

912

Acta N° 69.

Honorable Asamblea Nacional Constituyente. de 1946.

Sesión de Octubre 28.

Asisten 50 H. H. Representantes.

Preside el Señor Doctor Mariano Suárez Veintimilla

Actúan los Secretarios Señores: Francisco Darquea Moreno y Eduardo Darte Florente, y el Prosecretario Señor Universi Vera D.

Sumario:

- I Se instala a las 4 p. m.
- II Se aprueba el Acta de la sesión de Octubre 25.
- III Se da lectura a un Memorandum presentado por el H. H. Hlingworth, sobre economía del país.
- IV A petición del H. Guillermo Alarcón, la Presidencia dispone que: "Se oficie al Sr. Ministro de Gobierno para que informe si los permisos que ha concedido para manifestaciones públicas son de carácter político o religioso, en Quito y Piobamba.
- V Se continúa el estudio del Proyecto de Constitución, en su segunda discusión. Art. 184.
- VI Se levanta la sesión a las 8 y 30 p. m.

Se instala a las cuatro de la tarde bajo la Presidencia del Doctor Mariano Suárez Veintimilla, y concurren los Diputados Señores: Arizaga Yoral, Alarcón Guillermo, Andrade Cevallos, Aspiazú, Cadena Cabrera, Calero, Carrasco, Castilla, Carvajal Angel, Carvajal Hugo, Crespo, Corral, Costa, Dávalos, Domínguez de la Torre, Fernández Córdova, Granizo, González, Guillén, Guzmán, Martínez Romero, Martínez Astudillo, Maduro, Martensey, Mascoso, Mercede, Moncayo, Muñoz Romero, Muñoz Andrade, Mithman, Ortiz Bilbao, Ojeda, Páez, Panchano, Plaza, Palacios Orillano, Sánchez González, Suárez Quintero, Valdez, Viteri y el Señor Vicepresidente Francisco Hlingworth.

Se encuentran con permiso de la Presidencia los H. H. Alarcón Ruperto, Miranda, Peña, Sánchez Angel, Yajón Vana, Yáñez, Villagómez, y Samaniego.

En comisión del servicio se encuentran los Diputados Señores: Villaverde y Witt.

llegan atrasados los H. H. Coello Serrano y Terantio.

Con licencia de la Asamblea se halla el Señor Doctor Camilo Ponce Enríquez.

Previo permiso de la Presidencia llegan atrasados los H. H. Jurado, Meythaler, Novales, y Yajón Coronel.

No concurre el Doctor Afendora Abillo, Diputado por el Guayas.

Actúan los Secretarios señores Francisco Sarquía Moreno y Eduardo Deste Florenti, y el Prosecretario Señor Universi Vera Bonegas. *

II A continuación se lee el acta de la sesión del Viernes 25 del mes en curso, y puesta en consideración se la aprueba sin modificación, salvando su voto el Sr. Calvo.

III

El Sr. Illingworth.

Señor Presidente:

Contrariando una última disposición o resolución de la Asamblea, me permito solicitar a Udad. me concediera la palabra una vez terminada la lectura del acta, y notada se ha servido acceder a esta solicitud, y deseo, al hacerlo, presentar a consideración de la Asamblea un somero estudio que me he permitido hacer acerca de determinado aspecto económico del país, y que trata de enfocar, en mi concepto, el principal problema que tiene el país: el problema del costo de la vida. Me he permitido hacer esto, no a manera de una censura para la Comisión de Economía que en sesiones anteriores ya ha tratado bastante sobre el asunto, sino simplemente en el deseo de aportar algunas ideas, ya que no pertenecen a esa Comisión. Si el Señor Presidente acepta se dignará ordenar se de lectura a este Proyecto.

El Sr. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

Tengo las mayores consideraciones para el Señor Vicepresidente, y no solamente eso, sino que tengo verdadero interés por el trabajo que ha preparado, para creo que deberíamos entrar inmediatamente al estudio de la Constitución, y después podríamos, en primer lugar, conocer ese trabajo.

La Presidencia consulta si la Asamblea resuelve que se lea el memorandum presentado por el Sr. Illingworth, o si se sigue con el estudio de la Constitución.

El Sr. Illingworth.

Señor Presidente:

Lo al pedir a Udad. por escrito que se me concediera la palabra la hice pidiendo que fuera en este momento, porque debido a que se trata de algo un poco largo e, indudablemente, por experiencia, a las siete de la noche está un poco cansada la atención, y podría escaparse a los Señores Representantes algunos detalles del plan que indudablemente lo desconectaría totalmente. De manera que si la Asamblea se sirve dar lugar a que se lea en este momento, le agradecería.

El Sr. Andrade Cevallos.

Señor Presidente:

Creo que cualquier trabajo que se refiera con el asunto económico debe merecer la más preferente atención por parte de la Asamblea, y por la misma considero que bien puede darse lectura al

914

informe que ha presentado el Señor Vicepresidente.

El Sr. Calero.

Señor Presidente:

Lo que pide el Señor Vicepresidente Hellingworth requiere de una reconsideración de la resolución que tiene adoptada la Asamblea para que se lea el informe o estudio que él ha presentado, ya apoyaría la moción del Sr. Hellingworth en el sentido de que se dé preferencia al estudio que ha presentado por considerarlo de vital importancia.

La Asamblea resuelve que se lea la exposición del Sr. Señor Vicepresidente.

Se lee dicho memorandum.

El Sr. Hellingworth dice con satisfacción de su agradecimiento para los Señores Diputados y la Asamblea que han oído la lectura de su documento.

El Sr. Arizaga Toral.

Señor Presidente:

Encuentra muy importante el estudio que ha tenido a bien hacer el Señor Vicepresidente con relación a los problemas económicos. Yo pediría que pase a la imprenta para que se reparta a los Señores Diputados, a fin de poder hacer todos un estudio detenido de las medidas que se han de adoptar para solucionar el problema económico, y por mi parte me place dar mi más efusiva felicitación al Señor Vicepresidente por el trabajo que él ha realizado.

El Sr. Domínguez.

Señor Presidente:

Corroborando en todas sus partes lo que acaba de exponer el Señor Doctor Arizaga, sinceramente me unio a la expresión de felicitación al Señor Vicepresidente, y pido fervorosamente lo que acaba de solicitar el Señor Doctor Carlos Arizaga Toral que se reparta a cada uno de los Señores Diputados, impreso, el estudio en referencia. Mi felicitación más cordial para el Señor Vicepresidente porque ha sabido preocuparse intensamente de este gran problema nacional, y porque ha dedicado las mejores energías a la solución de este problema. Muchas gracias, Señor Vicepresidente.

El Sr. Hellingworth.

Señor Presidente:

Presento mis cumplidos agradecimientos a los Sr. Arizaga y Domínguez por los conceptos que se han servido vertir.

IV

El Sr. Guillermo Alarcón.

Señor Presidente:

Antes de empezar la discusión de la Constitución, voy a rogar a su Señoría se sirva ordenar que,

por Secretarías, se pide una información al Señor Ministro de Gobierno respecto a si los permisos que han dado en Riobamba y en Quito, han sido para manifestaciones religiosas o políticas, o si por está permitiendo que se haga uso de ceremonias religiosas para hacer agitacione políticas perjudiciales para la nacionalidad.

El H. Montcayo.

Señor Presidente:

La manifestación que se ha realizado en Riobamba no ha tenido carácter religioso sino que ha sido una manifestación pública como puede hacerse cualquiera como expresión de su modo de sentir y pensar. Habiendo sido facultada esta manifestación por el Señor Intendente de Policía, no debió obstaculizarse la realización, y debió dejarse que se lleve a cabo en forma tranquila y serena como siempre se han realizado estas manifestaciones cuando han sido guiadas por movimientos de derecha. El Señor Ministro de Gobierno no ha tenido conocimiento de este asunto, tanto que verbalmente paso un telegrama hoy al Señor Intendente de Policía manifestándole que cuando haya estas situaciones él debe tener mayor precaución para evitar que se produzcan estos desórdenes, que no son producidos propiamente por quienes realizaron la manifestación sino por aquellos que la obstaculizaron. De modo que yo quería hacer esta aclaración.

El H. Domínguez.

Señor Presidente:

También voy yo a contestar al Señor Ing. Alarcón. La manifestación que se ha producido en Riobamba es la de la expresión del derecho de manifestación de los pueblos, y dentro de ese derecho, y dentro de esa manifestación se ha desarrollado en el más completo orden la manifestación en Riobamba, pero como no faltan aquellos que pretenden atribuirse para sí y para sus orgías el monopolio de las manifestaciones y demuestran grande extrañeza por que las ideologías del tipo que no les gusta ejercer también el derecho que están ejerciendo ellos, y con mayor amplitud y con mayor orden, se producen, naturalmente, consecuencias inevitables porque luego se inician en provocaciones que no tienen nada de cultas y que son de una verdadera manifestación, de un arbitrario deseo de cohibir el derecho de los demás. Esto es todo lo que ha sucedido en Riobamba. La manifestación ha sido pública y correcta, pero como en estos casos no faltan aquellos que pretenden para sí, dañar estas manifestaciones y la negación del mismo derecho a los demás, se produjo un ligero incidente provocado, de acuerdo con las comunicaciones oficiales que he recibido, las autoridades de la provincia del Chimborazo, por grupos que tienen esta pretensión.

El H. Guillermo Alarcón.

Señor Presidente:

No quiero aclarar que no estoy calificando en ninguna forma lo que ha pasado ni lo que no ha pasado. No estoy comentando si tienen razón las izquierdas o las derechas. Lo único que estoy pidiendo es que el Señor Ministro de Gobierno se sirva indicar si estas manifestaciones tienen permiso para ser de tipo religioso o político, o si se está permitiendo que dentro de las ceremonias religiosas se hagan manifestaciones de carácter político. Quiero saber en qué condición está dando el Sr. Ministro los permisos, porque se está alterando los motivos para los cuales se pide esos permisos, porque si se ha concedido permiso para ceremonias religiosas, no cabe que se realicen cuestiones de índole política, y si el permiso ha sido otorgado para cuestiones políticas no cabe que transformen esas manifestaciones políticas en cuestiones completamente religiosas. De manera que me admira por qué han tomado inmediatamente el duelo dos representantes del conservadurismo si no les he nombrado. Salamente estoy pidiendo que se haga esta pregunta al Señor Ministro de Gobierno.

El Sr. Moncayo.

Señor Presidente:

Había tomado la palabra desde luego que el Señor Ing. Alarcón tiene tanto derecho y libertad para emitir sus opiniones como las tenemos todos y cada uno de los demás representantes; y luego para que se informe de las cosas, porque el Señor Ministro de Gobierno pidió o abalmente hoy un informe al Señor Intendente, y le puso una comunicación al respecto indicándole que debe tomar precauciones para mantener la paz y calma ciudadanas. Al plantear un problema un legislador lo hace con su criterio propio, que debe ser respetada cuando se lo presenta también en forma respetuosa, y no como en otras ocasiones también se ha soportado ciertas manifestaciones que desdican de la cultura.

El Sr. Conal.

Señor Presidente:

Tristísima que el Sr. Alarcón haya salido, pues quiero manifestar desde ahora mi profunda extrañeza porque un Diputado que se precia de partidario de las libertades públicas averiguar si ha sido concedido el permiso para esta manifestación o para la otra. He entendido que aquí en la Asamblea estamos consagrando ampliamente las libertades públicas, de manera que la manifestación religiosa está dentro de la libertad de cultos, y la manifestación política en el sentido que fuere dentro de la libertad de pensamiento. Nosotros mismo estamos consagrando estas libertades y me extraña que se pregunte el sentido con que ha sido concedido el permiso. De manera que me anticipa a presentar mi mas profunda extrañeza por esta simple pregunta que hace el Sr. Ingeniero Alarcón.

El Sr. Coello Serrano.

Señor Presidente:

Con toda la consideración y el respeto que me merece la Presidencia de la Asamblea, insinúo, sugiero que se cumpla con una resolución tomada, es decir, que se entre de inmediato a la discusión de la Carta Fundamental porque estamos perdiendo demasiado el tiempo en estas cuestiones.

La Presidencia dispone que se pase la comunicación pertinente al Señor Ministro de Gobierno.

→ **N**o continuación se prosigue el estudio del Proyecto de Constitución Política.

Se lee el Art. 184 del Proyecto que presentó el Ejecutivo, así como el redactado por la Comisión de Constitución en sus dos informes: (15a y 15b).

Art. 184. - A este artículo han presentado observaciones los Sres. Ortiz Bilbao, Alarcón Riquelme, Perantón, Sánchez González, Costa, Cabrera, Vázquez y Corral. Muchas coinciden no sólo en el concepto, sino en la expresión. La Comisión, compaginándolas y teniendo presente la sugerencia de la Junta de Notables, recomienda la siguiente redacción:

"Se garantiza el derecho de propiedad conciliándolo con su función social. Prohíbese la confiscación de bienes, que si, de hecho llegare a producirse, no causará prescripción alguna en el derecho de la parte perjudicada y originará, contra la autoridad que la ordenare y contra el fisco, acción sumaria de daños y perjuicios.

✓ Nadie puede ser privado de la propiedad, ni de la posesión de sus bienes sino en virtud de mandato judicial o de expropiación legalmente verificada, por causa de utilidad pública.

Sólo las instituciones de Derecho Público podrán promover expropiaciones por causa de utilidad pública que fueren debidamente comprobada y de inmediata realización.

