos y catastros, a criterio del organismo rector del catastro nacional, no se adecue a la normativa.

En ningún caso se reconocerán las obras efectuadas por el propietario posteriores a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social, según corresponda. Tampoco se reconocerán las obras efectuadas con anterioridad al anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública cuando se realizaron sin autorización, ni aún aquellas que a pesar de tener los permisos respectivos se haya evidenciado mala fe.

Para expropiaciones parciales, del precio fijado conforme la regla anterior, también se deducirá la plusvalía que genere la obra pública que motiva la expropiación en la parte del inmueble no afectado. En estos casos no se cobrará la contribución especial de mejoras que resulte de la obra pública.

Los ajustes por plusvalía serán realizados conforme a la metodología que dicte el órgano rector del catastro nacional georreferenciados.

El acuerdo y la correspondiente transferencia de dominio, se formalizarán en la respectiva escritura pública, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad. Los propietarios deberán tener cancelados todos los impuestos correspondientes a dicha propiedad, excepto los que correspondan a la transferencia de dominio, que no se generarán en este tipo de adquisiciones. Si los tributos se mantuvieran impagos, se deducirán del precio de venta". (El énfasis me corresponde)

Con relación a la materia de su consulta, el artículo 58.1, antes citado, determina que una vez perfeccionada la declaratoria de utilidad pública y de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el plazo máximo de treinta días, sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble.

Del análisis del inciso segundo del artículo 58.1, que establece los límites para la fijación del precio para la expropiación, se desprende que se regulan dos casos, el primero relacionado con la construcción de obras y el segundo que abarca a las demás adquisiciones, estableciendo en ambas situaciones un techo para la negociación del precio, para lo cual se tomará como referencia la fecha del "anuncio del proyecto" y la de "declaratoria de utilidad pública y de interés social" respectivamente.

Añade el tercer inciso, que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano tendrá el plazo de un mes para entregar a la entidad pública que va a implementar un proceso expropiatorio, el avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones.

En este punto, es pertinente señalar que el artículo 55 del COOTAD, establece entre las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales la de: "i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales".

En tal contexto, el artículo 139 del COOTAD regula el ejercicio de la competencia de formar y administrar los catastros inmobiliarios, en los siguientes términos:

"Art. 139.- Ejercicio de la competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios.- La formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los que con la finalidad de unificar la metodología de manejo y acceso a la información deberán seguir los lineamientos y parámetros metodológicos que establezca la ley. Es obligación de dichos gobiernos actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural. Sin perjuicio de realizar la actualización cuando solicite el propietario, a su costa. El gobierno central, a través de la entidad respectiva financiará y en colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, elaborará la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los proyectos de planificación territorial⁷".
(El énfasis me corresponde).

Los catastros municipales constituyen una herramienta fundamental para una gestión técnica y adecuada del suelo en el cantón, así como para la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial y demás competencias municipales y según la norma antes invocada, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales están obligados a actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural, sin perjuicio de realizar la actualización cuando solicite el propietario, a su costa, lo que garantiza al administrado la posibilidad de que el inmueble de su propiedad esté adecuadamente catalogado y avaluado.

Además es necesario tener presente que, según se analizó previamente, los artículos 60 y 66 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, citados en líneas anteriores, determinan que el "anuncio del proyecto" es un instrumento, cuya finalidad es regular el mercado del suelo y evitar las prácticas especulativas sobre los bienes inmuebles, así como

⁷ Inciso primero reformado por Ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 166 de 21 de enero de 2014.



también evitar el pago de un sobreprecio en caso de expropiaciones inmediatas o futuras, que produzcan perjuicio al Estado.

De lo hasta aquí expuesto, también se determina que las reformas introducidas por la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública a la LOSNCP, establecieron entre otras, el procedimiento que deben seguir todas las instituciones públicas, incluidos los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus empresas públicas por remisión expresa del inciso final del artículo 447 del COOTAD, para la expropiación de bienes inmuebles, entre ellas la forma de calcular el precio que se debe pagar al propietario del respectivo bien, en base de los catastros municipales.

Finalmente, las normas contenidas en los numerales 1 y 4 del artículo 18 del Código Civil⁸, en su orden determinan que cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu; y, que el contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.

Por lo expuesto, de conformidad con el análisis jurídico precedente y en atención a los términos de su consulta, se concluye que a partir de las reformas realizadas por la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, de conformidad con el inciso segundo del artículo 58.1 de la LOSNCP, en las expropiaciones requeridas por el sector público, el precio que se convenga no podrá exceder del diez por ciento sobre el valor del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto para el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones, debiendo en ambos casos deducir del precio la plusvalía proveniente de las obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario.

El presente pronunciamiento, se limita a la inteligencia o aplicación de normas jurídicas, siendo responsabilidad exclusiva de la entidad consultante su aplicación a casos particulares.

Atentamente



Dr. Diego García Carrión
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.c. Eco. Laura Vallejo Páez
**DIRECTORA GENERAL DEL SERVICIO
NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Sr. Lcdo. Daniel Avecilla Arias
**PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN
DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS**

⁸ Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 046 de 24 de junio de 2005.