

COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS, DESCENTRALIZACIÓN,
COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

Oficio N° 571-2015 AN-CEGADCOT
Quito D. M., 12 de marzo de 2015

Señora
Gabriela Rivadeneira Burbano
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su despacho.-



Trámite **206065**
Codigo validación **6WWCOZMDVF**
Tipo de documento MEMORANDO INTERNO
Fecha recepción 12-mar-2015 15:53
Numeración documento 571-2015 an-cegadcot
Fecha oficio 12-mar-2015
Remitente VASQUEZ EDWIN
Función remitente FUNCIONARIO

Revise el estado de su trámite en:
<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/com/estadoTramite.jsf>

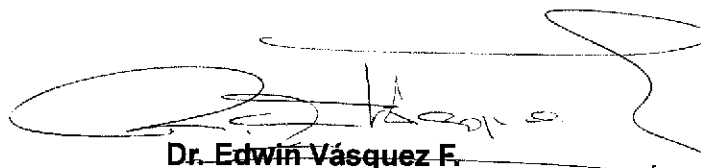
Señora Presidenta:

Sobre la base legal de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, me permito poner en su conocimiento y del Pleno de la Asamblea Nacional, el Informe para Primer Debate del **“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN”**, presentado por el señor Presidente de la República Economista Rafael Correa Delgado, en ejercicio de la facultad conferida en el numeral 2 del artículo 134 de la Constitución de la República.

Particular que informo para los fines consiguientes.

Aprovecho la oportunidad, para expresarle mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente.



Dr. Edwin Vásquez F.

SECRETARIO REALTOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA, PERMANENTE DE
GOBIERNOS AUTÓNOMOS, DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y
ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

**Asamblea Nacional de la República del Ecuador
Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización,
Competencias y Organización del Territorio, Número 8**

Quito, D.M., 11 de marzo de 2015

**INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL
PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE
CONTRATACIÓN PÚBLICA Y AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL,
AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

Calderón Saltos Richard Oswaldo, **Presidente**
Vilema Freire Ángel Ramiro, **Vicepresidente**
Arias Fernández Verónica Elizabeth
Cucalón Camacho Henry Eduardo
De la Cruz Bernardo Herman Ulises
Guevara Villacrés Verónica Margarita
Ocles Padilla María Alexandra
Pabón Caranqui Paola Verenice
Terán Sarzosa Segundo Fausto
Villacreses Peña Octavio Xavier Enrique
Viteri López Christian Humberto
Yandún Pozo Cástulo René

1. ANTECEDENTES

- a) Mediante oficio No. T.6659-SNJ-14-, de 29 de septiembre de 2014, dirigido a la señora Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional, el señor Presidente de la República, Economista Rafael Correa Delgado, presenta para el trámite correspondiente, el proyecto de **Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública**, en ejercicio de la facultad conferida en el numeral 2 del Artículo 134 de la Constitución de la República.
- b) Con Memorando No. SAN-2014-3174, de 6 de noviembre de 2014, suscrito por la doctora Libia Rivas, Secretaria General, dirigido al Presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, Ec. Richard Calderón Saltos, se remite y pone en conocimiento la resolución del Consejo de Administración Legislativa, No. CAL-2013-2015-145, mediante la cual se califica el proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para su correspondiente tratamiento por parte de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio.
- c) Mediante oficio No. T.1056.-SGJ-14-914 de 11 de diciembre de 2014, dirigido a la señora Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional, el señor Presidente de la República, Economista Rafael Correa Delgado, presenta para el trámite correspondiente, el proyecto de **Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública**, en ejercicio de la facultad conferida en el numeral 2 del Artículo 134 de la Constitución de la República.
- d) Con Memorando No. SAN-2015-0080, de 12 de enero de 2015, suscrito por la doctora Libia Rivas, Secretaria General, dirigido al Presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, Ec. Richard Calderón Saltos, se remite y pone en conocimiento la resolución del Consejo de Administración Legislativa, No. CAL-2013-2015-168, mediante la cual se califica el proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para su correspondiente tratamiento por parte de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio.
- e) La Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, en sesión No. 047 – CEGADCOT – 2015 de 4 de febrero de 2014, resolvió solicitar al Consejo de Administración Legislativa la unificación de los dos proyectos presentados por el Presidente de la República que reforman la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por considerar que los dos obedecen a la misma materia.
- f) Mediante Oficio No. AN-525-CEGADCOT-2015 de 22 de enero de 2015, el Asambleísta Richard Caderón Saltos, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, comunica que dicha Comisión resolvió solicitar al Consejo de Administración Legislativa la unificación del proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública con el otro que sobre el mismo tema presentó el señor Presidente.
- g) Mediante Memorando No. SAN-2015-0419 de 9 de febrero de 2015, suscrito por la doctora Libia Rivas, Secretaria General, dirigido al Presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, Ec. Richard Calderón Saltos, se remite y pone en conocimiento la resolución del Consejo de Administración Legislativa, No. CAL-2013-2015-175, que resolvió acoger la solicitud de la

Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio y autorizar que el Proyecto de Ley Reformativa a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública presentado por el señor Presidente Constitucional de la República, sea unificado al Proyecto de Ley Reformativa a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública calificado por el Consejo Administrativo Legislativo mediante Resolución No. CAL-2013-215-145 de 4 de noviembre de 2014, que está tratando la Comisión.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de Ley materia de este análisis, tiene por objeto:

1. Solucionar los problemas vinculados con la especulación del suelo que limitan la gestión expropiatoria del Estado y retrasan la ejecución de las obras públicas impulsadas por el Gobierno Central.
2. Crear mecanismos que permitan al Gobierno Central recuperar parte de la plusvalía generada por la realización de las obras públicas antes indicadas.
3. Homologar las disposiciones contenidas sobre expropiaciones en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
4. Incorporar un nuevo procedimiento para la contratación integral a precio fijo de obras con diseño homologado.

3. SOCIALIZACIÓN DEL PROYECTO Y OBSERVACIONES

En cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se incluyó en el blog de la Comisión el proyecto de Ley y noticias relacionadas con su tratamiento a fin de que la ciudadanía que tenga interés en la aprobación y tratamiento del proyecto o que considere que sus derechos puedan ser afectados, acudan ante la Comisión a exponer sus argumentos.

Durante el análisis del presente informe, presentaron observaciones por escrito en el seno de la Comisión de Gobiernos Autónomos los asambleístas Verónica Arias, Henry Cucalón y Paola Pabón.

Durante el tratamiento del proyecto materia del presente informe, se recibió en comisión general a la Dra. Pamela Saud, funcionaria del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) y al Arq. Marcelo León, Director General del Servicio de Contratación de Obras (SECOB).

4. ANÁLISIS

4.1. Determinación del justo precio

La aprobación de la Constitución de 2008 trajo importantes cambios a nivel del reconocimiento de los derechos fundamentales de la ciudadanía y de los mecanismos para garantizar su cumplimiento por parte del Estado. De esta manera el ser humano adquiere un papel central y por tanto el aparato estatal y sus recursos deben estar encaminados a concretar sus derechos y a garantizar su dignidad.

Este cambio de rumbo constitucional tiene importantes consecuencias en el rol que adopta el Estado en especial en lo relativo a crear las condiciones físicas para que los derechos fundamentales puedan ser efectivamente ejercidos por las personas; siendo obligación del Estado construir la infraestructura necesaria para garantizar a la población el acceso a los servicios básicos y otras obras para alcanzar el buen vivir.

Para la realización de la infraestructura antes indicada se requiere de grandes recursos económicos en especial debido a los costos que significa expropiar el suelo donde se asentarán dichas obras. Además dada la existencia de necesidades básicas insatisfechas el Gobierno Central está invirtiendo grandes recursos para revertir esa situación.

Las inversiones realizadas por el Estado han influido en el aumento del precio de los predios ubicados cerca de ellos, pues éstas generan condiciones que les colocan en una mejor posición frente a otras propiedades, como recibir nuevos o mejores servicios, mejorar las vías de acceso a estos, entre otros que los hacen más atractivos. Lo anterior ha devenido en prácticas especulativas por parte de los dueños de los inmuebles que ante el solo conocimiento de un proyecto público aumentan sus precios, aprovechando la demanda de los compradores. En gran medida este fenómeno se ve reflejado en los catastros elaborados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales, que al actualizar los avalúos comerciales incorporan estos incrementos.

Nuestra Constitución en el artículo 376 prohíbe la especulación sobre el suelo. Esto hace necesario que el Estado, en todos sus niveles de gobierno, adopte medidas para evitar estas acciones que terminan encareciendo el costo de la obra pública, y por tanto limitan la capacidad del Estado para que, en ejercicio de sus competencias, pueda ejecutar proyectos que garanticen a la población el buen vivir. Se hace necesario por tanto, que se adopten medidas que permitan realizar una correcta valoración de los bienes inmuebles sujetos a procesos de expropiación, de tal forma que precautelen los recursos públicos. Una de estas medidas podría ser que el incremento de valor de un predio por la acción e intervención del Estado sea deducido del precio establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad para el correspondiente pago del justo precio del bien expropiado.