"La declaración de utilidad pública, para el efecto de expropiación, no podrá hacerse sino poniendo a órdenes del propietario, en efectivo, un precio provisional; el que, tratándose de bienes raíces, no podrá ser inferior al que conste en el respectivo catastro.

"El propietario que se crea perjudicado podrá discutir la declaración de utilidad pública por la vía administrativa y, en ella, en último término, ante el Consejo de Estado, que si la confirmare dejará a salvo al dueño el derecho de discutir judicialmente, pero en forma sumaria, el justo precio; y no podrá procederse a la expropiación efectiva sino pagando el complemento que ordenare el Juez, sin perjuicio de que, cuando la declaración de utilidad sea calificada de urgente, el interesado entre en posesión del inmueble tan pronto como haya puato a órdenes del dueño el precio provisional y mientras se discute el precio definitivo.

"Excepciones de las precedentes disposiciones la expropiación para construcción de obras públicas de comunicación y de campos de aviación, que se regirán por leyes especiales.

"No habrá en el Ecuador bienes inmuebles que sean inalienables o indisponibles a perpetuidad.

"Sólo la función judicial podrá dictar providencias que impidan u obsten la libre contratación.

948

y transmisión de la propiedad, siendo absolutamente nula la orden que al respecto dimana de otra autoridad."

Artículo 184.-

La Comisión ha vuelto a estudiar, según lo resuelto por la H. Asamblea, el contenido y la redacción de este artículo. Ha llegado a las siguientes conclusiones:

1) Insistir en el primer inciso del informe, en toda su extensión.

Lo mismo en el segundo inciso.

En el tercero para aclarar mejor los conceptos, cree que se podría adoptar la siguiente redacción:

"Solo las Instituciones de Derecho Público podrán promover expropiaciones de inmediata realización, por causa de utilidad pública que fuere debidamente comprobada conforme a ley."

Los incisos 4º y 5º deben quedar como están, porque justamente reglan la función social de que trata en el inciso primero.

El inciso 6º para mayor claridad puede admitir después de la palabra construcción y ampliación."

El inciso 7º ha sido redundantemente intercalado en este informe, por lo cual debe ser eliminado ya que está enunciado en el Art. 135.

El inciso 8º también debe quedar tal como está.

f.) Feo. Klingworth. - f.) Ruperto Alarcón. - f.) Manuel A. Carral J. - f.) José Javier Villagómez.

f.) Comilo Ponc. Enriquez.

Salvo mi voto, y en la sesión explicaré por qué. - f.) M. A. Ortiz Bilbao.

En consideración, se vota el inciso 1º y se lo aprueba tal como conota en el Proyecto.

En consideración el inciso 2º.

El H. Klingworth

Señor Presidente:

Como miembro de la Comisión de Constitución me permite aclarar que el informe N.º 15 B aclara el primer informe de la Comisión.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

Con la aclaración del Señor Vicepresidente me parece que sería importante el que se diese lectura al informe original.

El H. Klingworth.

Señor Presidente:

De manera que el primer inciso no ha quedado prácticamente aprobado.

El H. Calero.

Señor Presidente:

Cuando la Asamblea conoció el informe relacionado con el Art. 184, inciso primero, a instanciación del H. Ceuilo Senado la Convención dejó aprobado el inciso primero tal como consta en el Proyecto de Constitución elaborado por los juristas. Así es que entonces sería de considerarse desde el inciso 2º en adelante.

El H. Wingworth

Señor Presidente:

No me creo que por un error de la Secretaría vayamos a considerar aprobado un inciso al cual no se le ha dado lectura.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

Tanto en el informe original como en el informe segundo de la Comisión de Constitución yo salvé mi voto y me reservaba el derecho de exponer aquí en la Asamblea porque lo salvaba. Respecto del Art. 184 mi criterio, en general es el mismo expuesto por la Junta de Notables en el informe que todos conocemos, y cuya opinión se encuentra en las páginas 78 y 79 del informe de la Junta de Notables. En síntesis, los Notables manifestaban la conveniencia de que se aprobase el Proyecto de los Juristas los dos incisos primeros del Art. 184, alguno de ellos con una ligera modificación. Pero en lo que se refiere al inciso 2º suprimía la frase "de inmediata realización" en lo relativo a expropiaciones, y todos los demás incisos del artículo, a saber: 4, 5, 6, 7, 8 y 9 pedían que fuesen suprimidos, por considerarlos principalmente de trámite y, en segunda lugar, en mi opinión, disposiciones de trámite que anulan en absoluto el derecho a la expropiación, sobre todo de las entidades de Derecho Público y concretamente de los Municipios. De aceptarse la tramitación establecida desde el inciso 4º hasta el 9º todas las disposiciones relativas a expropiación no surtirán efecto alguno y en la práctica todas las instituciones de Derecho Público y señaladamente los Municipios, no podrán realizar las expropiaciones como en la actualidad pueden hacerlas. Se me permite llamar especialmente la atención de los señores representantes hacia lo grave de aprobarse el Art. 184, en la forma en que consta en el proyecto original.

El H. Calero.

Señor Presidente:

No considere que pasó el Art. 184 a la Comisión de Constitución en la parte que no fue aprobada previamente por la Asamblea. Así es que, considerando que está aprobado el primer inciso; yo pediría a la Presidencia que consulte previamente a la Sala si se reconsidera la aprobación

del inciso primero o si se ha dejado sin ningún valor la aprobación de dicho inciso para considerar entonces íntegramente el Art. 184. Si se trata de aprobar el inciso 1º tal como lo ha presentado el informe de la Comisión, yo creo que más concretamente habla sobre la función de expropiación el primer inciso del Art. 184 presentado por los juristas. Así es que yo mociono, si hay quien me apoye en el sentido de que se apruebe el inciso 1º del Art. 184 del Proyecto de Constitución elaborado por los juristas, en razón de que está más en conformidad con la verdadera función. La Presidencia consulta a la Asamblea si se reconsidera lo aprobado, pues que se dispuso que todo el articulado pase nuevamente a estudio de la Comisión de Constitución.

El H. Mortensen.

Señor Presidente:

Yo recuerdo que la Asamblea resolvió que pasasen todos los incisos del artículo nuevamente a la Comisión para que emitiese el informe.

El H. Corral.

Señor Presidente:

Eso mismo iba a decir y no es definitiva la aprobación momentánea que acaba de hacerse porque no se leyó el informe tal como establece el trámite para las discusiones. De manera que entiendo que tiene que irse leyendo inciso por inciso, leyendo el informe primitivo con las modificaciones que hace la Comisión, para entonces dar la aprobación o negativa.

La Asamblea resuelve que se estudie todo el artículo 184 desde el inciso 1º.

Se lee otra vez el inciso 1º tanto del Proyecto como de los dos informes.

En consideración el inciso del primer informe.

El H. Calero.

Señor Presidente:

La primera parte del inciso tal como lo ha presentado la Comisión de Constitución es un poco vaga. En tal virtud, yo me voy a permitir que se adopte mejor el inciso 1º del Art. 184 tal como lo ha presentado la Comisión de Juristas en el Proyecto de Constitución. Así es que desde ese punto de vista, si hay quien me apoye, elevo a moción en ese sentido. En esa forma también se había pedido en la sesión anterior y quedó aprobada, mas ahora, por resolución que acaba de tomarse, debe considerarse todos los incisos del artículo.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

Una comparación entre el inciso original del Proyecto de los juristas, y el primer inciso de este art. 184 tal como lo presenta la Comisión de Constitución, da inmediatamente el relieve de las

dos diferencias principales que hay entre ambos, a saber: en el inciso del Proyecto de los juristas se entra a reconocer expresamente la función social de la propiedad, cosa que en este punto no viene bien a ponerse de acuerdo con lo que ya ha aprobado la Asamblea a su debido tiempo; de suerte que no se trata, pues, sino de una repetición, de una renovación del concepto ya aprobado por la Asamblea en pasaje anterior de la Constitución, y, por lo mismo, en este punto no hay dificultad ninguna y entiendo que no la tendrá el H. Calero, porque es evidente que el informe de la Comisión es mucho más avanzado, si podemos llamarlo así, y en todo caso mucho más real con la función social de la propiedad, porque evidentemente no estamos ya en aquellos tiempos en que reconocíamos a la propiedad un derecho absoluto y prevaleciente sobre todo. La propiedad tiene una función social, y por consiguiente hay que reconocerla en todos sus aspectos. En síntesis, como lo dije al principio, Señor Presidente, este concepto repetido no es otro que el ya aceptado por la Asamblea en otro artículo del Proyecto. La segunda parte, en lo que se refiere a prohibir la confiscación de bienes, es un concepto nuevo que no se encuentra en el Art. 18^o del Proyecto de los juristas. Por tanto, tampoco me parece inoportuno y más bien es deseable el que se haga constar la prohibición expresa de la confiscación de bienes. El concepto de confiscación de bienes es sobradamente conocido por todos y es lógico que en este artículo constitucional lo hagamos constar, así como que hagamos constar, al mismo tiempo, que si contra la disposición constitucional se produce confiscación de bienes, lógicamente habrá la acción sumaria de daños y perjuicios contra la entidad que hubiere incurrido en la culpa de esta confiscación. Parece, pues, Señor Presidente, yo estoy convencido de ello, que el inciso tal como lo presenta la Comisión de Constitución es mucho más aceptable que el inciso original del Proyecto de los juristas.

El H. Martínez Bottero.

Señor Presidente:

Tratando de defender el derecho de propiedad, en contra de la posible confiscación de bienes que se prevé en el Art. 18^o me parece que el concepto mismo debe referirse a que la confiscación de hecho no causará alteración en el derecho de la parte perjudicada. Quiero explicarme: Dice el inciso del proyecto de la Comisión: (leyó). Parece que debe decirse la que si de hecho llegare a producirse no causará prescripción alguna en el derecho de la parte perjudicada. Es decir, debe mantenerse prevalente y fijo ese derecho sobre la posible alteración que pudiera producirse con la confiscación. Los bienes confiscados podrían ser traspasados a terceras personas, y estas personas, con el andar del tiempo podrían alegar un derecho a esos bienes, con el fundamento de la prescripción causándose así la alteración del derecho del dueño primitivo. Que, pues, que la garantía debe referirse a impedir esto. De manera que oiguno que debe decir: la disposición que, si la

confiscación, si produjere de hecho no causará alteración alguna en el derecho de la parte perjudicada ni correrá prescripción de ninguna clase, etc. Si la Comisión acepta propondría este cambio, que parece que corresponde al mismo pensamiento de ella pero en una forma más clara.

El H. Corral.

Señor Presidente:

Yo sostengo que no es sino cuestión de redacción porque en el fondo es lo mismo que acaba de decir el H. Doctor Martínez Borrero, y por lo tanto creo que no hace falta la modificación que él sugiere.

El H. Martínez Borrero.

Señor Presidente:

Al sugerir ya que diga: "No causará alteración en el derecho de la parte perjudicada ni correrá prescripción de ninguna clase," se está estableciendo una garantía ante terceros que tal vez llegaren a adquirir esos bienes por la enajenación que hiciera el Estado, dándoles así un título para fundamentar la propiedad. Aquí está garantizándose el derecho contra la prescripción por el abuso del Fisco, nada más, para no contrapesar la prescripción del derecho de terceros, con el derecho primario del legítimo dueño.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

Me parece que es aceptable la modificación propuesta por el H. Martínez Borrero. En realidad, si cuando con la fórmula que él acaba de presentar se introduce un concepto más explícito. En la fórmula de la Comisión únicamente se refiere a la prescripción, que es, como se dijéramos un concepto de trámite para cualquier reclamación posterior; mientras que, con la fórmula propuesta por el H. Martínez Borrero, en cambio, se afirma el concepto de que no se alterará el derecho en sí mismo; sustantivamente considerado, digo a salvo, evidentemente, los dos puntos de vista, y por lo mismo creo que no hay dificultad en que se acepte la modificación, por ser más explícita.

Se cierra la discusión, y el inciso 1.º del Art. 184 de la Constitución Política es aprobado en los siguientes términos:

"Art. 184. (Inciso 1.º). Se garantiza el derecho de propiedad conciliándolo con su función social. Prohíbese la confiscación de bienes, la que, si de hecho llegare a producirse, no causará alteración alguna en el derecho de la parte perjudicada, ni prescripción de ninguna clase, y originará, contra la autoridad que los ordenare y contra el Fisco, acción sumaria de daños y perjuicios."

Se lee el inciso 2.º del Proyecto, y el redactado por la Comisión de Constitución en sus dos informes.

Inciso 2.º Nadie puede ser privado de la propiedad ni de la posesión de sus bienes, sino en virtud de mandato judicial o de expropiación por causa de utilidad pública.

Artículo 184. La Comisión ha vuelto a estudiar, según lo resuelto por la H. Asamblea el contenido y la redacción de este artículo. Ha llegado a las siguientes conclusiones:

1) Insistir en el primer inciso del informe, en toda su extensión.

Lo mismo en el segundo inciso.

En consideración el del primer informe. (15a).

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

El único concepto que introduce de nuevo el proyecto de la Comisión, en comparación con el proyecto de los juristas, es el aumento de la frase "legalmente verificada" al referirse a la expropiación.

Es un concepto justo y por lo mismo creo que no hay dificultad en que sea aceptado el informe de la Comisión.

Cuando la discusión, es aprobado el inciso 2º del Art. 184, así:

"Art. 184. (Inciso 2º). Nadie puede ser privado de la propiedad, ni de la posesión de sus bienes sino en virtud de mandato judicial o de expropiación, legalmente verificada por causa de utilidad pública."

Se lee el inciso 3º tanto del Proyecto como de los dos informes de la Comisión de Constitución.

