

Oficio N° 19615

Quito. D.M., 28 de julio de 2022

Señor
Virgilio Andrango Cuascota,
ALCALDE,
GADM PEDRO MONCAYO.
Tabacundo. -

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. 14-A-GADMPPM-2022 de 15 de febrero de 2022, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 17 de los mismos mes y año, mediante el cual usted formuló las siguientes consultas:

“De conformidad con el artículo 58.1 (sic) la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el avalúo a tomarse en cuenta para la declaratoria de utilidad pública es el avalúo municipal del año anterior, no existe disposición alguna de excluir los valores correspondientes al avalúo de quebradas, taludes y franjas de protección.

Tomando en cuenta que el artículo 417 literal d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala que las quebradas, taludes y franjas de protección son bienes de uso público, ¿para iniciar un proceso de expropiación se debe deducir del avalúo municipal el avalúo correspondiente a quebradas, taludes y franjas de protección; es decir, que el avalúo que se ha de tomar en cuenta en los procesos de expropiación solo ha de comprender el área útil de predio a ser expropiado?”.

1. Antecedentes. -

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender sus consultas, mediante oficios Nos. 17841 y 17842 de 24 de febrero de 2022, este organismo solicitó al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (en adelante MIDUVI) y a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante AME), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de las consultas. Con oficios Nos. 18050 y 18051 de 15 de marzo de 2022 se insistió en dichos requerimientos, sin que la AME haya respondido hasta la presente fecha.

1.2. El requerimiento de este organismo fue atendido por el Ministro del MIDUVI con oficio No. MIDUVI-MIDUVI-2022-0207-O de 16 de marzo de 2022, recibido en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el 18 de los mismos mes y año; y, por el Director Nacional de Asesoría Jurídica, encargado, de la AME mediante oficio No. AME-DNAJ-2022-042 de 3 de junio de 2022, ingresado en este organismo el 6 de los mismos mes y año.

1.3. El informe jurídico No. GADMPPM-PS-2022-25-I de 15 de febrero de 2022, suscrito por la Procuradora Síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Pedro Moncayo (en adelante GADM Pedro Moncayo), citó los artículos 226, 240, 264 numeral 9, 321 y 323 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante CRE); 55 letras a), b) e i), 139, 415, 416, 417 letra d), 419, 423, 432, 446, 494, 495 y 496 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante COOTAD); 58.8 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública³ (en adelante LOSNCP); 7, 18, 599, 603, 604, 605, 612, 622, 686, 688, 702 y 1749 del Código Civil⁴ (en adelante CC); 67 y 100 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo⁵ (en adelante LOOTUGS); 3 del Decreto Ejecutivo No. 3516, que establece la vigencia y aplicabilidad del Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente⁶ (en adelante Decreto Ejecutivo No. 3516); 252 letra b) de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal⁷; 37 letra e) del Acuerdo Ministerial No. 017-20, emitido por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que contiene la Norma Técnica para la Formación, Actualización y Mantenimiento del Catastro Urbano y Rural y su Valoración⁸ (en adelante Norma Técnica para la Formación del Catastro); las sentencias de la Corte Constitucional Nos. 60-11-CN/20⁹, 081-17-SEP-CC¹⁰ y 045-15-SEP-CC¹¹, que desarrollan el concepto de seguridad jurídica; y, los pronunciamientos del Procurador General del Estado contenidos en oficios Nos. 04007 y 14904 de 7 de octubre de 2008 y 28 de julio de 2021, con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

“En aplicación del artículo 7 del Código Civil, aquellos títulos de propiedad de naturaleza privada que incluyan las franjas de protección de quebrada obtenidos al amparo de la Ley de Régimen Municipal, mantendrán dicha titularidad sobre el suelo sin que ello implique inobservancia a la afectación realizada que limita el derecho de construcción del propietario. En caso de modificaciones del título de propiedad producto de fraccionamientos, rectificación de linderos o excedentes deberá estar a lo previsto en el artículo 417 letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Los bordes superiores de las quebradas, depresiones y taludes incluida la franja de protección, serán determinados y certificados por el organismo administrativo responsable del catastro metropolitano o municipal, con base al análisis fotogramétrico y de la cartografía disponible en sus archivos, en la cual constan graficadas las respectivas curvas de nivel. Deberán ser incluidos en el catastro municipal observando las directrices técnicas emitidas por el ente recto (sic), que a la fecha se encuentran contenidas en el Acuerdo Ministerial No. 017-20.

