

Byron Tobar Silva



# Trámite **291899**  
 Código validación **PZWMODP5BP**  
 Tipo de documento MEMORANDO INTERNO documento  
 Fecha recepción 18-jul-2017 11:25  
 Numeración D45-aghcc-17 documento  
 Fecha oficio 17-Jul-2017  
 Remitente CUCALON CAMACHO HENRY EDUARDO.-  
 Función remitente ASAMBLEÍSTA  
 Revise el estado de su trámite en:  
<http://www.asambleanacional.gob.ec/links/estadoTramite.asp>

San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano  
Julio, 17 de 2017  
Oficio No. 045-AGHCC-17

Doctor  
**José Serrano Salgado**  
**Presidente de la Asamblea Nacional**  
Presente.-

30. J. J. J.

De mis consideraciones:

Por medio del presente envío un cordial saludo, al tiempo que me permito solicitar se inicie el trámite legislativo correspondiente al **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**, de conformidad con el art. 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Adjunto al presente se servirá encontrar las firmas de los asambleístas que respaldan el proyecto.

Atentamente,

Ab. Henry Cucalón Camacho  
**ASAMBLEÍSTA POR LA PROV. DEL GUAYAS**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La potestad expropiatoria constituye una facultad estatal de sostenido reconocimiento a lo largo del Derecho Constitucional ecuatoriano. Su razón de ser fundamental es la atención de las necesidades públicas a cargo de la entidad expropiante. En términos estrictamente constitucionales tal atribución se encuentra consagrada en los artículos 323 y 376 de la Ley Suprema vigente, en los siguientes términos:

**“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.”

**“Art. 376.-** Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. 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.”

La existencia de la institución expropiatoria se justifica plenamente, además de lo expuesto, entre otros, en función del papel tutelar del Estado, de su misión facilitadora del ejercicio de los derechos reconocidos por la legislación y del principio de la prevalencia del interés general.

En el suplemento del Registro Oficial No. 790 del 5 de Julio del 2016 se publicó la “LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO”, la cual prevé los instrumentos para regular el mercado del suelo, definiendo en el Art. 60 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...”

Dentro de dichos instrumentos se encuentra el denominado “**Anuncio del proyecto**”, el cual es definido en el Art. 66 de la indicada Ley como “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 párrafo segundo de la indicada disposición determina que:

“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 segundo suplemento del Registro Oficial No. 966 del 20 de Marzo del 2017 consta publicada la “**Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública**”, en cuyo Capítulo I se disponen varias reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. En este sentido el Art. 5 ordena sustituir el Art. 58 por los artículos 58 (en su nueva versión), 58.1, 58.2, 58.3, 58.4, 58.5, 58.6, 58.7, 58.8 y 58.9.

El Art. 58.1, párrafo quinto, dispone lo siguiente:

“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.”<sup>1</sup>

El Art. 58.2 en el párrafo tercero contiene equivalente restricción respecto del reconocimiento de las obras efectuadas sin autorización como también respecto de aquellas que hayan evidenciado mala fe.

En su afán por combatir la informalidad en las construcciones, irregularidad ésta que trae como una de sus consecuencias el riesgo en la seguridad de las personas que habitan o usan el respectivo inmueble o parte de él, así como de terceros, los párrafos indicados de los artículos 58.1 y 58.2 impiden que las entidades expropiantes puedan compensar a los propietarios de las construcciones realizadas sin permiso el justo valor de dichas construcciones.

La construcción que se realiza sin permiso, a pesar de los riesgos que envuelve, no deja de ser de propiedad de quien la hizo si es que tal obra se ejecutó en terreno propio. Si tal construcción se hizo en terreno ajeno, la restricción indicada impide a la entidad expropiante reconocer el valor de la misma en forma independiente al valor del terreno. En ambos casos el particular se ve afectado por la imposibilidad de las entidades expropiantes de compensar a sus titulares respectivos con el valor del justo precio.

Situación que es constitucionalmente necesario corregir en razón de que la propiedad es uno de los derechos tutelados por el Estado, al tenor del Art. 321 de la Ley Suprema, que dispone:

“**Art. 321.-** El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.”

Como se sabe, al tenor del Art. 426, párrafo primero, de la Constitución de la República,

---

<sup>1</sup> Las negrillas son mías.

“Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.” Lo cual, evidentemente, comprende a todas las Funciones e instituciones del Estado.