Por otro lado, para evitar injusticias al momento de valorar los bienes inmuebles previo al pago del justo precio conforme lo dispone el artículo 323 de la Constitución y garantizar el derecho a la propiedad privada reconocido en el artículo 66, numeral 26 de la misma norma, la indemnización con motivo de la expropiación, deberá incluir aquellas mejoras legalmente realizadas por los propietarios y que no hayan sido tomadas en cuenta por el gobierno autónomo descentralizado municipal al momento de realizar el avalúo correspondiente. Además para reconocer una justa ganancia desde que se hizo el avalúo catastral se debe reconocer como parte del valor del bien inmueble la inflación durante el tiempo que se hizo el avalúo catastral hasta que se efectivice la expropiación.

4.2. Anuncio del proyecto

Otro elemento que se debe tomar en cuenta es que el incremento de los precios no solo responde a la construcción de una obra por parte del Estado, sino a las decisiones públicas sobre su realización. La noticia sobre la construcción de un determinado proyecto genera en los propietarios una expectativa sobre los beneficios futuros que producirá y por tanto influye en el valor de venta y genera especulación, pues pese a no existir la obra, los propietarios comercializan esos predios considerando esa mera expectativa, lo que podría influir en el avalúo municipal.

Por la razón anterior el precio de expropiación no debería estar determinado por la fecha efectiva de la declaratoria de utilidad pública sino por la del anuncio del proyecto respectivo; ya que no sería legítimo que un propietario lucre por la noticia de un futuro proyecto o que bajo la expectativa de ser expropiado realice obras para incrementar el valor del inmueble. Dicho anuncio se plasmará en un acto administrativo que será notificado al administrado y a la dependencia de avalúos y catastros del correspondiente Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

4.3. Recuperación de plusvalía

La Constitución reconoce la competencia que tiene el Estado para el funcionamiento, control y

regulación del mercado. El artículo 283 establece un sistema económico social y solidario, de ahí que el desarrollo de actividades económicas debe ser sustentable y garantizar las condiciones que posibiliten el buen vivir.

Para concretar esta finalidad el artículo 284 de la Constitución establece dentro de los objetivos de la política económica los siguientes:

- "1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional. ...
8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes."

Bajo este amparo constitucional resulta legítimo que la Asamblea establezca mecanismos legales para evitar la especulación del suelo que incrementa los precios de los inmuebles que son objeto de expropiación. Además, con la finalidad de evitar que este fenómeno afecte a los ciudadanos, es importante que la regulación no solo se enfoque en los costos de la expropiación sino que el Estado capture parte de la plusvalía generada por su accionar, lo que permitirá que los ingresos puedan ser redistribuidos al resto de la sociedad mediante la implementación de nuevas obras o la prestación de mejores servicios; es decir distribuir de manera equitativa los beneficios que produce el accionar estatal y que no es consecuencia directa de la acción de los propietarios de los predios. Es importante recordar que este mecanismo ya existe para los gobiernos autónomos descentralizados, por lo que es coherente que el Gobierno Central pueda implementarlo con la finalidad de determinar el justo precio de un bien inmueble.

4.4 Homologación

Es importante indicar que la Asamblea Nacional para mejorar el procedimiento de expropiación modificó los incisos 2 y 7 del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. La reforma tuvo los siguientes objetivos:

1. Permitir que las instituciones públicas, independientemente del proceso de indemnización, puedan ocupar el predio y por tanto se destine al fin social que motivó la expropiación.
2. Evitar la discrecionalidad de los jueces al momento de determinar el valor de los predios.

Si bien estas reformas fueron necesarias para el país, subsisten los problemas vinculados con las expropiaciones, que fueron mencionados anteriormente. Además las reformas no modificaron las normas expropiatorias reguladas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, lo cual en la práctica significó que existen dos regímenes diferentes, uno para los gobiernos autónomos descentralizados y otro para el resto de instituciones públicas. Se vuelve necesario homologar la normativa, es decir la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Por la razón anotada, la propuesta remitida por el Ejecutivo debe ser complementada para garantizar el derecho a la igualdad de las personas. Para los propietarios de un predio resulta indiferente quién expropia, es decir si es el Gobierno Central o los Gobiernos Autónomos Descentralizados, lo importante es que se le reconozca un justo precio por su bien.