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

² COOTAD, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 303 de 19 de octubre de 2010.

³ LOSNCP, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 395 de 4 de agosto de 2008.

⁴ CC, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 46 de 24 de junio de 2005.

⁵ LOTUGS, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 790 de 5 de julio de 2016.

⁶ Decreto Ejecutivo No. 3516, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 2 de 31 de marzo de 2003.

⁷ LORM, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 331 de 15 de octubre de 1971.

⁸ Norma Técnica para la Formación del Catastro, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 764 de 10 de julio de 2020.

⁹ Sentencia, publicado en el Registro Oficial 60 martes 4 de agosto de 2020.

¹⁰ Sentencia, publicado en la Edición Constitucional No. 6 de 3 de julio de 2017.

¹¹ Sentencia, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 472 de 2 de abril de 2015.

Al amparo de lo dispuesto en el inciso final del artículo 58.8 de la Ley Orgánica de Contratación Pública, los bienes de uso público no estarán sujetos a procesos expropiatorios, en consecuencia las quebradas incluidas sus taludes y franjas de protección al ser bienes de uso público es procedente y aplicable el citado artículo, con la salvedad establecida en el análisis de la segunda consulta.

Conforme el inciso segundo del artículo 58.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece que el precio de expropiación es el avalúo municipal sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto más el 10%; y señala como deducibles la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras obras ajenas a la acción del propietario.

De esto se deducen (sic) que las quebradas, taludes y franjas de protección, cuando se encuentran dentro de un predio a ser expropiado, los valores correspondientes a los mismos no serán deducibles del avalúo total del inmueble a ser expropiado”.

1.4. De su parte, el criterio jurídico del MIDUVI, además de las normas invocadas por la entidad consultante, citó los artículos 430 del COOTAD; 11 numeral 3 y 90 de la LOOTUGS; y, 41 letra e) (sic) del Acuerdo Ministerial No. 017-20, en base a los cuales concluyó:

“1. El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, determina:

- Las quebradas con sus taludes y franjas de protección constituyen bienes de uso público.
- Es obligación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales llevar un levantamiento actualizado del Catastro de su jurisdicción.

2. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece que: ‘(...) *los bienes de uso público no estarán sujetos a procesos expropiatorios; (...)*’; en consecuencia, al ser las quebradas, sus taludes y franjas de protección bienes de uso público, no están sujetas a procesos expropiatorios y por tal no procede cálculo de indemnización alguna.

3. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, dispone que el precio de expropiación es el avalúo municipal sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto más el 10%; y señala como deducibles la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras obras ajenas a la acción del propietario.

En este contexto, los bordes superiores de las quebradas, depresiones y taludes incluida la franja de protección, serán determinados y certificados por el organismo administrativo responsable del catastro metropolitano o municipal, con base al análisis fotogramétrico y de la cartografía disponible en sus archivos, en la cual constan graficadas las respectivas curvas de nivel.

En conclusión, el avalúo correspondiente a quebradas, taludes y franjas de protección no está sujeto a procesos expropiatorios por constituir bienes de uso público”.