Inciso 3º

Sólo el Fisco, las Municipalidades y las demás instituciones de Derecho Público, podrán promover expropiaciones por causa de utilidad pública que fueren debidamente comprobada y de inmediata realización.

Artículo 184. del Informe de la Comisión

En el interés para aclarar mejor los conceptos, creo que se podría adoptar la siguiente redacción:

"Sólo las instituciones de Derecho Público podrán promover expropiaciones de inmediata realización, por causa de utilidad pública que fueren debidamente comprobada conforme a Ley."

En consideración el del segundo informe. (15b).

El H. Martínez Bonetto.

Señor Presidente:

Entiendo que con la modificación que se ha hecho en el informe 15-B poco se ha adelantado respecto a la dificultad que encontrábamos cuando se discutía el informe 15-A. Esa dificultad que presentó el H. Vázquez consiste en la exigencia de la comprobación de la utilidad pública, y esto es lo que debo salvarse. ¿Cómo, cuándo y ante quién debe hacerse esta comprobación de la utilidad pública? Un Municipio como corporación de carácter público ratifica necesaria la expropiación de un bien, considerando la realización de una determinada obra, como de interés público, pero para ordenar esta expropiación necesita previamente comprobar la utilidad pública. Esta corporación

#

ante quién va a comprobar la necesidad de la expropiación? En qué momento hace la comprobación? De manera, pues, que manteniendo esta idea, se le pondría al Municipio o a cualquier corporación que tratase de efectuar la expropiación, en la necesidad de seguir un juicio ordinario ante autoridades comunes para la comprobación de la utilidad pública? Pero que no ha de ser este el espíritu que informa la mente del proyecto, pero va a dar dificultades la redacción tal como está. Yo rogaría que se explique en qué forma se va a hacer esta comprobación, de la utilidad pública.

El Sr. Cabero.

Señor Presidente:

Lo que acaba de expresar el Señor Doctor Martínez Romero se lo dejó anotado en la sesión en que se trató del Art. 184. Me parece que con el cambio que ha tenido el inciso segundo en el informe 15-B. no ha variado la duda que tenían algunos Señores Representantes sobre esta forma de comprobación conforme a ley, teniendo en cuenta que en la actualidad cuando un municipio necesita expropiar un terreno, lo que tiene que hacer es hacer la declaración de utilidad pública en una sesión y mandar a que se evalúe la propiedad, simplemente. En consecuencia, si subsiste la misma forma de comprobación conforme a ley, o se necesita la información sumaria de dos testigos, aún de acuerdo con este nuevo informe presentado por la Comisión. Suficiente es con que únicamente y exclusivamente las Instituciones de Derecho Público puedan promover expropiaciones de inmediata realización por causa de utilidad pública, suprimiéndose la última parte porque va a traer en la práctica inconvenientes insubsanables, ya que esta forma es tan amplia que el propietario va a pedir que se demuestre la comprobación conforme a ley. Nosotros entendemos que esa comprobación conforme a ley deberá hacerse por medio de una información sumaria de dos testigos que vayan a declarar en un momento y de acuerdo con la necesidad si esa propiedad es o no de utilidad pública. Como esa información, pues, sería demasiado molesta, yo pediría en consecuencia, para obviar esta dificultad, y de acuerdo con lo que observamos en la sesión anterior y que volvemos a hacerla en esta algunos legisladores respecto del inciso 3º del Art. 184, se suprima la última parte del inciso en lo que se refiere a la comprobación por los inconvenientes que estamos anotando.

El Sr. Corral.

Señor Presidente:

Realmente, después de haber puesto ya en el 2º inciso la agregación de la frase "legalmente denunciada", refiriéndose a la expropiación, era que tenemos que tener confianza en las Instituciones de Derecho Público, para que ellas juzguen el caso de un posible peligro de que alguien se resistiera a la expropiación y ponga un juicio demasiado largo que haga prácticamente imposible la expropiación. Yo también estoy de acuerdo en que se suprima esta frase de "comprobación según la ley", porque

por una parte es redundante y por otra viene a cerrar la puerta a una discusión que pudiera suscitarse con algún dueño poderoso o caprichoso que quisiera impedir una expropiación de utilidad pública. De manera que yo acepto por mi parte la agregación de esa frase:

El Sr. Illingworth.

Señor Presidente:

No creo que en el inciso 2º decimos "legalmente verificada," refiriéndose a la expropiación; pero en el inciso 3º a lo que se refiere es a la declaración de utilidad pública. Son dos cosas completamente distintas. No uno es la causa de lo otro, y yo sí ratifico y confirmo la firma que he puesto en el informe porque sostengo que la causa de utilidad pública sí debe comprobarse. En otras discusiones alrededor de la Constitución, las exposiciones que se han hecho han contemplado la posibilidad de que haya en los funcionarios, en los Municipios determinadas personas enemigas de otras, y es muy posible que éstas por enemistad o por conveniencias personales traten de hacer una declaratoria de utilidad pública sin verdadero fundamento contra personas que no son bien vistas por ellos. Entonces, ineludablemente que tenemos que defender a los propietarios de estas posibles circunstancias, y en esta forma yo sostengo que ineludablemente la declaratoria de utilidad pública debe ser comprobada. ¿Cómo va a ser comprobada? La ley indicará el sistema y el medio para hacerlo, pero no debemos dejar la declaratoria de utilidad pública al simple capricho de las Instituciones que pueden hacerlo. El Sr. Illingworth termina formulando la siguiente moción: la expropiación no podrá hacerse sino poniendo a órdenes del propietario, en efectivo, un precio provisional, tratándose de bienes raíces, no será en caso alguno, inferior al que conste en el catastro, a la época de realizarla."

El Sr. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

No no hago hincapié en la declaración de que la utilidad pública debe ser debidamente comprobada ni tendría mayor inconveniente, desde mi punto de vista, en aceptarlo, pero lo que me parece mucho más grave en el inciso que discutimos es la declaración de que esta utilidad pública solo puede ser "de inmediata realización" y esta, desde el punto de vista de los intereses sea fiscales, municipales, es inadmisibile. ¿Qué es lo inmediato? No forceemos el concepto; no digamos que lo inmediato es lo que sucederá después de un minuto ni después de una hora, ni después de un día, ni aún después de una semana, aún cuando el concepto estricto de inmediato es eso. Pero admitamos que lo inmediato se entienda hasta un mes de plaza. Yo aseguro que en muchísimos casos tanto el Fisco como las Municipalidades tendrán necesidad de expropiaciones con causa de utilidad pública debidamente comprobada para que la obra se realice después de varios meses, y entónces, evidentemente, ya no estamos dentro del concepto de lo inmediato. Si es que dejamos la frase "de

inmediata realización," por el mismo hecho quitamos a las municipalidades, quitamos al Fisco, y a las demás instituciones de Derecho Público la practicabilidad de las expropiaciones. Tomemos un caso concreto, lo que estamos presenciando en el Concejo Municipal de esta ciudad en lo relativo al Plan Regulador. ¿Qué pasa con el Plan Regulador? Pues que son expropiaciones que el Concejo las puede y las debe hacer para obras de un futuro, pero no es un futuro inmediato ni de un día ni de una semana, ni de un mes para otro, sino que se realizarán después de un tiempo prudencial. Este uno de esos casos. Pongamos otro caso: la necesidad de hacer una obra, una planta eléctrica por ejemplo, de aprovechar de caudal de agua, de adquirir un terreno o construir un madero o construir un mercado. No son obras que se pueden realizar inmediatamente. Admitido el concepto de inmediata realización, habremos quitado, pues, al Fisco, o a ese Concejo la facultad, la practicabilidad de esa utilidad pública y por consiguiente de la expropiación necesaria. Habrá necesidad de que realice inmediatamente la obra, aún limitando el concepto a un mes, por ejemplo, estaremos todavía dentro del terreno de lo imposible, si es que se trata de obras de importancia. Me parece que en este punto no cabe que dejemos pasar ese calificativo de utilidad y de obras de inmediata realización, porque es evidente que la mayor parte de los Concejos sólo podrán hacer estas expropiaciones para obras que los harán periódicamente y en un futuro más o menos cercano.

El H. Coello Serrano.

Señor Presidente:

Yo estoy de acuerdo con la exposición que hizo el H. Martínez Borrero. La declaración de utilidad pública es un acto de soberanía de las instituciones de Derecho Público. Poner esto bajo la restricción de que se haga "debidamente comprobada", supone por la duda con respecto al acto de soberanía. De manera que yo estaré porque se suprima esta parte que constituye una restricción a una verdadera necesidad pública que en un momento dado puede determinar la declaración respectiva para la expropiación, y en subsidio si fuera negada esta proposición, que la lleve a moción, para que se suprima la parte que se refiere a la debida comprobación, que se ponga en todo caso en el mismo precepto constitucional - que la debida comprobación deberá hacerse ante el Consejo de Estado; de manera que presente yo esa proposición. En cuanto a lo de "inmediata realización", también estoy de acuerdo con la exposición hecha por el H. Ortiz Bilbao, es decir, q' debe suprimirse. De manera que, en definitiva, el inciso quedaría hasta donde dice "utilidad pública".

El H. Whingworth

Señor Presidente:

Yo siento no estar de acuerdo con el H. Ortiz Bilbao respecto de aquello de la "inmediata realización". Él se ha referido a que la inmediata realización se la invoca para la construcción de la obra misma,

y la indicación que consta en el informe se refiere a la expropiación de inmediata realización. La construcción de la obra a la cual va a dedicarse el edificio, el terreno o cualquiera cosa que fuera a expropiarse, es cosa diferente a la expropiación misma. Él ha citado el caso del plan regulador del Municipio de Quito. Hecha la declaración de utilidad pública, dentro de ese plan, entiendo que se ha limitado el derecho de propiedad en el sentido de ejercer el derecho que se desprende del derecho de propiedad respecto de transferencia de dominio por medio de venta y aún para reconstruir edificios que estuvieran en malas condiciones. Entiendo que se presentó un caso, el del Hotel Centenario. Entonces, la idea de la Comisión de Constitución ha sido la de que, declarada la utilidad pública, se proceda a la expropiación, de inmediato, es decir, que la expropiación sea la de realización inmediata, pero no la obra consecuencia de la expropiación, porque la obra consecuencia de la expropiación es materia de otro asunto. De manera que el hecho de que la expropiación se realice de inmediato, yo sí creo que es muy justo, porque no por el hecho de declararse algo de utilidad pública, el dueño de la cosa tenga que esperar pacientemente que corran los años para que se realicen la expropiación sin poder hacer con su propiedad ninguna transferencia, ni sacar de ella ningún provecho. De manera que la inmediata realización es para la expropiación. En cuanto a la comprobación conforme a la ley, de la utilidad pública, ya me referí en la exposición anterior, y vuelvo a manifestar que estimo la conveniencia de que conste en el precepto constitucional, ya que es menester oír a ambas partes: la una, en la que pide la declaratoria, y la otra por medio de una especie de vindicta pública, de ministerio público en que apela de esa declaratoria que quiere hacer un organismo, un Concejo o cualquier otra entidad, porque de otra manera quedarán los propietarios sujetos a la simple resolución de determinados elementos.

El H. Cabero.

Señor Presidente:

El inciso 2º del Art. 184 que estamos estudiando establece que puede ser privada de la propiedad una persona por mandato judicial o expropiación. El inciso 3º del mismo artículo establece que la expropiación la puede hacer solamente la institución de Derecho Público. En consecuencia, yo entiendo que el inciso 3º debe reducirse, precisamente, a lo que exponían los H. Doct. Cotto Serrano, y Ortiz Bilbao en el sentido de simple declaración de quienes pueden hacer la expropiación, es decir, las instituciones de Derecho Público declarantes. Estoy conforme con lo que expresó el H. Doct. Corral, en orden a que hay que considerar que las instituciones de Derecho Público van a estar regidas por personas honorables, y en caso de que no lo fueran, para subsanar este inconveniente del H. Hingsworth, tenemos los demás incisos del Art. 184. Así es que no

encuentro inconveniente de ninguna especie para que se suprima la última parte del inciso 3° del Art. 184. En cuanto se refiere al precio, si considero que una vez declarada la utilidad pública de una propiedad y que por tal motivo se va a efectuar la expropiación, se le debe pagar inmediatamente. Eso debe ir a establecer el artículo que estamos estudiando. En la ley secundaria, que viene a ser el Código de Procedimiento Civil, la única dificultad que ha existido hasta este momento es la relativa a la realización inmediata de la obra para la que ha sido expropiado un terreno y en cuanto a la comprobación de la utilidad pública. En consecuencia, yo estoy de acuerdo porque se suprima la última parte del inciso 3°, art 184 que se está discutiendo.

El H. Cortés.

Señor Presidente:

En la supresión de la necesidad de la comprobación me parece que todos los que han opinado ya están de acuerdo. Respecto de las palabras "de inmediata realización" hago notar que el 11° 15 habla de: (ley) y en el 15-B se ha cambiado la redacción precisamente para hablar de la inmediata realización respecto a la expropiación; de manera que cambia totalmente. Y analizando esto de la inmediata expropiación me parece lo más justo mantener este principio, porque si es que se hace la expropiación, ya se quita el dominio al dueño y es natural por lo mismo que se le pague inmediatamente. No quiere decir esto que no haya derecho para las Municipalidades a limitar el uso de la propiedad en determinadas zonas, por ejemplo, prohibir una construcción; pero si se quiere llevar ya el dominio la municipalidad y tener como si fuera de ella, de una institución un solar determinado, una zona determinada, claro que no puede decir, esto va a ser mío y espere Usted 500 años hasta que pueda pagar o comprar, o no comprar. De manera que si compra debería pagar inmediatamente. O sea que yo mantengo que se diga "de inmediata realización" con respecto a la expropiación.