Del análisis de la normativa vigente se han encontrado las siguientes diferencias:

1. El artículo 449 del COOTAD establece parámetros para la valoración de los predios, que son:

"a) Actualizará el avalúo comercial que conste en el catastro a la fecha en que le sea

requerido el informe de valoración del bien a ser expropiado. De diferir el valor, deberá efectuarse una reliquidación de impuestos por los últimos cinco años. En caso de que ésta sea favorable a los gobiernos autónomos descentralizados, se podrá descontar esta diferencia del valor a pagar.

b) A este avalúo comercial actualizado se descontarán las plusvalías que se hayan derivado de las intervenciones públicas efectuadas en los últimos cinco años; y,

c) Al valor resultante se agregará el porcentaje previsto como precio de afectación. Si el gobierno autónomo descentralizado no pudiere efectuar esta valoración por sí mismo, podrá contar con los servicios de terceros especialistas e independientes, contratados de conformidad con la ley de la materia.”

Esta norma no se encuentra recogida en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por lo que los inmuebles expropiados por el Gobierno Central deben cancelar un valor mayor al que estarían obligados los gobiernos autónomos descentralizados.

2. De conformidad con el artículo 451 del COOTAD el precio de afectación será hasta un 5% adicional del valor resultante, una vez aplicado los literales a y b del artículo 449 de la misma norma. Una norma similar existe en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, pero el precio del avalúo no puede variar en más del 10%.
3. Existen casos en los cuales la expropiación para una obra afecta solo una parte del predio por lo que el valor de la indemnización debería tomar en cuenta el incremento que el resto del bien sufrirá como consecuencia de la obra, disposición regulada en el artículo 455 del COOTAD, aunque esta capacidad de compensación solo se refiere a expropiaciones que no superen el 5% del total del predio. Esa norma no se encuentra establecida en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
4. La LOSNCP establece ciertos parámetros para facilitar que el juez determine el valor de expropiación de un bien, mientras que en el COOTAD no profundiza en este aspecto.
5. En la LOSNCP los recursos en vía administrativa solo pueden cuestionar la valoración económica del bien, mientras que en el COOTAD se puede incluso impugnar administrativamente la legitimidad de la declaratoria de utilidad pública.

4.5. Contratación integral a precio fijo de obras con diseño homologado

Una de las herramientas que está utilizando el Estado para la ejecución de importantes obras públicas relativas a la prestación de servicios de salud, educación, seguridad, vivienda, administración de justicia, entre otras, es establecer diseños homologados que permitan ahorrar costos relativos al diseño de dichos proyectos, cuando en la práctica independientemente del lugar en que serán implementados las obras en cuestión deben responder a una estructura similar cuyas variantes deberán responder a temas como el climático que varía dependiendo de las cuatro regiones naturales del Ecuador o al tipo de suelo, manteniendo constantes las funcionalidades y estructura general.

Lo anterior implica que un diseño para la construcción de escuelas será el mismo en la mayoría de cantones de la sierra, variando únicamente en aspectos relacionados con el tipo de suelo en donde se vaya a implementar dicho proyecto.

Esta realidad implica que los costos para la realización de estas obras con diseños homologados ya se pueden prever con un grado bastante alto de certeza y por tanto se vuelve particularmente útil la contratación integral a precio fijo que actualmente se encuentra contemplada en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Si bien la normativa actual contempla esta modalidad de contratación, su procedencia es para obras con un presupuesto referencial que sobrepasa el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,1% por el monto del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico anotar que si bien ya existe dicha modalidad, es decir en el 2015 esto significa un monto superior a los 36.317.119,04 Dólares. Este monto implica que su utilización está reservada a grandes infraestructuras y por esta misma razón desde que está vigente esta ley solo se ha dado un proceso de contratación con esta modalidad.

Al existir una experiencia previa sobre los costos que en la práctica implica la construcción de un diseño homologado, en sectores con condiciones climáticas similares, se hace factible que se pueda emplear esta modalidad de contratación para abaratar los costos y los tiempos de construcción de estas obras y su puesta en operación. Por otro lado al mantenerse en esta modalidad de contratación la adjudicación mediante el procedimiento de cotización o licitación, dependiendo del presupuesto referencial, se garantiza que haya una amplia participación de oferentes y la propuesta más conveniente sea acogida por la entidad contratante.