1.5. Por su parte, el criterio jurídico de la AME, a más de las normas señaladas por la entidad consultante, citó jurisprudencia¹² de la Corte Constitucional en la que se examinó el proceso de expropiación, con fundamento en los cuales manifestó y concluyó:

“La disposición citada [letra d) del artículo 417 del COOTAD] refiere dos aspectos fundamentales en relación a la titularidad de las quebradas, taludes, franjas de protección, la primera, que éstas son de propiedad privada; y, segundo que son de propiedad del Estado, esta última opera cuando no se encuentren dentro de la propiedad privada y siempre que se acredite la propiedad privada del inmueble por parte del privado, es decir, esta verificación la realiza el departamento de avalúos y catastros, y que por mandato legal, solo se catastran propiedades.

En conclusión, las quebradas, taludes, franjas de protección, para el caso materia de la consulta que nos ocupa, son de propiedad privada, en las que al municipio le está vedado disponer como de su propiedad; lo que si debemos aclarar es que, el privado debe cumplir inexorablemente las restricciones que tanto las leyes como las ordenanzas establecen sobre dichos sitios, como por el (sic) ejemplo, el no permitir las construcciones; por otro lado, el municipio está en su plena facultad para que a través de las resoluciones del concejo municipal o de sus ordenanzas dispongan afectaciones sobre las quebradas, taludes, franjas de protección, lo que se reflejará en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

(...)

Criterio Institucional

(...) El avalúo en referencia permitirá obtener el justo precio del bien en mención; sin que se entre a considerar el tema relacionado a los taludes, quebradas y demás, porque la norma del COOTAD que faculta el avalúo de los predios no hace una remisión expresa a los mismos. Sin embargo, cabe resaltar que, de las normas analizadas, nada dice en relación al área útil del terreno para expropiar.

El motivo de la declaratoria de utilidad pública específicamente en terrenos que en su propiedad mantienen suelos con características no útiles, esto significa la existen de talud, riveras de ríos, quebradas, etc., sin embargo, estos suelos son parte de la propiedad, por las características propias de área no útil y que por este motivo el GADM plantea el requerimiento de expropiación, en el objetivo de intervenir de manera directa en la protección de esos suelos. Puede proponerse la intervención en la declaración de utilidad pública de carácter parcial, en el objetivo de ocupación del suelo no útil, desde lo legal no existe figura alguna para cambiar el valor metro cuadrado vigente del catastro, únicamente la declaratoria determinaría la cantidad de superficie de suelo requerido, en cuanto al valor metro cuadrado de la expropiación es el que dispone la ley”.

1.6. De lo expuesto se observa que el informe jurídico de la entidad consultante y el criterio jurídico del MIDUVI coinciden en que las quebradas, incluidos sus taludes y franjas de protección, de conformidad con el COOTAD son bienes de uso público, que por su naturaleza no están sujetos a procesos de expropiación ni al cálculo de

¹² Sentencias Nos. 143-14-SEP-CC y 146-14-SEP-CC

indemnización por tal concepto, los cuales son determinados y certificados por el organismo administrativo responsable del catastro metropolitano o municipal, con base al análisis fotogramétrico y de la cartografía disponible en sus archivos, en la cual constan graficadas las respectivas curvas de nivel. Por el contrario, la AME considera que, si las quebradas o taludes están dentro de predios de propiedad privada, tienen ese mismo carácter, siempre que se acredite tal condición por parte del privado y sin perjuicio de que puedan estar sujetas a restricciones o prohibiciones en el uso del suelo.

Precisa el GADM Pedro Moncayo que el valor de los bienes señalados en el párrafo anterior, cuando se encuentren dentro de un predio a ser expropiado, no será deducible del avalúo total del inmueble y figurará en el activo del balance de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante GAD) debiendo ser incluido en el catastro municipal observando las directrices constantes en el Acuerdo Ministerial No. 017-20.

Finalmente, agrega la municipalidad consultante que, las quebradas y franjas de protección obtenidas al amparo de la derogada Ley de Régimen Municipal mantienen la titularidad privada, sin perjuicio de la aplicación del COOTAD en caso de modificaciones del título de estos bienes.

2. Análisis

Para facilitar el estudio del tema materia de sus consultas, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i*) declaratoria de utilidad pública de bienes inmuebles de propiedad privada; y, *ii*) avalúo del bien raíz declarado de utilidad pública.