El H. Muñoz Borrero.

Señor Presidente:

No descaba llamar la atención de la H. Comisión que ha informado sobre este artículo en cuanto a la posibilidad de que el Instituto de Previsión, tenga también la facultad de expropiar, por causa de utilidad pública. Según el artículo que estamos estudiando, únicamente las instituciones de Derecho Público podrían promover expropiaciones. El problema social, Señor Presidente, se va agudizando día a día, y muchas circunstancias hay en las que el Instituto Nacional de Previsión, está llamado a expropiar por causa de utilidad pública para hacer algunos servicios sociales; así por ejemplo, es necesario que se sepa que el Instituto de Previsión en toda la República tiene el propósito de levantar casas colectivas para obreros, con lo cual venimos a resolver el problema del inquilinato.

que es bien aguda. De modo que en muchas ocasiones el Instituto de Previsión está en la imperiosa necesidad de contar con facilidades y garantías; pero, según esta disposición, no podrá hacer la expropiación, y en ese caso, cuando el dueño de la propiedad tiene exigencias o exageraciones insubornables el Instituto se ve cohibido de ejercitar un bien social. De manera que rogaría a la Comisión de Constitución que estudie este problema; vea si le faculta también al Instituto de Previsión para que pueda expropiar por causa de utilidad pública. Además, quiero manifestar mi criterio respecto al mismo punto que se discute. Comprendo, como lo ha comprendido el H. Ortiz Bilbao, que no puede realizarse inmediatamente la obra motivo de la expropiación porque sería muy perjudicial para los Concejos Municipales que no tienen los fondos suficientes para realizar las obras inmediatamente el poner las condiciones. De manera que dejo expresado en esta forma mi modo de pensar.

El H. Muñoz Borrero mociona en el sentido de que el inciso comienza así: "Sólo las instituciones de derecho público e Instituto de Previsión Social podrán promover."

El H. Castillo.

Señor Presidente:

No estoy completamente de acuerdo con las exposiciones hechas por los H. Ortiz Bilbao y Julio Semano en cuanto a que, en primer lugar, se debe, en lo posible, suprimir la comprobación de la causa de utilidad pública, puesto que esto traería no pocas dificultades para poder verificar cualquier expropiación. Luego después, en cuanto a la inmediata realización, me parece que es indispensable que se supriman estas palabras, porque, consta ya en la ley secundaria un plazo de seis meses para la realización de las obras cuando se ha hecho la expropiación por causa de utilidad pública, y me ha consoñado que en una expropiación que hiciera el Concejo Municipal de Ambato, por ciertas dificultades técnicas, estuvo a punto de caducar la expropiación porque se iba acercando el vencimiento de los seis meses, sin que se pudiera realizar la obra. Y si con el plazo de seis meses puede presentarse dificultades técnicas o de otro orden para poder realizar la obra, con cuanta mayor razón habrá inconvenientes gravísimos al poner "de inmediata realización." Se ha dado la explicación de que las palabras "inmediata realización" deben aplicarse a la expropiación misma, no a la realización de la obra; en ese caso creo que valdría la pena el que se arregle la frase de una manera más explícita para que no dé motivo a interpretaciones erróneas, y que tal vez podrían traer gravísimos inconvenientes en la ejecución de cualquier obra por parte de todas las instituciones de derecho público. Por otra parte, el H. Doctor Muñoz Borrero ha invocado la necesidad de que se le incluya también al Instituto Nacional de Previsión en la facultad para la declaración de utilidad pública. Yo entiendo que sería una excepción que tal vez no cabe que conste en la Constitución, puesto que si el Instituto de Previsión necesita que se verifique

una expropiación y encuentra dificultades, fácil será obtener la declaratoria de utilidad pública por intermedio del Concejo Municipal o de otra institución de Derecho Público, como ya se han hecho en otras ocasiones. En Ambato el Instituto de Previsión necesitó adquirir unos terrenos para la construcción de algunas casas para obreros; el propietario se negó a un arreglo razonable; entonces, por medio del Municipio, se hizo la declaratoria de utilidad pública y pudo así verificarse la adquisición de los terrenos. En esta forma creo que las dificultades quedan perfectamente arregladas, y así dejó, pues apoyada mi opinión a las exposiciones de los H. H. Ortiz Bilbao y Coello Serrano.

El H. Mottensen.

Señor Presidente:

Yo creo que este inciso debe quedar en la forma más clara, de manera que no creé problemas futuros, especialmente a los Municipios. En la forma planteada en el primer informe de la Comisión se da a entender que la declaración de utilidad pública se ha de hacer únicamente cuando se llegue a comprobar su necesidad, y que la realización de la obra va a ser inmediata. Según el segundo informe, por explicación del H. Señor Illingworth, se dice que la obra de la expropiación debe hacerse previo el pago. Entiendo que eso no es necesario fijar puesto que en un inciso posterior ya se pone como condición el que, con posterioridad a la expropiación, será necesario depositar previamente el valor del inmueble. Creo que no se debe obstar de ninguna manera los planes que se hacen los municipios para realizar obras no de inmediato sino dentro de un proceso lento y más o menos largo. Tenemos el caso concreto de Quito, por ejemplo, en la urbanización de la ciudad, de ninguna manera el Municipio de Quito podrá hacer eso en un corto plazo, requerirá muchos millones de sueros, cosa que no lo puede hacer por sus escasas rentas. Por consiguiente, yo pediría que quede el inciso en la forma siguiente: (leyó). Esto me parece mejor, porque aún en la actualidad la declaratoria de utilidad pública por parte de los Municipios, es el Ministerio de Municipalidades el que comprueba esa declaratoria, y entonces después podría aceptarse la indicación del H. Coello Serrano de que el Consejo de Estado compruebe la declaratoria de utilidad pública.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

El H. Señor Vicepresidente me hacía notar que la inmediata realización no se refiere, como creía que yo había entendido, sino a la expropiación misma, es decir, en definitiva, al pago de ella. No es que yo desconociese la diferencia de los dos conceptos, sino que en la práctica, la realización de las obras van a confundirse, van a ser simultáneas con la expropiación misma; o en otras palabras, se efectuará la expropiación cuando ya se pueda comenzar las obras. Pero vemos que en la mayor parte de los casos, tratándose principalmente de obras municipales,

no es así, porque si es que el Municipio no dispone en un momento dado de los recursos necesarios para efectuar la obra, seguramente no dispondrá tampoco de los recursos indispensables para la expropiación. Otro concepto que anotaba al principio, de acuerdo con la Constitución tal como estamos considerándola, y de aceptarse aún el Informe de los juristas, es que un Municipio después de la declaración de utilidad pública tendrá inmediatamente que efectuar la expropiación e inmediatamente de efectuada la expropiación se entenderá que el Municipio va a estar en capacidad de realizar, pues no habría, si es que es de otra manera, imponer el gravamen al Concejo o a la Entidad de Derecho Público para que efectuara el pago, simplemente quedando para después la realización de la obra. Y, por último, esta variedad de obras de importancia que pueden efectuar los municipios resultaría que, para cualquier obra de expropiación de terrenos para una planta eléctrica, para la realización de un plan regulador, creación de áreas verdes, creación de plazas, etc, no se podrían hacer en la práctica porque los Municipios no disponen de los recursos necesarios para efectuar inmediatamente las expropiaciones. Cálculos de índole general efectuados en lo que se refiere, por ejemplo, a la aplicación del plan regulador de Quito, demuestran que el Concejo de la Capital no podrá efectuar la adquisición de los terrenos que contempla la planificación, sin obtener a su disposición inmediata quinientos o seiscientos millones de sucres. Como se ve, de aceptarse el criterio que estamos discutiendo, equivaldría en la práctica a quitar la facultad de expropiación, y por consiguiente a anular la declaración de utilidad pública. Esto no puede ser de otra manera, porque si se trata, en realidad, de un plan que comprende a toda la ciudad de Quito, y en donde hay muchos terrenos que están afectados por el plan regulador, querría decir que, efectuada la declaración de utilidad pública, inmediatamente tiene que efectuarse la expropiación; y, como lo veremos luego en el inciso 4.º al cual también me opongo, como a todos los demás incisos, ya por este concepto, ya por constituir disposiciones meramente de trámite, resultaría que quedaría la declaración de utilidad pública en un bello enunciado lírico sin que puedan llevarse a la práctica las expropiaciones. Pongamos el caso, Señor Presidente, de un Municipio, como en el caso de Esmeraldas, recuerdo, que por haberse creado los impuestos para la realización de obras municipales como es precisamente la provisión de una planta eléctrica, de acuerdo con esta disposición, declarada la utilidad pública tendrá que inmediatamente efectuarse la expropiación, aún cuando no disponga de los fondos necesarios, y entonces tendrá que guardar el terreno ya expropiado el respectivo Municipio para cuando en su oportunidad pueda realizar la obra. Como se ve, se destruye fundamentalmente el interés social de la expropiación, porque debemos tener en cuenta Señor Presidente, que la expropiación únicamente se justifica por una utilidad social. Precisamente,

la declaración de utilidad pública, está justificando la expropiación, por lo mismo debe quedar al arbitrio, a las posibilidades de las entidades de Derecho Público el que realicen la expropiación en el momento en que puedan efectuar, verificar la obra, que se inmoviliza la propiedad, no Señor Presidente. En algunos casos, evidentemente habrá situaciones difíciles, pero en la mayor parte de los casos el dominio sigue trasladándose, lo que quedaría simplemente, sería de aplicarse la disposición como lo perseguimos, que se impedirá que la expropiación futura se efectúe con mayor costo y con mayor gravamen para la entidad pública o el municipio de que se trate. Por ejemplo, en el caso de la aplicación del plan regulador de Quito, si es que no va a haber la facultad de expropiación, pero hay que pagarla inmediatamente, quiere decir que no pudiendo pagar inmediatamente el Concejo, quedará en libertad el dueño para hacer lo que quiera de su propiedad, y entonces ¿qué hará? Pues levantará un uso solar un edificio de tres o cuatro pisos con cuyo costo se gravará el Concejo cuando tenga que efectuar la expropiación. De manera que prácticamente se habrá anulado la posibilidad de que un Concejo pueda expropiar. No dejo de reconocer, ni me niego hasta ese punto, al decir que se ocasiona una cierta dificultad, una cierta molestia a los propietarios, pero en muchos casos es una molestia compatible con el interés social y justificada por eso. Si es que vamos a hacer prevalecer únicamente el concepto absolutista de la propiedad sagrada e intangible, evidentemente no podremos compaginar con la utilidad pública, con la función social de la propiedad. Yo creo, por lo mismo, que como había anotado el Sr. Coello Serrano, el inciso puede quedar perfecto con suprimir la frase "que fuere debidamente comprobada", y de "inmediata realización"; y, como no hay dificultad porque en el inciso 2º que acabamos de aprobar de acuerdo con el primer informe de la Comisión de Constitución, queda ya incorporado el concepto de que la expropiación solo puede verificarse legalmente, por consiguiente, la expropiación se hará legalmente verificada por causa de utilidad pública, y con esto nos referimos a las otras disposiciones legales constantes del Código de Procedimiento Civil, constantes en la ley de Régimen Municipal, en donde consta precisamente el trámite respectivo.

El Sr. Coello Serrano.

Señor Presidente:

Como en esta moción se ha hecho la objeción de que se contemple cierto término para efectuar la expropiación, yo había formulado la siguiente moción: (leyó). Entiendo que lo que acaba de sugerir el Sr. Ortiz Bilbao, es decir, con la agregación de la palabra "legalmente", se soluciona toda dificultad, porque al decir que la expropiación se verificará legalmente, se está indicando que se verificará de acuerdo con lo que indica la ley, no solamente en cuanto al procedimiento

y seguir ~~incluyendo~~ a las plazas dentro de los cuales se verificará la expropiación. De manera que en este sentido, estoy de acuerdo con lo sugerido o propuesto por el H. Ortez Bilbao.

El H. Crespo

Señor Presidente:

Ya he anotado la diferencia que existe entre el informe de la Comisión 15-A y el Nro. 15-B. En el Nro. 15-B se expresa que son las expropiaciones de inmediata realización, no la declaración de utilidad pública. En este sentido no hay ninguna dificultad. En lo que se refiere a la última parte de este inciso, que dice que "fuere debidamente comprobada por la ley", yo creo, por las razones que he aducido el H. Yllingworth, que es necesario que subsista, puesto que en determinados momentos puede haber un congreso prevalido contra un particular cualquiera y entonces sin comprobar la necesidad de la utilidad pública conforme a la ley, pueda realizar la expropiación y satisfacer así una venganza. Creo yo que es indispensable que subsista la parte terminal que dice que "fuere comprobada conforme a la ley". Ahora, hay otro aspecto sumamente grave, y es que si la expropiación debe realizarse de inmediato, porque hay propiedades que se van a quedar indefinidamente en una situación sumamente difícil; o sea, un lote de terreno en un lugar determinado, el municipio declara que es necesario sin llegar a la declaración de utilidad pública en forma legal, y entonces no realiza la expropiación por cuanto no cree conveniente, por no tener el dinero suficiente, y entonces resulta una situación sumamente grave paralizándose cualquier acción de los dueños para poder aprovechar su propiedad, y se han presentado ya casos individuales aquí en la misma ciudad de Quito. Yo creo que si es en realidad de utilidad pública debe hacer la declaración, y si es de utilidad pública la expropiación debe venir inmediatamente.