5. CONCLUSIONES

De los argumentos expresados, se concluye que ambas leyes en análisis deben ser reformadas y homologadas para evitar la especulación del suelo con motivo de las obras públicas, y permitir la redistribución equitativa de los beneficios producidos por las intervenciones del Estado en todo sus niveles de gobierno, así como garantizar el derecho a la igualdad formal y material reconocida en nuestra Constitución.

Además la reforma permitirá contar con un procedimiento de contratación que mejorará los tiempos de contratación y operación de las obras y con costos más bajos, sin afectar los principios de transparencia y concurrencia.

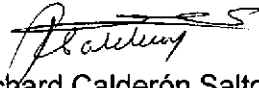
6. RECOMENDACIÓN

Por los argumentos expuestos en el presente informe, la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, considera que el presente proyecto de **LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN** se enmarca dentro de la normativa constitucional y su inclusión en la legislación ecuatoriana es necesaria y conveniente, por lo que se permite presentar al Pleno de Asamblea Nacional el presente informe para su discusión en **PRIMER DEBATE**.

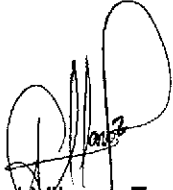
7. ASAMBLEÍSTA PONENTE

El asambleísta ponente es el Señor Presidente de la Comisión, Richard Calderón Saltos, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

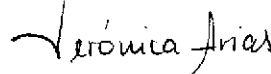
8. NOMBRES, APELLIDOS Y FIRMAS DE ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME



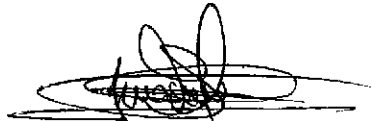
Richard Calderón Saltos
PRESIDENTE



Ángel Vilema Freire
VICEPRESIDENTE
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Verónica Arias Fernández
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

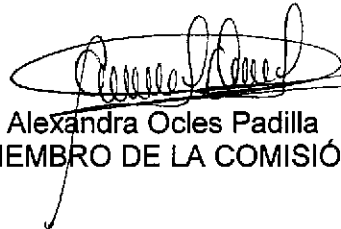


Ulises De la Cruz Bernardo
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

Henry Cucalón Camacho
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Verónica Guevara Villacrés
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Alexandra Ocles Padilla
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Paola Pabón Caranqui
MIEMBRO DE LA COMISIÓN


Fausto Terán Sarzosa
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Octavio Villacrés Peña
MIEMBRO DE LA COMISIÓN



Christian Viteri López
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

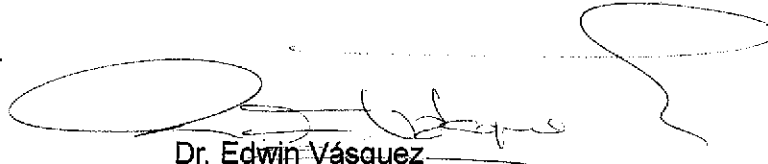


René Yandún Pozo
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

Certificación

Certifico que el presente Informe de Primer Debate del Proyecto de LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN fue debatido y aprobado en el Pleno de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, en sesión N° 049 – CEGADCOT – 2015, celebrada el 11 de marzo de 2015, en la que se registraron, conforme consta en actas, diez (10) votos a favor de la moción de aprobar el informe y dos (2) ausencias de los asambleístas Henry Cucalón y Fausto Terán.

Quito, 11 de marzo de 2015.



Dr. Edwin Vásquez
SECRETARIO RELATOR

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el Ecuador han venido rigiendo en materia de expropiación, las disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el Código de Procedimiento Civil y la Ley de Caminos.

Sin embargo, al momento de realizar el Gobierno Central su gestión expropiatoria, se ha encontrado con varias dificultades que le han impedido ejecutar con mayor agilidad las obras necesarias para beneficio de la ciudadanía.

La primera y más compleja situación, ha sido la especulación del sector inmobiliario, que ocasiona, de conformidad con las disposiciones vigentes aplicables, que el Estado se encuentre obligado a cubrir el importe de los predios a ser expropiados con un incremento desmesurado frente al precio pagado por el sujeto expropiado.

Esta distorsión ha retrasado la intervención del Estado, que no puede compensar del precio a pagar, principalmente la obra pública y deducir todos aquellos incrementos que no hayan pertenecido al dueño del predio.

Es conveniente y necesario que el Estado recupere las revalorizaciones de predios que se producen por su propia acción. Las grandes obras en las que el Estado invierte sus recursos provocan una gran revalorización de predios, cuyo plusvalor debe regresar al Estado, por la vía del cobro de la contribución correspondiente.