2.1. Declaratoria de utilidad pública de bienes inmuebles de propiedad privada. -

Respecto a la expropiación de bienes inmuebles, el artículo 323 de la CRE establece que, 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”*** (el resaltado me corresponde).

En este contexto, de acuerdo con el artículo 1 de la LOSNCP dicha ley tiene por objeto establecer el Sistema Nacional de Contratación Pública y determinar los principios y ***“normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que realicen”***, entre otros, las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo (el resaltado me corresponde).

Al efecto, el primer inciso del artículo 58 de la LOSNCP prevé que: ***“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". En el mismo sentido, el inciso primero del artículo 62 del Reglamento General de la LOSNCP¹³ (en adelante RGLOSNCP) determina que: *"la declaratoria de utilidad pública o de interés social sobre bienes de propiedad privada será resuelta por la máxima autoridad de la entidad pública, con facultad legal para hacerlo, mediante acto motivado (...)"* (el resaltado me corresponde).

Respecto a la adquisición de bienes públicos, el segundo inciso del artículo 58.8 de la LOSNCP especifica que los mismos *"no estarán sujetos a procesos expropiatorios"* y agrega que, *"se podrá transferir la propiedad, de mutuo acuerdo, entre instituciones públicas siempre que no se afecte la finalidad al uso o servicio público del bien"*. En este sentido, de acuerdo con la letra d) del artículo 417 del COOTAD constituyen bienes de uso público: *"Las quebradas con sus taludes y franjas de protección; los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas"*. De acuerdo con el segundo inciso de esa norma del COOTAD, los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del GAD, pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración (el resaltado me corresponde).

En relación a las quebradas, sus taludes y franjas de protección como bienes de uso público, en pronunciamiento contenido en oficio No. 16325 de 8 de noviembre de 2021 este organismo atendió una consulta formulada por usted, en la que se concluyó:

"(...) de conformidad con el artículo 417 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, las quebradas, sus taludes y franjas de protección son bienes de uso público, que no requieren ser catastrados, por hallarse fuera del mercado y no figurar contablemente en el activo del balance de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos. No obstante, corresponde a las municipalidades llevar un registro general de esos bienes con fines administrativos, pues de acuerdo a las facultades normativas establecidas en los artículos 5, 7 y 57 letra a) del citado Código, las municipalidades podrán formular ordenanzas para regular, autorizar y controlar el uso de las quebradas, independientemente de que se encuentren ubicadas en predios privados, cuya propiedad no haya sido trasladada a dichos gobiernos autónomos" (el resaltado me corresponde).

Para realizar el proceso de expropiación, el inciso primero del artículo 447 del COOTAD dispone que las máximas autoridades administrativas de los GAD *"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"*. Para la referida 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

¹³ RGLOSNCP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 588 de 12 de mayo del 2009.

informe de valoración del bien y la certificación presupuestaria de la existencia y disponibilidad de los recursos para la expropiación, en armonía con el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas¹⁴ (en adelante COPFP), el cual dispone que *“Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria”*.

La Norma Técnica para la Formación, Actualización y Mantenimiento del Catastro Urbano y Rural y su Valoración, cuyo ámbito de aplicación, según el artículo 2 es obligatoria para los GAD en el marco de sus competencias, prescribe en sus artículos 37 y 40 que para la valoración individual del suelo o individualización del predio, urbano o rural, respectivamente, se debe partir *“del valor base del suelo de la zona homogénea del sector y aplicar factores de corrección”* que, en el caso de los predios urbanos, implica tomar en cuenta las características topográficas, geométricas y de accesibilidad a determinados servicios municipales; y los deméritos: borde de quebrada, ubicación de riesgo geológico, volcánico, entre otros. En el caso de predios rurales son factores de corrección: accesibilidad al riego, acceso a vías de comunicación, calidad del suelo, agua potable, alcantarillado y otros elementos semejantes; y, son deméritos por afectaciones: torres de tendido eléctrico de alta tensión, gasoductos, oleoductos y otros; en ambos casos se definen por el GAD.