El H. Martínez Borrero.

Señor Presidente:

En primer lugar, yo estoy de acuerdo con la exposición del H. Señor Vicepresidente respecto de la apreciación del término "de inmediata realización", pues se refiere a la "inmediata realización" a la expropiación y no a la realización de la obra. Entonces, hay que pensar en que si la Corporación de Derecho Público inicia el juicio de expropiación con la declaración que ha hecho ella misma sobre la necesidad de utilidad pública; pero, este juicio con el cual ya se le ha impedido al propietario disponer de su bien, es decir, se ha inhabilitado el derecho de propiedad, puede quedar en suspenso mucho tiempo, y no llegar a realizarse la expropiación por el pago. Aquí se cometería una gran injusticia contra el propietario: no se le permite disponer de su propiedad, no se le llega a efectuar el pago realizando la expropiación. Una situación por demás anómala para el propietario. Si

una corporación de Derecho Público estima de necesidad pública también la expropiación y ha de emprender en esta provocando el juicio respectivo, ha de ser para llevarla a cabo de inmediato, sin suspensiones que estorben el derecho de propiedad. Por consiguiente, si se ha de conservar el término de "inmediata realización" ha de ser en el sentido de apresurar el término final de la expropiación por el pago que debe hacerse al dueño. O se hace o no se hace la expropiación. La corporación que intenta la expropiación ha de saber si tiene dinero suficiente para pagar el valor de esa propiedad, entonces provocará la expropiación; si no tiene como llevar a cabo la expropiación por el pago, no debe provocar esta expropiación, poniendo en una situación anómala el derecho de propiedad. Por eso estimo que este inciso debería suprimirse íntegramente, manteniendo solamente el inciso 2º con un agregado. Al inciso 2º que ya está aprobado, podría agregarse estas palabras, que consultan el espíritu del inciso 3º: "la expropiación sólo podrán promoverla el Fisco y las instituciones de Derecho Público." Entonces quedaría suprimido el inciso 3º, está provocando la discusión.

El H. Whingworth.

Señor Presidente:

Como se han referido algunos legisladores a mi exposición he solicitado nuevamente la palabra, porque realmente según los conceptos que ya he vertido, estoy convencido de la necesidad de que los preceptos constitucionales garanticen todo este proceso. Yo estimo que es menester garantizar a la persona sobre la cual ha pasado una declaratoria de utilidad pública respecto de algunas de sus propiedades que van a ser expropiadas de inmediato. Yo me pongo en el caso, Señor Presidente, de una persona que solo tenga como bien patrimonial un solar que está en una zona a la cual se ha declarado de utilidad pública. Esta persona que adquirió este solar con el legítimo anhelo de llegar algún día a construir en ese solar una casa para sí, o quizás para que le diera alguna renta, con esta declaratoria de utilidad pública se ve privado de levantar en ese terreno la construcción hacia la cual ha encaminado él sus aspiraciones, y el hecho de declarar de utilidad pública a esa zona que incluye su terreno, le priva de cumplir con sus aspiraciones y si los medios y recursos de que dispone la institución que va a hacer la expropiación no le permiten verificar el pago, esa persona se ve privada de cumplir con sus aspiraciones por el hecho de haber sido declarada de utilidad pública su propiedad. Yo soy uno de los que más considera que el ciudadano está obligado a considerar, en primer término, el bienestar colectivo antes que el bienestar particular, pero no porque tenga esta consideración en términos generales y la aprecie como una de las que más debe ponerse en práctica, no voy a dejar de lado la consideración de que el ciudadano debe tener sus derechos, y uno de esos derechos es el de que se estime el derecho de su propiedad en el amplio sentido de la palabra. La función social se ejercita declarando la utilidad pública y la expropiación.

correspondiente, pero no por ese hecho debe privarse a la persona de que pueda con el precio de la expropiación adquirir otro terreno que le permita llenar las aspiraciones a que me he referido. No es posible obligar a un ciudadano a que a más de entregar la propiedad por medio de una expropiación, se le obligue también a detener sus legítimas aspiraciones y el derecho que tiene a realizarlas. Si la colectividad tiene derecho a realizar las obras de utilidad pública, el ciudadano también tiene derecho a realizar las propias. Es por esto que yo insisto en mantener el criterio de que la declaración de utilidad pública debe ir seguida a la expropiación y su pago correspondiente.

El H. Terán Coronel

Señor Presidente:

Cuando se discutió en primera el Art. 184, yo hice una observación en el sentido de que además de las instituciones de Derecho Público, se diera también esta autorización para poder hacer expropiaciones a las Cajas de Previsión. Es necesario que estas instituciones tengan su facultad para poder cumplir así su obligación y las finalidades para las cuales fueron creadas, y por lo mismo es indispensable que en muchos casos puedan hacer uso de este derecho. Como el Señor Doctor Muñoz Borrero indica que él ha presentado la moción en este sentido, yo le doy mi apoyo.

El H. Corral solicita que el inciso se lo vote por partes.

El H. ~~Corral~~ Borrero insiste en su proposición de que se refunda el inciso 2º en el inciso 3º del Proyecto presentado por el Ejecutivo.

El H. Mortensen.

Señor Presidente:

En primer lugar, dada la diferencia de criterio estimo que debe votarse por partes este inciso. En cuanto a la sugerencia del H. Muñoz Borrero, apoyada ahora por el Doctor Terán Coronel, manifestaré mi criterio en el sentido de que no se debe consignar en la Constitución ese derecho para las instituciones privadas, porque sería reconocerles una especie de soberanía, pues como muy bien dijo el H. Cuello Serrano, es en virtud de la soberanía que ejercen, que las instituciones de Derecho Público tienen derecho a la expropiación. Como las Cajas de Previsión son instituciones de derecho privado, tendrían que valerse del Fisco, por ejemplo, para obtener la expropiación de un terreno que les convenga, pero no ejercer esa facultad por su propia voluntad, porque entonces, claro, está desnaturalizándose la facultad de expropiación. Ser que si una institución privada va a expropiar, no podrá hacerlo una persona particular. En cuanto a la inmediata realización, esta se refiere, como decía el H. Martínez Borrero, a que se compre o no se compre, si es que compra hay que pagar, si no hay que dejar. Esto no quita tampoco, repito, el derecho de los municipios a prohibir la edificación en determinadas zonas,

porque esa prohibición no implica expropiación.

El Sr. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

No sé si el Sr. Coello Serrano lo aceptaría, pero yo por mi parte no tendría inconveniente en aceptar esta modificatoria, porque para lo que viene la modificatoria es para vincular el concepto de que la expropiación debe ser legalmente verificada, y en esto no hay inconveniente porque estoy de acuerdo, sino que simplemente se suprime el concepto de la inmediata realización. En eso yo estaría de acuerdo, y por mi parte apoyo la moción.

El Sr. Coello Serrano.

Señor Presidente:

Yo estoy de acuerdo con la modificatoria propuesta.

El Sr. Hingworth.

Señor Presidente:

Siento que la idea de fusionar ambos incisos no pueda apoyarla, porque se suprime aquí precisamente el concepto de inmediata realización sobre lo cual ya he dado a conocer mis argumentos que, en mi concepto, deben ser tomados en cuenta por la Asamblea, y por consiguiente yo estoy en oposición a esa fusión de los dos incisos.

El Sr. Muñoz Borrero.

Señor Presidente:

Antes de que se vote la moción del Señor Doctor Martínez Borrero, yo pido que se discuta mi moción para saber si se la aprueba o niega en el sentido de que se incluya también en esta facultad al Instituto de Previsión.

El Sr. Terán Coronel.

Señor Presidente:

Yo quería hacer la misma pregunta que acaba de formular el Señor Doctor Muñoz Borrero y solicitar, asimismo, que se indique quien podría sustituir al Instituto de Previsión Social en sus necesidades para los efectos de la expropiación. No quiero sino que conste la posibilidad de que el Instituto de Previsión, para desenvolverse en sus actividades, pueda hacerlo libremente, y en este sentido, pueda hacer expropiaciones en ciertas ocasiones, precisamente para llenar y cumplir con las funciones que le atañen de acuerdo con las leyes.

El Sr. Mortensen.

Señor Presidente:

Es muy justa preocupación del Señor Doctor Terán Coronel, como lo es también la del Doctor Muñoz

Borrero, pero considero innecesario el dar esta facultad también a las Cajas de Previsión, porque muy bien pueden éstas ir a la expropiación, sea mediante el Ministerio de Previsión o por medio de los mismos Municipios, cuando se trata de la formación de barrios obreros, por ejemplo.

El H. Calero.

Señor Presidente:

Yo me he permitido apoyar la moción del Doctor Muñoz Borrero en vista de las finalidades que por ley está llamada a cumplir el Instituto de Previsión. Es innegable que en la actualidad existen propiedades que están en manos de pocos propietarios que están haciendo grandes fortunas con el valor de esas propiedades, cuando por otro lado la colectividad está necesitando, siquiera de una parte de esas propiedades. En vista de lo expuesto es que me he permitido apoyar la moción del Doctor Muñoz Borrero y no creo que haya inconveniente de ninguna naturaleza para que conste en la Constitución de la República que se está elaborando, la disposición de que el Instituto Nacional de Previsión también pudiera hacer expropiaciones directamente. Por otra parte, si se deja sujeta a la facultad del Ministerio de Previsión o de los Municipios para que hagan las expropiaciones, el Instituto de Previsión tendrá miles de dificultades en cuanto a la tramitación y a la celeridad misma de la expropiación, porque en todos estos asuntos siempre tendrá su influencia el factor de orden político que impedirá o dilatará los propósitos del Instituto de Previsión. De manera que todos estos son los motivos por los que he apoyado la moción, para permitir al Instituto de Previsión que haga directamente estas expropiaciones. Lo que vamos a consignar en la Constitución de la República, en efecto, es una preferencia al Instituto de Previsión, que bien se la merece.

El H. Coelho Serrano.

Señor Presidente:

He a contestar en el mismo sentido en que lo ha hecho el H. Mortensen.

El H. Muñoz Borrero.

Señor Presidente:

Comprendo perfectamente que el Instituto de Previsión es una entidad de Derecho Privado, pero también comprendo que está prestando un servicio público personificado. El Doctor Corral, si manifestó que una persona particular no puede tener esta facultad de expropiar. Eso es evidente. Pero el Instituto de Previsión, en la hora actual, y dados los grandes problemas sociales que tiene que afrontar, se ve en el caso de hacer ciertas expropiaciones sin el trámite que pueden hacerlo por medio de los Municipios, o por medio de instituciones de Derecho Público. Cuando la Asamblea Constituyente nos concedió el honor de visitar la ciudad de Guayaquil, y de fiscalizar la marcha económica y la política inversionista de las Cajas de Previsión, el Director General del Servicio

Médico, así como el Presidente del Consejo de Administración, nos manifestaron las dificultades que tiene el Instituto de Previsión para adquirir terrenos para la construcción de casas colectivas o individuales; así por ejemplo, tiene construido un hermoso edificio que va a servir de clínica para los tuberculosos, hallándose contiguo a este establecimiento un solar particular, que el Señor Director del Servicio Médico nos ha manifestado que no puede el Instituto expropiarlo por dificultades del propietario. En esta virtud, conociendo todos estos antecedentes, considerando que se haría un positivo beneficio al Instituto de Previsión para que tenga esta facultad de expropiar terrenos para fines sociales, he propuesto esta moción; además, mediante esta facultad se le da al Instituto vitalidad en este aspecto, digamos así; y, por otra parte, se le concede una autonomía para que en estos casos no esté pidiendo servicio a las Municipalidades o al Ministerio de Previsión. En vista de estos problemas sociales que tiene que afrontar el Instituto de Previsión, creo que la Asamblea aceptará mi proposición, pues yo no veo absolutamente el peligro de que el Instituto de Previsión, aunque tenga el carácter de Derecho Privado, pueda hacer uso de esa facultad de expropiación por tratarse de una entidad que está prestando un servicio público personificado. De modo que insisto en mi moción, y pido el apoyo de los Honorables legisladores.

El Sr. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

Como estamos contrayendo la discusión al pedido del Sr. Muñoz Borrero, voy a contraerme también en mi argumentación solamente a este concepto. En realidad, el aprobar que instituciones que no son de Derecho Público puedan hacer expropiaciones, sería romper gravemente el sistema de que la utilidad pública solo puede ser declarada por instituciones o entidades de Derecho Público. Por el mismo hecho entraríamos a reconocer que entidades que no solamente son de Derecho Público, como entidades de Derecho Privado, aún cuando tengan finalidades públicas o semipúblicas, van a efectuar esta clase de expropiaciones. Por otra parte, hay que considerar que estrictamente las Cajas de Previsión sí pueden efectuar, aún cuando no sea directamente, esas expropiaciones por órgano del ministerio respectivo. En el caso citado por el Doctor Muñoz Borrero, entiendo que la mayor dificultad no es que falte una entidad que pueda efectuar ni la declaración ni la expropiación, sino el precio alto que se está pidiendo. Pero entonces, en este caso, con la facultad incorporada en la Constitución, no estaríamos resolviendo el problema, porque sea que efectúe la expropiación una institución de Derecho Público o una como la Caja del Seguro, que no lo es, no estaríamos, en este caso, salvando la dificultad del precio alto. Resulta pues, que estrictamente, no hace falta el conceder esta facultad a las Cajas de Previsión porque por medio del Ministerio respectivo pueden obtener la expropiación; y, como lo anotaba al principio, sería introducir una entidad de Derecho Privado, o de finalidad semipública,

con la facultad de efectuar expropiaciones que por ley y por el concepto genérico que en todas las legislaciones hemos mantenido, solo debe ser asignada a una entidad de Derecho Público. Debemos tener en cuenta, también, señor Presidente, que de concederse esta facultad al Instituto de Previsión y a las respectivas Cajas, haríamos entrar en competencia, por así decirlo, a estas instituciones con las otras de Derecho Público que pueden promover expropiaciones, y entonces no sería raro el caso, por ejemplo, de que al tratarse de la formación de barrios obreros, entrasen en competencia e interfiriesen perjudicialmente un municipio en la obra de las Cajas de Previsión o viceversa. Es preferible, por consiguiente, que haya un solo órgano y que si las Cajas de Previsión no lo pueden hacer directamente, no quiere esto decir que están incapacitadas para hacerlo por medio del órgano regular, el órgano regular, en este caso, sería el respectivo Ministerio, el de Previsión Social. No hace falta pues, consagrar constitucionalmente una facultad que por otro órgano puede ser obtenida.