Nótese que esta atribución ya la tienen los gobiernos autónomos descentralizados, vía contribución especial de mejoras, por lo que se propone que dicho instrumento pueda ser empleado por la Administración Pública Central e Institucional.

Con la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad en temas expropiatorios se debe homologar tanto las disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Por último la reforma busca establecer un mecanismo de contratación especial para el caso de obras con diseños homologados con la finalidad de reducir los costos y los tiempos de contratación y operación de ciertos proyectos. Por ello es necesario establecer una modalidad de ejecución de obras que permita definir una forma contractual en la cual se tengan los diseños homologados, los estudios de implantación y la definición del costo máximo de la obra, de tal manera de trasladar al contratista la gestión de mayor eficiencia desde el punto de partida definida por el Estado.

CONSIDERANDO:

Que el artículo 66, numeral 4 de la Constitución de la República, reconoce y garantizará a las personas el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

Que el artículo 66, numeral 26 de la Constitución de la República reconoce el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental.

Que de conformidad con el artículo 323 de la Constitución de la República, 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;

Que de conformidad con el artículo 376 de la Constitución de la República, se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado;

Que es necesario fijar las deducciones que deben aplicarse para la determinación del pago del precio definitivo por parte del Estado. Además es necesario homologar las normas sobre expropiación contenidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ; y,

En ejercicio de la atribución conferida por el número 6 del Artículo 120 de la Constitución de la República, expide la siguiente:

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Capítulo I

Reformas a la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

Artículo 1.- Agregar al final del inciso primero del artículo 54 lo siguiente: “, con excepción de lo dispuesto en el artículo 56.1 de esta Ley”

Artículo 2.- Agregar la siguiente sección a continuación del artículo 56:

**“Sección I.2
CONTRATACIÓN INTEGRAL A PRECIO FIJO DE OBRAS CON DISEÑO
HOMOLOGADO**

Art. 56.1.- Contratación integral a precio fijo de obras con diseño homologado.- Para contratar obras de infraestructura cuyos estudios o diseños correspondan a una tipología homologada, las entidades contratantes podrán acogerse a la contratación integral por precio fijo siempre que el monto del presupuesto referencial sea igual o superior a multiplicar el coeficiente del 0,000007 por el Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico, para este efecto se deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. Resolución motivada de la máxima autoridad de la entidad contratante en que se establezca la tipología homologada de la obra de infraestructura a contratarse, previamente autorizada por el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP.
2. Contar con el estudio de implantación en el terreno de la obra de infraestructura a contratarse de conformidad con la normativa establecida por el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP; y,
3. Cumplir con lo establecido en los numerales 1 y 4, y de ser el caso el numeral 2 del artículo 53 de esta Ley.

La selección del contratista para la celebración de este tipo de contratos, se realizará mediante los procedimientos de cotización, licitación o régimen especial, según corresponda al monto de la contratación o al régimen, debiendo las entidades contratantes observar lo establecido en la Sección I “Contrato Integral a Precio Fijo” en todo lo que no se haya previsto expresamente en el presente artículo. Solo cabrá el régimen especial para este tipo de contratación en los casos establecidos en el artículo 2, numeral 8 o el artículo 3 de esta Ley.”

Artículo 3.- Reformar el Artículo 58 de la siguiente manera:

1. Agregar a continuación del primer inciso lo siguiente:

“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; y, la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para proceder con la expropiación.

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

Los propietarios de los bienes declarados de utilidad pública o de interés social podrán impugnar la resolución administrativa de expropiación, dentro de los quince días hábiles siguientes; de no existir respuesta a la impugnación de la declaratoria de utilidad pública o de interés social dentro de los dos meses siguientes, ésta quedará sin efecto.

Fenecido el plazo de impugnación o negada ésta, se inscribirá la declaratoria de utilidad pública o de interés social en el registro de la propiedad. El registrador de la propiedad 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 o de interés social.

Si se expropia una parte de un inmueble, de tal manera que resulte de poca o ninguna utilidad económica al propietario, la conservación de la parte no afectada, éste podrá exigir que la expropiación incluya la totalidad del predio. Además será obligación de la institución expropiante proceder a la expropiación de la parte restante del inmueble si no cumple con el tamaño del lote mínimo exigido por el gobierno autónomo descentralizado municipal correspondiente.”.