Adicionalmente y solo con fines explicativos, se observa que la Norma Técnica de Valoración de Inmuebles del Sector Público¹⁵, cuyo ámbito de aplicación se refiere a la administración pública central, también incluye entre los *“casos especiales”* el del suelo con relleno de quebradas o la afectación por franjas de protección, y prevé que para valorarlo se debe establecer un factor de corrección y un demérito, conforme a esa norma, siendo necesario realizar un análisis técnico y específico del predio.

De lo expuesto se observa que: *i)* las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social pueden declarar la expropiación de bienes inmuebles de dominio privado, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley; *ii)* de conformidad con la LOSNCP y su Reglamento General, la declaratoria de utilidad pública o de interés social sobre bienes de propiedad privada debe ser resuelta por la máxima autoridad de la entidad pública, con facultad legal para hacerlo, mediante acto motivado; *iii)* las quebradas, sus taludes y franjas de protección son bienes de dominio público, y no están sujetos a procesos expropiatorios, salvo que consten catastrados como bienes de dominio privado y siempre que se acredite tal condición por parte del privado; y, *iv)* los casos especiales, como el de suelo con quebradas requieren

¹⁴ COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306 del 22 de octubre 2010.

¹⁵ Norma Técnica, publicada en el Registro Oficial No.50 de 30 de septiembre de 2019. *“34.- CASOS ESPECIALES 34.1.- Generalidades. Cuando se requiera valorar un bien inmueble considerado como caso especial (bien intangible, construcciones históricas, simbólicas, suelo con relleno de quebradas, afectaciones por acueductos, oleoductos, red de alta tensión, canales de riego, entre otros), se realizará un análisis técnico específico y si es necesario se solicitará el apoyo de profesionales especialistas en el tema, producto del cual se establecerá un factor de corrección adicional a los establecidos en los capítulos 3 y 4 de la presente Norma Técnica, tanto para el terreno como para la construcción.*

36.- AFECTACIONES

Cuando un terreno se encuentra afectado por franjas de protección al área afectada se valorará con el valor del m2 corregido por los factores establecidos en la presente norma. Y se aplicará un demérito del 70%, como se indica en la TABLA 20” (el resaltado me corresponde).

un análisis técnico y específico, así como la aplicación de factores de corrección y deméritos para su eventual valoración y expropiación.

2.2. Avalúo del bien raíz declarado de utilidad pública. -

Respecto al avalúo de los predios declarados de utilidad pública, el artículo 495 del COOTAD establece que: *“El valor de la propiedad se establecerá mediante la suma del valor del suelo y, de haberlas, el de las construcciones que se hayan edificado sobre el mismo”*; ese valor sirve de base para la determinación de impuestos y otros efectos tributarios y no tributarios. Agrega el inciso final de la citada norma que: ***“Los avalúos municipales o metropolitanos se determinarán de conformidad con la metodología que dicte el órgano rector del catastro nacional georreferenciado, en base a lo dispuesto por este artículo”*** (el resaltado me corresponde).

En relación a la negociación y al precio del bien a ser declarado en utilidad pública, el segundo inciso del artículo 58.1 de la LOSNCP dispone que *“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 (...)”*, y agrega en su tercer inciso que los GAD tendrán 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”* (el resaltado me corresponde).

De acuerdo a la forma de calcular el precio que se debe pagar por el bien raíz declarado de utilidad pública, en pronunciamiento contenido en oficio No. 12249 de 26 de septiembre de 2017, este organismo concluyó:

“(...) 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 resaltado me corresponde).

Según el inciso primero del artículo 139 del COOTAD, la formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales corresponde a los GAD 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. Agrega el referido artículo que: ***“Es obligación de dichos gobiernos actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural”*** (el resaltado me corresponde).

La Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, derogada por la Disposición Reformatoria y Derogatoria Primera del COOTAD, disponía en el segundo inciso de su artículo 252 que los bienes de uso público *“por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance municipal; pero la municipalidad llevará un registro general de dichos bienes para fines de administración”*. Dentro de la clasificación de dichos bienes la letra d) de la citada norma legal incluía a: *“Las quebradas con sus taludes y los ríos con sus lechos y plazas en la parte que pasa por las zonas urbanas o sus reservas”*, y en su inciso final establecía que: *“Aunque se encuentren en urbanizaciones particulares y no exista documento de transferencia de tales bienes al municipio, por parte de los propietarios, los bienes citados en este artículo, se considerarán de uso público”*, en armonía con lo determinado en la letra d) del artículo 417 del COOTAD (el resaltado me corresponde).

Finalmente, el Código Orgánico del Ambiente¹⁶ (en adelante COAM) en su artículo 157C señala que la *“Infraestructura Verde”* está conformada por la matriz interconectada de ecosistemas y áreas agroforestales existentes en espacios públicos y privados en diferentes escalas sobre el territorio de los GAD municipales o metropolitanos. De acuerdo con dicha norma, la matriz incluye, entre otros, las quebradas, que se encuentran circundando las zonas urbanas de los GAD.

De lo manifestado se desprende que: *i)* el valor de la propiedad declarada de utilidad pública se establece mediante la suma del valor del suelo y, de haberlas, el de las construcciones que se hayan edificado sobre el mismo; *ii)* 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; *iii)* es obligación de los GAD actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural; *iv)* las quebradas, sus taludes y franjas de protección son bienes de uso público según el COOTAD y forman parte de la Infraestructura Verde, salvo que consten catastrados como bienes de dominio privado y su propiedad hubiere sido adquirida por los títulos y modos que permite la ley, considerando que según el COOTAD el valor de la propiedad sirve de base para la determinación de impuestos y otros efectos tributarios y no tributarios; y, *v)* los casos especiales requieren un análisis técnico y la aplicación de factores de corrección y deméritos para su valoración y eventual expropiación.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su primera consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 417 letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 58.8 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 157C del Código Orgánico del Ambiente, las quebradas, incluidos sus taludes y franjas de protección, son bienes de uso público que

¹⁶ COAM, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 983 de 12 de abril de 2017.

forman parte de la Infraestructura Verde, que están excluidos de los procesos de expropiación por hallarse fuera del mercado, por lo que no corresponde incluirlos en el avalúo para la declaratoria de utilidad pública, salvo que consten catastrados como bienes de dominio privado y su adquisición se hubiere realizado mediante los títulos y modos permitidos por la ley, lo que corresponde verificar a la entidad que los declare de utilidad pública, bajo su exclusiva responsabilidad.

Por consiguiente, respecto de su segunda consulta, según el artículo 58.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en los procesos de expropiación el precio del bien inmueble tendrá como base el valor del avalúo registrado en el catastro municipal sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social. De ser el caso, tal avalúo puede incluir el suelo con quebradas, sus taludes y franjas de protección, o suelo con relleno de quebrada, siempre que ellos consten catastrados como propiedad privada. Considerando que, según los artículos 139 y 495 del referido código, cada Gobierno Autónomo Descentralizado debe actualizar los catastros a efectos tributarios y no tributarios, dicha valoración deberá considerar los factores de corrección y deméritos, de conformidad con la Norma Técnica para la Formación del Catastro.

El presente pronunciamiento deberá ser entendido en su integridad y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante, su aplicación a los casos institucionales específicos.

Atentamente,

IÑIGO FRANCISCO
ALBERTO
SALVADOR CRESPO

Firmado digitalmente por
IÑIGO FRANCISCO ALBERTO
SALVADOR CRESPO
Fecha: 2022.07.28 12:49:12
-05'00'

Dr. Íñigo Salvador Crespo
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Lcdo. Darío Vicente Herrera Falcones,
Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda- MIDUVI

Ing. Franklin Alejandro Galarza Guzmán,
Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas- AME