El Sr. Arizaga Total.

Señor Presidente:

Heabía solicitado la palabra tan luego como el señor Doctor Terán Coronel consultó si podía o no, o si debía o no concederse la facultad a los institutos de derecho privado para que pudiesen hacer expropiaciones. En mi concepto, ebatamente de acuerdo con lo que acaba de manifestar el Señor Sr. de. Ortiz Bilbao, creo que no puede concederse a los institutos de derecho privado la facultad que solamente es exclusiva de las instituciones de derecho público. Cuando las Cajas de Previsión tengan necesidad de hacer expropiaciones podrán conseguir por medio del órgano respectivo, y así se solucionar la necesidad que puede tener el Instituto de Previsión de tal o cual propiedad. En cuanto a la proposición hecha por el Doctor Martínez Borrero, de que quede el inciso 2º del Art. 184 con el aditamento que el ha propuesto, yo quiero manifestarle también mi opinión en el sentido de que quedaría bien el inciso en esta forma. (Leyó). Así quedaría considerada tanto la tesis presentada por el Doctor Martínez Borrero como la tesis presentada por el Señor Vicepresidente. De manera que si el Sr. Martínez Borrero me permite que haga esta modificación en la forma expuesta, creo que habrá terminado la discusión.

El Sr. Cottal.

Señor Presidente:

Quería yo contestar al Sr. Terán Coronel, pero lo han hecho ya por mí los demás Sr. de colegas que me han precedido en el uso de la palabra. Solo quiero referirme brevemente a un argumento del Doctor Muñoz Borrero, en orden a que porque las Cajas de Previsión son entidades de servicio público, por eso deberían tener la facultad de expropiar. Entonces, con ese argumento tendríamos que extender la facultad de expropiar a todas las sociedades de beneficencia, por ejemplo, supongamos la asistencia

Pública, la Conferencia de San Vicente de Paul, una casa para cuidar de niños, etc. quemán hacer expropiaciones por sí solas. No cabe. Las expropiaciones se han de hacer por el órgano respectivo.

El H. Guillermo Alarcón.

Señor Presidente:

No quisiera también manifestar mi opinión con respecto a la moción del Doctor Muñoz Borrero, aunque considero que basta con los razonamientos expuestos por los H. H. Diputados que me han precedido en la palabra, que han analizado en su verdadero punto de vista el problema del Instituto de Previsión. Hasta este momento el Instituto, las Cajas de Previsión no han tenido ninguna dificultad para conseguir las expropiaciones, y en particular en Guayaquil lo han hecho con gran facilidad. En un momento dado y sólo frente a un problema especialísimo no podrá conseguir el Instituto de Previsión sino el Ministerio la expropiación de una serie de manzanas para una posible construcción de varios obreros, y como el Doctor Muñoz Borrero puede atestiguar, cuando estábamos recorriendo Guayaquil, con toda tranquilidad hablaban siempre los dirigentes de la Caja del Seguro, mañana vamos a expropiar esto y lo otro, y en ningún momento, que yo haya oído manifestaron que por no poder expropiar no pueden hacer las cosas. Sin más, yo adelanto un concepto, de que las cosas están perfectamente mal hechas, pues se ha levantado un edificio para Clínica de tuberculosos en plena ciudad. Pero, en fin, esa es la política que acostumbra seguir el Instituto de Previsión. De manera que, en mi concepto, y siguiendo los razonamientos perfectamente claros de los H. H. colegas que sostienen la tesis de no dar al Instituto de Previsión la facultad de hacer expropiaciones por el carácter de privado que tiene, también estoy de acuerdo con ese criterio, porque provocaría, y estoy seguro de ello, una serie de dificultades la intervención de las Cajas de Previsión con esta actuación. Respecto al otro asunto, que se refiere a que las construcciones deben hacerse de inmediato, esto yo no podría concebir porque es cerrar, atar las manos completamente al Gobierno o a las Municipalidades cuando quieran emprender en obras de volumen, de interés ya sea para la provincia, o ya sea para la Nación entera. Si nosotros admitimos que las posibilidades económicas del Fisco y de las Municipalidades son reducidas, tenemos que admitir, lógicamente, que si se quiere emprender en grandes planes de progreso, de mejoramiento, etc. no pueden ser realizados en el minuto. Ni el Fisco ni los Municipios pueden tener guardado el dinero suficiente para decir, hoy día vamos a hacer este plan inmediatamente, se vota tal cantidad, como se ha hecho en la Argentina, en el Brasil, en el Uruguay, allí sí se ha podido llevar a cabo prácticamente las obras, porque han dispuesto del dinero necesario. Pero entre nosotros el momento que se trata de hacer un programa y de declarar de utilidad pública, sin que se pueda hacer la expropiación en el minuto, es evidente que todos los que sospechan estar incluidos dentro de ese plan harán cualquier pintura, cualquier mejora con el único ánimo de levantar el precio de su propiedad. De

manera que, exigiendo que sean las expropiaciones de inmediato, se va a impedir la realización de planes de progreso que no pueden ser de inmediata realización ni por parte del fisco, ni de las Municipalidades por las grandes dificultades económicas por las que ellas atraviesan, y creo que no debemos cerrar las puertas al progreso mediante disposiciones de esta índole. Es natural que los propietarios, los dueños de esos terrenos son los que hacen una campaña intensa, porque ellos solamente buscan su ventaja personal, pero esa ventaja personal también alguna vez hay que limitarla en beneficio de algo que tenga carácter provincial y carácter nacional. De esta manera he querido dejar sentada mi opinión respecto a estos dos puntos fundamentales.

El H. Conal.

Señor Presidente:

Yo quería explicar simplemente la dificultad que va a ocasionar en la práctica la aplicación de la frase "de inmediata realización." ¿Qué quiere decir de inmediato? Dentro de un minuto, de veinticuatro horas, de un mes? Esto necesariamente tiene que ser reglamentado por la ley, y la referencia de la ley ya está hecha en la primera parte del inciso, es decir, en el inciso 1.º que ya está aprobado, cuando se dice "la expropiación legalmente verificada." Es la ley la que tiene que señalar los términos, y en tratándose de planes reguladores de los municipios o de planes de obras públicas provinciales o nacionales, la ley indiseñiblemente trazará los términos dentro de los cuales deberá hacerse la expropiación, porque tampoco es admisible que una vez declarada de utilidad pública una zona se la va a expropiar dentro de muchos años. Necesariamente esto tiene que estar reglamentado por la ley, y ya está hecha la referencia a la ley en la parte del inciso que está aprobado.

El H. Muñoz Borrero.

Señor Presidente:

Solo deseaba hacer una aclaración en orden a que como la Sanidad, la Asistencia Pública también presta sus servicios públicos, debería tener esa facultad. Me voy a manifestar al Señor Diputado que la Asistencia Pública es una entidad que está sujeta al Ministerio de Previsión, y, en cambio, el Instituto de Previsión Social no puede estar sujeto al Ministerio de Previsión ni a las Municipalidades por cuanto el Instituto tiene autonomía completa, que no la tienen las Juntas de Asistencia Pública. Precisamente, en la fiscalización o en el estudio que hemos hecho de la marcha del Instituto de Previsión, uno de los factores de descomiento radica en que el Instituto de Previsión tiene que estar sujeto a la política del Gobierno. De manera que por esa razón quería yo pedir la autonomía completa del Instituto de Previsión.

El H. Andrade Cevallos.

Señor Presidente:

Entiendo que el criterio mayoritario está pronunciándose porque no se acepte la proposición de que se dé esta facultad de expropiación al Instituto de Previsión, y he de manifestar también por mi parte mi conformidad con esa manera de pensar, porque en efecto la experiencia ha demostrado que los Municipios o las Instituciones de Derecho Público han abusado de este derecho, haciendo declaratorias de utilidad pública de terrenos, barrios, etc. para realizar la construcción de sus obras o de sus planes después de veinte, treinta o cincuenta años; perjudicando a un centenar de propietarios. De ahí es que muy bien la Comisión de Juristas ha opinado porque sea de "realización inmediata" la ejecución de las obras, y en el mismo sentido han expresado su opinión los miembros de la Junta de Notables, al igual que la Comisión de Constitución, que en su primer informe está de acuerdo en que se ponga la palabra "de inmediato," siendo sólo a última hora en que ha variado de criterio. Si bien es cierto que podría dar lugar a interpretaciones antojadizas aquello de "inmediato," estaría yo de acuerdo más bien porque por lo menos se pusiera un tiempo prudencial, porque mañana, por ejemplo, sirviéndose de estos mismos argumentos podría ponerse en la ley disposiciones que evidentemente podrían variar el concepto que ahora trata de establecerse en la Constitución. De manera que para evitar todas estas complejaciones ya estaría porque conste un tiempo más o menos prudencial.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

Como entiendo que se va a votar ya lo relativo al concepto propuesto por el Doctor Muñoz Borrero, yo interveniré cuando se vaya a discutir el concepto de la expropiación inmediata. Lo solamente he pedido la palabra para amonarte al H. Andrade Cevallos que está en un error al creer que los Notables han admitido este concepto de la expropiación inmediata. Los notables no lo aceptan.

Cerrada la discusión, se vota la moción del Doctor Muñoz Borrero, y se niega.

A continuación se lee la moción del Doctor Martínez Borrero.

En consideración.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

Si es que acepta el proponente la introducción del concepto de "expropiación inmediata" en su moción, entiendo que el H. Corral y yo retiraríamos el apoyo, porque la dificultad está precisamente en este concepto; de suerte que valdría la pena que se aclarase antes de votar.

El H. Mottensen.

Señor Presidente:

Como que la moción que estaba discutiéndose es la del Doctor Coello Serrano con apoyo del H. Ortiz Bilbao, y la moción del Doctor Martínez Borrero fué únicamente una modificatoria que aceptaron

los dos proponentes. También han habido algunas modificatorias que no han aceptado los autores de la moción.

El H. Martínez Borrero.

Señor Presidente:

La moción mía, que hizo el honor de apoyarla el H. Ortiz Bilbao, ha sido modificada en su forma original por la reforma que propuso el H. Arizaga Toral, para que la expropiación sea inmediata. Quizás haya necesidad de hacer alguna modificación en la redacción, pero yo he entendido la indicación del Doctor Arizaga Toral en el sentido de que las expropiaciones no podrán promoverlas, el Fisco ni las instituciones de Derecho Público sino cuando puedan llevarlas a cabo sin dilación, a fin de que llegue a ser cubierto el precio del bien expropiado de inmediato. De manera que en ese sentido, para que la redacción se acomode como convenga, aclaro el pensamiento.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

Me parece que ante todo debemos aclarar un procedimiento. Hemos apoyado lo propuesto en una forma determinada por el H. Martínez Borrero, pero es del todo irregular que después de haberse apoyado esa moción, introduzca el proponente una modificación sustancial, y a esta modificación sustancial no apoyáramos los que apoyamos originalmente. De manera que tiene que votarse la moción original, o en su defecto retirársela para proponer otra.

La Presidencia consulta si se acepta o no el agregado "de inmediato" propuesto por el H. Arizaga Toral, y la Asamblea se pronuncia en sentido contrario.

El H. Coello Serrano.

Señor Presidente:

Nosotros apoyamos la moción del H. Martínez Borrero porque entrañaba simplemente una modificación de la redacción, el concepto era el mismo, pero si ya se va a introducir una modificación en el concepto, en la sustancia, entonces entiendo que se trata de otro punto de vista distinto del que apoyamos.

Se cierra la discusión y votada la moción del H. Coello Serrano, se la aprueba, quedando, en consecuencia aprobado también el inciso 3º del Art. 168 de la Constitución Política, de la siguiente manera:

"Solo el Fisco, las Municipalidades y las demás instituciones de Derecho Público, podrán promover expropiaciones por causas de utilidad pública."

Dijeron constancia de su voto en contra al inciso aprobado los H. H. Mungworth, Andrade Cevallos, y Angel León Carvajal.

El H. Corral.

Señor Presidente:

Lo que pasa es que no hay que ir con precipitación. Este inciso está aprobado y no excluye la otra limitación que el H. Martínez Romero pensara poner en otro inciso; de manera que entiendo que no hay inconveniente en que se vote también ese concepto de la cuestión inmediata.

El H. Coello Serrano.