2. En el tercer inciso, a continuación de la frase “considerará los precios comerciales actualizados de la zona”, añádase lo siguiente:

“, vigentes a la fecha del anuncio del proyecto, efectuado por la respectiva autoridad pública. El anuncio de proyecto se realizará mediante acto administrativo que establecerá el área de influencia del proyecto y su plazo de inicio, que no será superior a tres años desde su notificación. El anuncio será notificado al gobierno autónomo descentralizado municipal, a los propietarios de los predios y al registrador de la propiedad, para conocimiento público.

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 al gobierno autónomo descentralizado, a los propietarios de los predios afectados y al registrador de la propiedad.

3. Eliminar el inciso 5.
4. En el séptimo inciso, sustitúyase la frase “está obligada a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad” por “fijará el avalúo definitivo de conformidad con el siguiente inciso”;
5. A continuación del séptimo inciso, añádase lo siguiente:

“1. Al avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo gobierno autónomo municipal se sumarán todas las obras realizadas por el dueño más lo cancelado por concepto de contribución especial de mejoras y de recuperación de plusvalías del Gobierno Central.

El avalúo de las mejoras se hará tomando en cuenta los valores declarados al momento de obtener los respectivos permisos municipales y de no constar su valor se hará el avalúo correspondiente en base a los precios comerciales de la fecha en la que se hicieron.

En ningún caso se reconocerán las obras efectuadas por el propietario, posteriores a la fecha señalada en el tercer inciso de este artículo que hayan sido realizadas sin las autorizaciones respectivas.

2. Del total anterior se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario de los cinco años previos.

Para la determinación de la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario se tomará el valor del avalúo actual establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo gobierno autónomo municipal y se restará el valor del avalúo cinco años antes más la tasa de inflación establecida por el organismo nacional competente durante la fecha de vigencia del respectivo avalúo. En el caso que el gobierno autónomo descentralizado municipal no disponga del avalúo catastral de hace cinco años se deberá determinar el valor en base a la metodología que expida el órgano rector del catastro nacional georreferenciado.

3. Al valor resultante se sumará la tasa de inflación establecida por el organismo nacional competente vigentes entre la fecha del anuncio del proyecto y la declaratoria de utilidad pública o interés social.

En el caso de expropiaciones parciales, al precio fijado conforme las reglas anteriores, el juez deducirá el valor de la plusvalía que la obra pública ocasionará en la parte del terreno no afectado por la declaratoria de utilidad pública o interés social.

Igual procedimiento para la determinación del precio seguirán las autoridades de las instituciones públicas durante la fase de negociación del precio a que se refiere este artículo.

En los casos previstos en este artículo, los avalúos municipales se determinarán de conformidad con la metodología que dicte el órgano rector del catastro nacional georreferenciado, acorde a las normas pertinentes.".

6. Agregar como incisos finales:

"En cualquier caso en que la institución pública no destine el bien expropiado a los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública o interés social, dentro del plazo de un año, contado desde la fecha en que quede en firme el acto administrativo de tal declaratoria, el propietario podrá pedir su reversión en la forma establecida en la ley.

De igual manera, podrá solicitar la reversión en el caso que la institución pública no haya cancelado el valor del bien dentro del año siguiente a la notificación de la declaratoria, siempre que no haya sentencia de por medio, en cuyo caso el plazo comenzará a correr desde que se encuentre ejecutoriada.".

Artículo 4.- Añádase una disposición general que diga:

"Séptima.- Si por la ejecución de obras públicas por parte de la Administración Pública

Central e Institucional se producen revalorizaciones en los inmuebles, podrá ésta recuperar tales plusvalías. Para su implementación el organismo público responsable de la obra, previo informe vinculante de la dependencia de avalúos y catastros del respectivo gobierno autónomo municipal sobre los predios incluidos en la zona de beneficio o influencia de la obra así como la plusvalía generada en cada uno, emitirá y notificarán los títulos de crédito, que podrán conceder un plazo de tres años para el pago. Sólo en el caso que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal no posea la capacidad técnica para realizar este informe, la determinación de la zona de influencia y la plusvalía la realizará el órgano rector del catastro nacional georreferenciado.

El pago de la revalorización será exigible a los propietarios de los predios indicados en el inciso anterior desde que concluyó la respectiva obra.

La base del pago de la revalorización será el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas y no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del mayor valor experimentado por el inmueble entre la época inmediatamente anterior a la obra y la época de la determinación de la revalorización.

El organismo público responsable de la obra podrá cobrar el pago de revalorización a través del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

Los recursos recaudados formarán parte del Presupuesto General del Estado. Para el efecto, la Administración Pública tendrá facultad coactiva."