Siendo la Constitución de la República parte del ordenamiento jurídico, necesariamente el Estado debe hacerla cumplir, pues constituye **deber primordial** de éste, garantizar el ordenamiento jurídico de acuerdo con el Art. 3, numeral 4, de la misma Ley Suprema.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 395 del 4 de Agosto de 2008 estableció en el Art. 6, numeral 31, la siguiente definición de **situaciones de emergencia**:

“Son aquellas generadas por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva.”

Tal definición descarta la posibilidad de evitar la ocurrencia de situaciones dañosas antes de que efectivamente se produzcan los sucesos graves. El fenómeno de “El Niño” constituyó en su última presencia en el Ecuador y en otros países, tales como Colombia y Perú, una corriente prevista, anunciada y reconocida tanto internacional como nacionalmente, no obstante lo cual a los ojos de nuestra legislación no cabía invocarse como una causa de emergencia a efectos de contratación pública, pues la inminencia de su llegada no calificaba como situación de emergencia al tenor del Art. 6, numeral 31 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Semejante situación – la imposibilidad de evitar las situaciones dañosas referidas- termina afectando a los sujetos que por diversas circunstancias son vulnerables ante la ocurrencia de los indicados sucesos graves. Por lo demás, el fenómeno de “El Niño” es un buen ejemplo de una corriente natural de aparición previsible, y por lo mismo no posible de ser calificada jurídicamente como causa de fuerza mayor o caso fortuito, en razón de que ésta eximente de responsabilidad civil exige como requisito la imprevisibilidad de la causa pertinente.

Corolario de lo antes indicado es racional y jurídicamente necesario incorporar la posibilidad de que las situaciones de emergencia, a efectos de contratación pública, puedan configurarse como tales no obstante no haberse producido aún los respectivos acontecimientos graves. Es importante anotar que la Codificación de la Ley de Contratación Pública que fuera derogada por la vigente Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública previó como excepción a los procedimientos precontractuales el caso de la prevención de los daños.

De no reformarse la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en el sentido expuesto nos veremos abocados los habitantes del Ecuador a mantener la situación material y jurídica de no poder ser protegidos, cuando el caso lo amerita, a través de la prevención de los daños o riesgos de que podemos ser objeto ante sucesos graves aún no acontecidos. En resumidas cuentas, actualmente, para poder combatir las

situaciones dañosas, hay que esperar a que las mismas ocurran; lo cual, además de ilógico, es diametralmente contrario a la exigencia de eficiencia - que exige prevención- que determina la Constitución de la República en el Art. 227; como también atenta al adecuado control interno exigido por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. En efecto, esta Ley en el Art. 9 exige como parte de tal control el análisis de los riesgos institucionales y las medidas para afrontarlos.

Finalmente, a efectos de que las pertinentes instituciones del Estado puedan contar con los respectivos títulos de propiedad respecto de los predios que declaraban de utilidad pública para efectos expropiatorios, el Art. 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establecía que *en el supuesto de que no sea posible un acuerdo directo se procederá al juicio de expropiación, conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil*. Éste Código consagraba conceptualmente en el juicio expropiatorio que el actor en tal tipo de juicio es la institución que declaró de utilidad pública el respectivo bien. ( Art. 785)

- a) El Art. 58.1 de la Ley Orgánica antes referida consigna en el párrafo primero que: "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..."
- b) El Art. 58.2 de la misma Ley consagra en el primer párrafo que: "Expirado el plazo sin que sea posible un acuerdo directo la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación tomando como precio el establecido en el artículo anterior sin tomar en cuenta el diez por ciento (10%). 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 para el juicio de expropiación establecido en el Código Orgánico General de Procesos."
- c) De acuerdo con lo antes establecido si el propietario no impugna el acto administrativo expropiatorio la entidad expropiante no podrá contar con el pertinente título de propiedad constituido por la respectiva sentencia judicial. Como se sabe, la sentencia en el juicio expropiatorio es el título de dominio o propiedad de la entidad pública pertinente. Semejante situación – la falta de título - es contraria a la seguridad jurídica que debe tener la entidad pública expropiante.

La entidad estatal no debe depender del ejercicio del derecho del particular a impugnar el acto, para poder obtener el título de propiedad sobre el bien a través de la sentencia. Así, si el particular no impulsa debidamente el proceso éste puede ser declarado en abandono, en cuyo caso la expectativa del título indicado quedará extinguida. Situación que jurídicamente no puede ocurrir cuando el demandante es una institución pública. En éste caso no se puede declarar el abandono de la causa.



- d) El remedio jurídico a la limitación vigente consiste en agregar al párrafo primero del Art. 58.2 el deber de la entidad expropiante de presentar el correspondiente juicio expropiatorio.

LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR  
CONSIDERANDO

- QUE**, la potestad expropiatoria constituye una facultad estatal de sostenido reconocimiento a lo largo del Derecho Constitucional ecuatoriano. Su razón de ser fundamental es la atención de las necesidades públicas a cargo de la entidad expropiante. En términos estrictamente constitucionales tal atribución se encuentra consagrada en los artículos 323 y 376 de la Ley Suprema vigente;
- QUE**, la existencia de la institución expropiatoria se justifica plenamente, además de lo expuesto, entre otros, en función del papel tutelar del Estado, de su misión facilitadora del ejercicio de los derechos reconocidos por la legislación y del principio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular;
- QUE**, en el suplemento del Registro Oficial No. 790 del 5 de Julio del 2016 se publicó la “LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO”, la cual prevé los instrumentos para regular el mercado del suelo, definiendo en el Art. 60 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...”
- QUE**, dentro de dichos instrumentos se encuentra el denominado “**Anuncio del proyecto**”, el cual es definido en el Art. 66 de la indicada Ley como “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.”
- QUE**, en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 966 del 20 de Marzo del 2017 consta publicada la “**Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública**”, en cuyo Capítulo I se disponen varias reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. En este sentido el Art. 5 ordena sustituir el Art. 58 por los artículos 58 (en su nueva versión), 58.1, 58.2, 58.3, 58.4, 58.5, 58.6, 58.7, 58.8 y 58.9. El Art. 6 de esta Ley ordena reenumerar el Art. 58.1 por “Artículo 58.10”.
- QUE**, el Art. 58.1, párrafo quinto, dispone lo siguiente: “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.”<sup>2</sup>

---

2 Las negrillas son mías.

**QUE**, el Art. 58.2 en el párrafo tercero contiene equivalente restricción respecto del reconocimiento de las obras efectuadas sin autorización como también respecto de aquellas que hayan evidenciado mala fe.

**QUE**, en su afán por combatir la informalidad en las construcciones, irregularidad ésta que trae como una de sus consecuencias el riesgo en la seguridad de las personas que habitan o usan el respectivo inmueble o parte de él, así como de terceros, los párrafos indicados de los artículos 58.1 y 58.2 impiden que las entidades expropiantes puedan compensar a los propietarios de las construcciones realizadas sin permiso el justo valor de dichas construcciones. La construcción que se realiza sin permiso, a pesar de los riesgos que envuelve, no deja de ser de propiedad de quien la hizo si es que tal obra se ejecutó en terreno propio. Si tal construcción se hizo en terreno ajeno, la restricción indicada impide a la entidad expropiante reconocer el valor de la misma en forma independiente al valor del terreno. En ambos casos el particular se ve afectado por la imposibilidad de las entidades expropiantes de compensar a sus titulares respectivos con el valor del justo precio. Situación que es constitucionalmente necesario corregir en razón de que la propiedad es uno de los derechos tutelados por el Estado, al tenor del Art. 321 de la Ley Suprema

**QUE**, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 del 4 de Agosto de 2008 estableció en el Art. 6, numeral 31, la siguiente definición de **situaciones de emergencia**: "Son aquellas generadas por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva."

**QUE**, tal definición descarta la posibilidad de evitar la ocurrencia de situaciones dañosas antes de que efectivamente se produzcan los sucesos graves. El fenómeno de "El Niño" constituyó en su última presencia en el Ecuador y en otros países, tales como Colombia y Perú, una corriente prevista, anunciada y reconocida tanto internacional como nacionalmente, no obstante lo cual a los ojos de nuestra legislación no cabía invocarse como una causa de emergencia a efectos de contratación pública, pues la inminencia de su llegada no calificaba como situación de emergencia al tenor del Art. 6, numeral 31 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Semejante situación – la imposibilidad de evitar las situaciones dañosas referidas- termina afectando a los sujetos que por diversas circunstancias son vulnerables ante la ocurrencia de los indicados sucesos graves.

**QUE**, corolario de lo antes indicado es racional y jurídicamente necesario incorporar la posibilidad de que las situaciones de emergencia, a efectos de contratación pública, puedan configurarse como tales no obstante no haberse producido aún los respectivos acontecimientos graves. Es importante anotar que la Codificación de la

Ley de Contratación Pública que fuera derogada por la vigente Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública previó como excepción a los procedimientos precontractuales el caso de la prevención de los daños.