Señor Presidente:

La moción del H. Martínez Romero en el sentido de que se ponga "de inmediata realización", implicaría una reconsideración porque precisamente se ha suprimido ese inciso. Este es el sentido de la moción que yo presenté, apoyada por el H. Ortiz Bilbao: suprimir del Proyecto de los juristas, el Proyecto de la Comisión aquello que se refiere a la inmediata realización. De manera que si se presenta una moción de nuevo en este sentido, implicaría una reconsideración de lo que se acaba de aprobar. En consecuencia, habiendo sido aprobado el inciso 3.º del Proyecto, conforme a la proposición del Doctor Coello Serrano, queda tácitamente negada la moción del H. Martínez Romero.

A continuación se lee el inciso 4.º del Art. 184 del Proyecto, así como el criterio que contienen los dos informes de la Comisión de Constitución.

Artículo 184. (Inciso 4.º).

La declaración de utilidad pública, para el efecto de expropiación, no podrá hacerse sino poniendo a órdenes del propietario, en efectivo, un precio provisional; el que, en tratándose de bienes raíces, no será, en caso alguno, inferior al que conste en el catastro.

Art. 184. De la Comisión de Constitución.

A este artículo han presentado observaciones los HH. Ortiz Bilbao, Alarcón Ruperto, Perantes, Sánchez González, Costa, Cabrera, Vázquez y Corral. Muchas coinciden no sólo en el concepto, sino en la expresión. La Comisión, compaginándolas y teniendo presente la sugerencia de la Junta de Notables, recomienda la siguiente redacción:

"Se garantiza el derecho de propiedad conciliándolo con su función social. Prohíbese la confiscación de bienes, que si, de hecho llegare a producirse, no causará prescripción alguna en el derecho de la parte perjudicada y originará, contra la autoridad que la ordenare y contra el Fisco, acción sumaria de daños y perjuicios.

Nadie puede ser privada de la propiedad, ni de la posesión de sus bienes, sino en virtud de mandato judicial o de expropiación, legalmente verificada, por causa de utilidad pública.

Solo las instituciones de Derecho Público podrán promover expropiaciones por causa de utilidad pública que fueren debidamente comprobadas y de inmediata realización.

"La declaración de utilidad pública, para el efecto de expropiación, no podrá hacerse sino poniendo a órdenes del propietario, en efectivo, un precio provisional; el que, tratándose de bienes raíces, no podrá ser inferior al que existe en el respectivo catastro.

"El propietario que se crea perjudicado podrá discutir la declaración de utilidad pública por la vía administrativa y, en ella, en último término, ante el Consejo de Estado, que si la confirmare dejará a salvo al dueño el derecho de discutir judicialmente, pero en forma sumaria, el justo precio; y no podrá procederse a la expropiación efectiva sino pagando el complemento que ordenare el Juez, sin perjuicio de que, cuando la declaración de utilidad sea calificada de urgente, el interesado entre en posesión del inmueble tan pronto como haya puesto a órdenes del dueño el precio provisional y mientras se discute el precio definitivo.

"Excepcionarse de las precedentes disposiciones la expropiación para construcción de vías públicas de comunicación y de campos de aviación, que se regirá por leyes especiales.

"No habrá en el Ecuador bienes inmuebles que sean inalienables o indivisibles a perpetuidad.

"Solo la Función Judicial podrá dictar providencias que impidan u obsten la libre contratación y transmisión de la propiedad, siendo absolutamente nula la orden que al respecto dimanare de otra autoridad."

En consideración.

El Sr. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

Ya manifesté en mi primera intervención que salvé mi voto en el seno de la Comisión de Constitución en este informe, ya en lo relativo a la frase que felizmente ha sido suprimida, ya con respecto a todos los demás incisos, a partir del 4º que comenzamos a considerar. Como se verá, el inciso 4º es aún más grave que lo que contemplaba el inciso 3º, porque si hemos reconocido ya, que no cabe que los Municipios, el Fisco y las demás entidades de Derecho Público puedan efectuar expropiaciones inmediatamente, no cabe, Señor Presidente, que aún la misma declaración de utilidad pública tenga que solicitarse poniendo a disposición del respectivo propietario un precio provisional. Sería verdaderamente una petición de principio, ya que lo que estamos precisando, amparando esta facultad de expropiación, sin obligar a las entidades que la promueven a un desembolso inmediato, incompatible con su recurso. Por otra parte, tanto lo prescrito en el inciso 4º como en todos los demás incisos que van hasta la terminación del Art. 184, son, en realidad, disposiciones meramente de trámite y disposiciones de trámite que alteran sustancialmente las declaraciones hechas en los tres incisos aprobados, de suerte que de aprobarse algo de los incisos que vienen, estaríamos destruyendo lo que ya hemos aprobado.

El Sr. Páez.

Señor Presidente:

Habiéndose ya aprobado el anterior inciso en la forma de que solamente podrán promover las expropiaciones por causa de utilidad pública las instituciones de Derecho Público, los demás incisos que constan en el informe de la Comisión ya no tendrían razón de ser. El inciso que está en consideración habría tenido su razón de ser siempre que se hubiera aprobado el Informe de la Comisión tal como se lo presentó, porque ahí constaba que aún para la declaratoria de utilidad pública, el dueño del inmueble tenía que discutir para llegar a esa declaratoria. Pero habiéndose aprobado los incisos anteriores de que será suficiente para la expropiación la previa declaración de utilidad pública, ya no tiene razón de ser este inciso, pero yo no voy a estar por su supresión total porque la segunda parte consulta algo que constituye una garantía en guarda de los abusos que pueden cometerse al efectuarse las expropiaciones. Muchas veces los informes periciales que se presentan sobre una propiedad son precipitados, y entonces la persona que va a ser expropiada de su inmueble ha sido perjudicada en sus intereses. De manera que por estas consideraciones voy a presentar esta moción para este inciso y para el siguiente, con lo cual queda conciliada muy bien esta situación. (leyó).

El Sr. Páez termina formulando la siguiente moción, para que conste como incisos 4º y 5º, así:

"No podrá perseguirse la expropiación sino poniendo a órdenes del propietario, en efectivo, un precio provisional, el que, tratándose de bienes raíces, no será inferior al que conste en el respectivo catastro. El justo precio se lo discutirá judicialmente en forma sumaria y el juez no decretará la realización mientras no se lo consigne en su totalidad, sin perjuicio de que, cuando la declaración de utilidad sea calificada de urgente, el interesado entre en posesión de la cosa a expropiarse, tan pronto como haya puesto a órdenes del dueño el precio provisional, y mientras se discute el precio definitivo."

El Sr. Coello Serrano.

Señor Presidente:

Recuerdo que cuando en la sesión anterior se discutía este artículo, propuse yo que se suprimiera justamente a partir del inciso 4º, porque considero que esto constituye un trámite de procedimiento que es propio de la ley secundaria y no de la Constitución. Estoy pues, enteramente de acuerdo con la exposición del Señor Liedo Ortiz Bilbao, porque tal como consta en el Proyecto los incisos 4º y siguientes han sido concebidos precisamente en conexión con la parte del inciso 3º que nosotros acabamos de suprimir ahora. En efecto, es de mayor gravedad el contenido del inciso 4º que aquella parte del inciso 3º que acabamos de suprimir, porque no solamente se tratará de que una vez hecha la declaratoria de utilidad pública debe procederse de inmediato a la expropiación, sino que con el

simple hecho de hacer la declaratoria de utilidad pública, ya la institución respectiva tiene que consignar el precio en favor de la persona que va a ser expropiada, con lo cual prácticamente quedan anulados todos los planes reguladores de las ciudades, todos los planos viales de obras públicas, en general todos los planes de vasta envergadura, de gran alcance, que necesitan de una gran cantidad de tiempo para su realización. Si se formula un plan de esta naturaleza y se necesita consignar el precio, el valor para la declaración de utilidad pública, me parece indiscutible que el plan será impracticable porque ninguna institución tendría los medios económicos suficientes para pagar de inmediato todo el valor de la expropiación que van a hacer con la declaración de utilidad pública. De manera que yo me opongo, y en este caso es una moción previa a la del H. País, porque se suprime el inciso 4º y a continuación todos los demás incisos por ser de ley secundaria.

El H. Castillo.

Señor Presidente:

Apoyo la moción del Sr. Coello Serrano y estoy completamente de acuerdo en su exposición y en la que hizo el Sr. Ortiz Bilbao. A lo que ya han expresado estos dos señores, quiero añadir otro razonamiento más, que es el siguiente: si hubiera necesidad de depositar el valor de acuerdo con el catastro y en el caso de que quisiera poner dilatorias los dueños de las propiedades cuando se trate del caso de apertura de un camino, o el ensanchamiento de una calle que solamente sería expropiada una parte de la propiedad, sería suficiente que entre a discutir cuál es el valor del catastro de la parte que se va a expropiar, y con solo esa discusión podrían dilatar y entredar las cosas como es tan frecuente en los asuntos judiciales, con lo cual quedaría anulada la disposición relativa al derecho de expropiación. Por todos estos motivos, yo apoyo la moción del Sr. Coello Serrano y estoy completamente de acuerdo con ella.

El Sr. Ellingworth

Señor Presidente:

Yo sigo sosteniendo el informe que he firmado como miembro de la Comisión de Constitución; pero en vista de que la H. Asamblea ya ha modificado el inciso 3º efectivamente, el inciso 4º hay también que modificarlo. De manera que en este sentido yo presentaría esta sugerencia para una nueva redacción del inciso 4º (se leyó).

Y termina formulando la siguiente moción:

"Que en el inciso 4º se supriman las palabras "la declaración de utilidad pública para el efecto de", y se anteponga el artículo "la" antes de la palabra "expropiación"; y al final, después de "catastro," se añada "a la época de realizarla."

El H. Guillermo Marcón.

Señor Presidente:

Como entiendo que entraría a discutirse la moción del H. Coello Serrano que pide la supresión de los demás incisos del Art. 18H y para evitar que una vez aprobada esta moción no se diera oportunidad para considerar una idea que ya había lanzado en la primera discusión de este artículo, quiero proponer que se deje margen a la discusión de alguna moción que diría (leyó). Había indicado justamente que era una verdadera costumbre dentro del Ecuador el evitar el pago de los impuestos, ya sea al Municipio o al Fisco, mediante cualquier sistema, y de modo especial por la reducción del precio de las propiedades urbanas. Si se hace una revisión de lo que se paga por impuesto a la propiedad urbana en la Capital, encontraremos que posiblemente alrededor del 70 u 80% pagan entre la mitad máximo el 70% del impuesto que deberían satisfacer si las casas fueran valorizadas en su propio valor. De manera que si para pagar los impuestos el propietario acepta un precio tal para su casa, resulta ilógico que el momento de vender al Municipio esa misma casa por la que está pagando un impuesto bajo, tiene que valer el doble o el triple. En realidad, si se va a un avalúo exacto de la propiedad, vamos a encontrar esto que estoy anotando, que el precio de las casas no ha sido el que corresponde al pago de los impuestos. Al fijar, al aprobar esta moción no se va a hacer daño absolutamente a ningún propietario. Lo único que va a pasar es que se le va a exigir al propietario lo que pague al Municipio o al Fisco el valor justo, real de la propiedad, en cuyo caso si está pagando un impuesto efectivo sobre el valor exacto de su casa, caso de una expropiación le queda todavía un margen del 10% sobre el precio verdadero, que es una ganancia más. Qué más se puede pedir, Señor Presidente. De manera que para tender a solucionar esta especie de delito de la mayor parte de los propietarios de eludir el pago de los impuestos que realmente les corresponde, propongo esta moción, si hay quien me apoye.

Como consecuencia, formula la siguiente moción:

En ningún caso se pagará por expropiación un precio mayor en un 10% al fijado en los catastros.

La Presidencia indica al H. Guillermo Marcón que se considerará su proposición, tan luego como se vote la del H. Coello Serrano.

El H. Corral.