Capítulo II

Reformas al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Artículo 5.- En el artículo 447 realizar las siguientes reformas:

1. Agregar al final del inciso 4 los siguiente:

"Además será obligación del gobierno autónomo descentralizado expropiante proceder a la expropiación de la parte restante del inmueble si no cumple con el tamaño del lote mínimo exigido por el gobierno autónomo descentralizado municipal correspondiente."

2. Eliminar el último inciso.

Artículo 6.- Sustituir los literales a y b del artículo 449 por los siguientes:

"a) Actualizará el avalúo comercial que conste en el catastro a la fecha del anuncio del proyecto. De diferir el valor, deberá efectuarse una reliquidación de impuestos por los últimos cinco años. En caso de que ésta sea favorable a los gobiernos autónomos descentralizados, se podrá descontar esta diferencia del valor a pagar.

El anuncio se realizará mediante acto administrativo, que será notificado al propietario del predio, la dependencia de avalúos y catastros del respectivo gobierno autónomo municipal 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 municipal, a los propietarios de los predios afectados y al registrador de la propiedad.

b) A este avalúo comercial se sumará todas las obras realizadas por el dueño que hayan

sido ejecutadas de conformidad a la normativa vigente en el respectivo gobierno autónomo descentralizado municipal más lo cancelado por concepto de mejoras y de recuperación de plusvalías del Gobierno Central, y descontará la plusvalía que se haya derivado de las intervenciones públicas y de otras ajenas a la acción del propietario de los cinco años previos. En ningún caso se reconocerán las mejoras efectuadas por el propietario, posteriores a la fecha del anuncio del proyecto que hayan sido realizadas sin las autorizaciones respectivas.

Para la determinación de la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario se tomará el valor del avalúo actual establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo gobierno autónomo municipal y se restará el valor del avalúo cinco años antes más la tasa de inflación establecida por el organismo nacional competente durante la fecha de vigencia del respectivo avalúo. En el caso que el gobierno autónomo descentralizado municipal no disponga del avalúo catastral de hace cinco años se deberá determinar el valor en base a la metodología que expida el órgano rector del catastro nacional georreferenciado, acorde a lo determinado en este código y las normas pertinentes.

b.1) Al valor resultante se sumará la inflación fijada por el organismos nacional competente desde que se efectuó el anuncio del proyecto hasta la declaratoria de utilidad pública o interés social.; y,”

Artículo 7.- Sustituir en el artículo 451 la palabra “cinco” por “diez”

Artículo 8.- Agregar a continuación del artículo 451 el siguiente

“Art. 451.1.- Negociación del precio.- Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública o de interés social, se buscará un acuerdo directo con los propietarios, hasta por el lapso máximo de noventa (90) días; sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble.”

Artículo 9.- Agregar como inciso 2 del artículo 453 el siguiente:

“Para la determinación del precio, el juez, a más de aplicar lo establecido en el artículo 449, verificará que en la elaboración de los peritajes para determinar el valor del predio se aplique la metodología y normativa dictada por el órgano rector del catastro nacional georreferenciado.”.

Artículo 10.- Sustituir el segundo inciso del artículo 454 por el siguiente:

“De igual manera, podrá solicitar la reversión en el caso que el gobierno autónomo descentralizado no haya cancelado el valor del bien, dentro del año siguiente contado desde la fecha en que quede en firme el acto administrativo de tal declaratoria, siempre que no haya sentencia de por medio, en cuyo caso el plazo comenzará a correr desde que se encuentre ejecutoriada la sentencia.”.

Artículo 11.- Sustituir el artículo 455 por el siguiente:

“Art. 455.- Pago por compensación.- Si la declaratoria de utilidad pública se hubiera realizado en una parte de la superficie de un predio, el valor del bien expropiado podrá compensarse, en todo o en parte, con el incremento de valor del resto de la propiedad como consecuencia de la intervención pública sobre el bien expropiado. Si el valor de la parte expropiada fuera mayor que el beneficio antes indicado o si debieran demolerse construcciones, se pagará el valor del exceso y si hay construcciones el valor de éstas.”.

Artículo 12.- Derogar el artículo 487.

Artículo 13.- Sustituir el último inciso del artículo 488 por el siguiente:

“En los casos en que dicha ocupación afecte o desmejore las construcciones existentes, el propietario deberá ser indemnizado considerando el valor de la propiedad determinado en la forma prevista en este Código para el caso de expropiaciones.”.

Disposición final.- Las disposiciones de la presente ley reformativa entrarán en vigencia con su publicación en el Registro Oficial.