**QUE,** a efectos de que las pertinentes instituciones del Estado puedan contar con los respectivos títulos de propiedad respecto de los predios que declaraban de utilidad pública para efectos expropiatorios, el Art. 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establecía que *en el supuesto de que no sea posible un acuerdo directo se procederá al juicio de expropiación, conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil.* Éste Código consagraba conceptualmente en el juicio expropiatorio que el actor en tal tipo de juicio es la institución que declaró de utilidad pública el respectivo bien. (Art. 785)

**QUE,** el Art. 58.1 de la Ley Orgánica antes referida consigna en el párrafo primero que: "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..."

**QUE,** el Art. 58.2 de la misma Ley consagra en el primer párrafo que: "Expirado el plazo sin que sea posible un acuerdo directo la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación tomando como precio el establecido en el artículo anterior sin tomar en cuenta el diez por ciento (10%). 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 para el juicio de expropiación establecido en el Código Orgánico General de Procesos."

**QUE,** de acuerdo con lo antes establecido si el propietario no impugna el acto administrativo expropiatorio la entidad expropiante no podrá contar con el pertinente título de propiedad constituido por la respectiva sentencia judicial. Como se sabe, la sentencia en el juicio expropiatorio es el título de dominio o propiedad de la entidad pública pertinente. Semejante situación – la falta de título - es contraria a la seguridad jurídica que debe tener la entidad pública expropiante. La entidad estatal no debe depender del ejercicio del derecho del particular a impugnar el acto, para poder obtener el título de propiedad sobre el bien a través de la sentencia;

**QUE,** al tenor del artículo 120 numeral 6 de la Constitución de la República, es atribución y deber de la Asamblea Nacional: "Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio."

**EXPIDE LA SIGUIENTE**

## **LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

**Artículo 1.-** Sustitúyanse los párrafos quinto y primero, respectivamente, de los artículos 58.1 y 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública por el siguiente:

“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 aquellas obras que se hayan realizado evidenciando mala fe a efectos de obtener el pertinente pago por parte de la entidad pública.”

**Artículo 2.-** Agréguese al primer párrafo del Art. 58.2 lo siguiente:

“Lo anterior sin perjuicio de la obligación de la entidad expropiante de presentar el consiguiente juicio expropiatorio a efectos de obtener el respectivo título de dominio sobre el bien.”

**Artículo 3.-** Agréguese como párrafo segundo del numeral 31 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el siguiente texto:

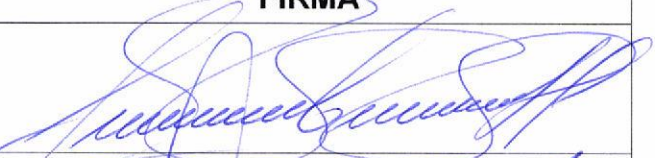
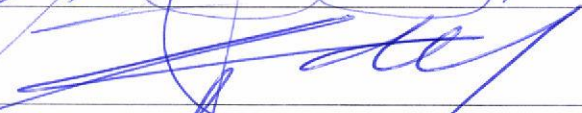


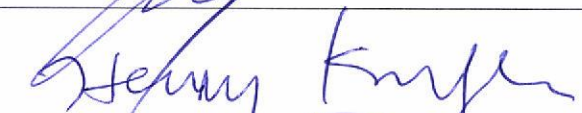
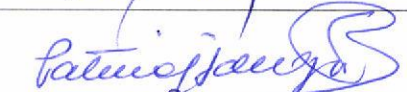

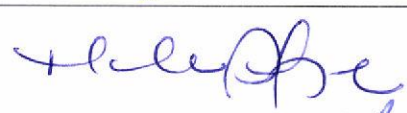

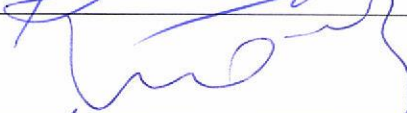
“También se considerarán situaciones de emergencia las situaciones dañosas que pueden evitarse ante la proximidad o inminencia de la ocurrencia de acontecimientos graves que puedan provocarlas, a nivel nacional, sectorial o institucional. La configuración de estas situaciones de emergencia preventivas debe ser precisamente motivada, so pena de las responsabilidades de ley.”

**Artículo 4.-** Derógase toda norma de igual o inferior rango que contradiga el contenido de la presente Ley reformativa.

**DISPOSICIÓN FINAL.-** La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la ciudad de Quito a los .....

**FIRMAS DE RESPALDO**  
**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DEL**  
**SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

NOMBRE	FIRMA
JAVIER CADENA HUERTAS	
César Rotta Huertas	
Raúl Campoverde	
Cecilia Fajon	
HENRY KNOWLE	
PATRICIA HENRIQUEZ J.	
JOSE F ASAU	
Dalyana Passalacqua	
PAOLA VINTIMILLA	
WILLIAMS	
HOMER	