Señor Presidente:

- Como el H. Coello Serrano ha hecho presente que está aprobado el inciso 3º y eso excluye la petición en el criterio de que la expropiación debe ser de inmediata realización, como quien dice una sorpresa para la Cámara porque muchos legisladores están convencidos que se podría poner un inciso aparte; dejo, pues, en ese concepto planteada la reconsideración de ese inciso.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

Me parece bien que se proponga la reconsideración cuando no estamos de acuerdo con algo que se ha resuelto. Todos tenemos derecho de hacerlo, pero no creo que quiepa el concepto de sorpresa porque la discusión fue bastante larga y se discutió extensamente a propósito de estas expropiaciones de inmediata realización; de suerte que se excluyó expresamente, por la moción del H. Coello Serrano, aquello que limitaba en este sentido la expropiación. Me parece que lo sustancial de las disposiciones constitucionales que deben existir respecto a estas limitaciones del derecho de propiedad, están ya aprobadas. En los tres incisos que consideramos del Proyecto de los juristas, verdaderamente no se desprende ningún otro concepto sustancial que sea digno de quedar incorporado en la Constitución. Todas estas disposiciones, aparte del inciso 1º hasta el final, son, en realidad, disposiciones de trámite, como lo manifesté desde el principio. Y, sin duda, en eso pensó la Junta de Notables cuando en su informe precisamente reduce su criterio a los tres primeros incisos. Todos los demás, en concepto de la Junta de Notables, deben ser suprimidos, y me parece que la Junta de Notables tenía razón y lógica de proceder así, porque en los tres incisos aprobados estamos haciendo las declaraciones sustanciales, propias de una Constitución de la República, y en todo lo demás se enuncia ya conceptos vinculados a la ley secundaria, que por felicitad existe. No debemos olvidar que en el inciso 2º hemos aprobado ya que la expropiación tiene que ser legalmente verificada; de suerte que, no ha quedado como antes un procedimiento arbitrario sino, todo lo contrario, se vincula la expropiación a las disposiciones pertinentes de ley. Y que hay disposiciones legales, es evidente. Estas disposiciones, por otra parte, aún cuando en algún caso excepcional hayan podido ser motivo de abuso, en la mayor parte de los casos debemos reconocer que dejan a salvo el legítimo derecho de propiedad. El concepto primordial que debemos tener como legisladores para aceptar tales o cuales disposiciones, no es el de la excepción, el del abuso, que puede ocurrir y que de hecho en toda obra humana son susceptibles de existir, sino la norma general, asegurando, desde luego en lo posible, el que no se vulnere ni se quebrante el derecho por malas o torcidas interpretaciones. Pero yo creo, por lo mismo, que en las normas legales actualmente existentes, ya sea en las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil, ya sea en la ley de Régimen Municipal, hay disposiciones que perfectamente garantizan el derecho de propiedad, conciliándolo con la función social de él. Yo creo, por lo mismo, que la institución del peritaje es una institución que garantiza mucho más el derecho del propietario antes que el trámite especial fundado en los catastros o vinculado al concepto que acaba de presentar el H. Páez. De hecho, en expropiaciones cuantiosas que ha tenido que hacer por ejemplo el Concejo de Quito, los peritos, o se han puesto de acuerdo, o el perito dirimiente ha resuelto la cuestión fijando

un precio sobre el cual se ha procedido a la expropiación, y en realidad ese peritaje dirimente más bien ha sido excesivo al de los propios peritos del Consejo. Yo creo que lo mismo sucederá o habrá sucedido en todos los demás casos de expropiación, lo cual no quiere decir que en algún caso excepcional, por tal o cual motivo, no pueda prestarse un caso de abuso; pero, repito, este sería un caso excepcional. Esto cabe también decirse al tratarse de lo que había enunciado el H. Calero, al manifestar que puede haber en un momento dado abusos de índole política, que sea la política la que inspire, la que determine, la que consuma una expropiación. Yo creo sinceramente que estos casos son excepcionales, y que no podemos legislar atendiendo a excepciones. Hagamos pues disposiciones, pero que no quede abierta la puerta para el abuso, pues en toda obra humana alguna imperfección cabe. Para terminar, me permito llamar la atención hacia lo que ya enunció el H. Castillo al apoyar la moción del H. Coello Serrano. La Asamblea ha aprobado ya que las expropiaciones no sean de inmediata realización, menos puede aprobar, por lo mismo, que la simple declaración de utilidad pública sea de inmediata realización, en cuanto al pago, porque eso es definitiva es lo que consagra el inciso 4º. Si en la mera declaración de utilidad pública se está obligada la entidad respectiva que puede así declarar, a depositar un precio provisional, es lógico que ya no solamente la expropiación se se pague inmediato sino aún la simple declaración de utilidad pública. Por consiguiente, todos los argumentos expuestos al tratarse de la expropiación mismos, son aún más válidos, y más decisivos ahora al tratarse de la declaración de utilidad pública. En cuanto a los demás incisos, Señor Presidente, hago notar que cada uno de los incisos que siguen están creando un recurso para obstar la expropiación. En el inciso 4º desde luego, ya vemos que la simple declaración de utilidad pública debe estar acompañada por el depósito en efectivo de un precio provisional, y este precio provisional no debe ser inferior al que consta en el catastro, es decir, prácticamente la expropiación será de inmediato pago. En el inciso 5º se consagra que el propietario que se crea perjudicado podrá discutir la declaración misma de utilidad pública. De suerte que se está creando un nuevo recurso en contra de la expropiación cuya finalidad social estamos reconociendo todos. En el inciso 6º confirmada la declaración de utilidad, todavía se reconoce el derecho de que se disenta el justo precio. De manera que se disente la utilidad pública, se disente después el justo precio, y por añadidura en el inciso 7º todavía, aún cuando se reconoce que la expropiación puede verificarse, se declara que esta solo puede hacerse siempre que se ponga a órdenes del propietario el precio provisional. En síntesis, desde el inciso 4º hasta el nono, inclusive, se establece una serie de trámites que no van sino a obstar la expropiación.

El H. Calero.

Señor Presidente:

Se ha sentado justamente en la Constitución los principios generales que deben regir en nuestra vida constitucional. Pero en estas disposiciones constitucionales se han establecido prohibiciones a ciertos funcionarios para que no vayan a cometer abusos. Esas prohibiciones a ciertos funcionarios para que no puedan cometer abusos son excepciones precisamente a la regla general de que los funcionarios no deben cometer esos abusos. Si se ha sentado eso, debemos sentar también como principio constitucional, además de la expropiación como tesis general, el principio de que el propietario afectado por la expropiación tiene derecho a hacer el reclamo consiguiente, en especial cuando salte a la vista que esta expropiación tiene antes que nada un origen netamente político. Entonces, para eso me parece que están muy bien establecidos los incisos 5, 6 y los demás del Art. 18^{to}, que está en discusión en este momento. En virtud de lo expuesto, voy a estar completamente en contra de la moción presentada por el H. Coello Serrano. Cerrado el debate sobre la supresión de estos incisos, yo me permito apoyar la moción del Ingeniero Marcón.

El H. Corral.

Señor Presidente:

Yo pido al H. Coello Serrano, que es el autor de la moción de que se supriman todos los incisos restantes, que acepte la modificación de que la supresión sea sólo de los incisos 4^{to}, 5^{to}, 6^{to}, y 7^{to}, para que subsistan los incisos 8^{to} y 9^{to}.

El H. Coello Serrano acepta la sugerencia del Doctor Corral para que subsistan los dos últimos incisos.

Se cierra la discusión y votado el inciso 4^{to}, se lo suprime.

Se vota el inciso 5^{to} y también se lo suprime.

Dejan constancia de su voto en contra los H. H. Calero e Illingworth.

Se vota el inciso 6^{to} y también se lo suprime.

Votado el inciso 7^{to}, queda suprimido.

A continuación se lee la moción del H. Guillermo Marcón.

En consideración.

El H. Mortensen.

Señor Presidente:

En el fondo yo estaría de acuerdo con la proposición del Ing. Marcón, porque en realidad sí creo que se debe moralizar al contribuyente, sobre todo en lo que se refiere a esta clase de pagos. Pero sí me parece que no es muy lógico el fijar en la Constitución de la República el porcentaje que ha

pensado el H. Alarcón, porque en verdad eso depende del criterio con que se va a formular esos catastros. En la actualidad, por ejemplo, se está procediendo a la formulación de nuevos catastros, y creo que más bien se podría optar porque se diga la expropiación no se podrá efectuar sino a base del catastro, con un porcentaje de aumento de acuerdo con el criterio con que se procedió a la formulación del catastro.

El H. Guillermo Alarcón.

Señor Presidente:

A lo único que aspiro es a que conste en alguna forma una idea como la indicada por el H. Alarcón que tienda a moralizar esta actitud de los contribuyentes. Tengo la absoluta seguridad que si los Municipios pudieran cobrar las rentas de los impuestos que tienen, no se verían en el doloroso caso de estar inventando cada día nuevos impuestos para la solución de sus problemas. De modo que esta moción tiene el doble objetivo: la vez que los Municipios puedan disponer de todo el dinero suficiente para sus necesidades, al impedir que se estase a los Municipios en una forma tan absurda como se lo ha hecho hasta ahora, y evitar también que por falta de recaudación de los impuestos se vean obligados a nuevas contribuciones.

El H. Palacios.

Señor Presidente:

Quiero manifestar que hay una ley que regula toda la función del establecimiento de estos precios. Realmente, lo que acaba de enotar el H. Ingeniero Alarcón no deja de causar un poco de espanto. Es muy cierto. Una propiedad que está avaluada en diez mil sueros, si sabe que tiene una finalidad pública el dueño le sube a cincuenta mil. Pero esas anomalías no deberíamos consignar en una Constitución Política, ya que eso está contemplado perfectamente en la ley secundaria. También conozco un caso: la Asamblea de 1945 ordenó la expropiación de unos terrenos en la ciudad de Guayaquil adyacentes al Colegio Normal Rita Lecumberry; pues han pasado los años y no se ha verificado la expropiación, y entonces con estos solares que por una ley de la República van a pasar al Estado, el Municipio ha pasado por alto en la forma valía, ya que en estos últimos tiempos esos terrenos en la ciudad de Guayaquil han adquirido un precio bastante elevado, y no se ha verificado la expropiación desde hace dos años. De manera que apoyaría la moción del Ingeniero Alarcón si él la aplicara también a los perjuicios que sufren estos propietarios.

El H. Angel León Carvajal.

Señor Presidente:

De propósito he callado, porque creo íntimamente que una legislación que no tiene una visión nacional, que no expresa francamente las múltiples realidades nacionales no sería aprobada.

984

Pero como ya han pasado los puntos de vista fundamentales que constan ya traducidos en la norma constitucional, hago abstracción de eso, para concretarme especialmente a la moción del Sr. Ingeniero Marañón que, aparentemente, es sugestiva, y por la intención humana que encierra, pero, considerada desde otros puntos de vista, creo que no podría ser aceptada, Señor Presidente. Primero, es necesario convenir que ha de haber siempre dos precios: el que conste en el catastro y el precio comercial. Acaso se me va a arguir de infantilidad al hacer esta afirmación. Sabemos nosotros que el Municipio tiene que sujetarse a reglas, en cierto sentido, rígidas y de equidad para determinar el avalúo, atendiendo a muchos factores constitutivos del precio, en cuanto está sujeto, por un imperativo de orden social a la estabilidad, inherente a la esencia de su constitución. Y el precio comercial no depende de estos antecedentes. Es una consecuencia, asimismo de múltiples factores que desde el punto de vista económico no se puede negar. Depende, primero, del movimiento de la propiedad, depende de la ley de la oferta y la demanda, de la voluntad de los contratantes, del estado monetario; en fin, de múltiples factores. Si nosotros aprobásemos tal como constar el sentido de la moción, iríamos primero en contra del derecho de propiedad, atentariamos directamente contra los intereses de los propietarios, porque éstos, teniendo en cuenta esta disposición, pondrían mucho interés por consignar avalúos altos; y, naturalmente, las consecuencias se reflejarían en contra del pueblo porque automáticamente subirían los precios del arrendamiento de las propiedades. No se necesita ser un zahorí para concebir que iríamos indirectamente en contra de los que necesitan. En segundo lugar, la urbanización no es obra sólo de las instituciones públicas, ni solo de las municipalidades; la urbanización es obra, preferentemente de los particulares, y de la iniciativa privada. Estas disposiciones constitucionales, por ser constitucionales, - y lo afirmo enfáticamente, Señor Presidente, atentan justamente al orden evolutivo de la urbanización. No es verdad que todo propietario comprendería las consecuencias a que está expuesta la propiedad urbana. Pero si es que con estas disposiciones constitucionales se limita su entusiasmo, ¿cómo se van a poder invertir los capitales, cómo se van a desenvolver las iniciativas particulares en el fomento de la edificación urbana? Esta índole de legislación, de rechazo, produciría el estancamiento en la evolución urbanística de nuestras ciudades. A lo que se llegaría es a que el Municipio sólo sea el que por su cuenta tome la urbanización, pero con estas disposiciones quedaría sujeto a esta famosa carga que no podrá resolverla y no habrá sino construcciones que, por sí solas, no puedan efectuar las personas particulares, cuando tuvieren posibilidades de hacerlo, lo cual, naturalmente sería un número muy limitado.

El Sr. Corral.

Señor Presidente:

Lo que yo referirme a la moción hecha por el Ing. Alarcón, para manifestar que su intención puede ser buena, pero resulta que en la práctica no se sabe si será favorable o desfavorable, porque hay casos en donde un propietario que tiene aviso secreto de que se le va a expropiar su propiedad, puede conseguir la valorización o revalorización en alto precio, de manera que ahí entonces está el fraude porque el Concejo le va a pagar por su propiedad mucho más de lo que en realidad tenía antes como avalúo. En esto hemos visto casos prácticos. Por lo demás, refiriéndome a que no pudiera pagarse más del 10% sobre el valor catastral como una especie de delito por motivo de estar pagando un impuesto inferior al que se dice que debería pagar, esto me parece sencillamente un absurdo, porque no es delito cometido por esa persona. Qué culpa tiene el dueño de una casa, si el Concejo ha puesto en el avalúo un precio determinado. Todos estos particulares están regulados por la ley. De manera que, habiéndose suprimido los otros incisos, necesariamente debe ser suprimida esta proposición del Ingeniero Alarcón porque ya estaría como dislocada, desde el hecho que toda reglamentación está dejándose a la ley secundaria.

El H. Muñoz Romero.

Señor Presidente:

El mismo argumento que acaba de exponer el H. Corvajal iba también a exponerlo yo en contra de la moción del Ing. Alarcón. Efectivamente, los avalúos catastrales no tienen absolutamente ni normas técnicas, ni normas de justicia. En muchas ocasiones hay una diferencia absoluta entre el avalúo de un perito y el de otro, motivado precisamente por relaciones de simpatía con los propietarios. Por otra parte, en lo que se refiere al avalúo de los predios rurales, existe muchas veces un criterio que es relacionado con el valor comercial y el valor de producción. Hay terrenos que únicamente por la situación en que se encuentran, por razón del clima o por otros factores, tienen precios altísimos, pero los evaluadores no toman en cuenta esa situación, sino únicamente el valor de producción del terreno evaluado. En este concepto, los avalúos son completamente distintos, y no guardan relación absolutamente con el precio comercial, ni relación con la situación efectiva en que se encuentran esos terrenos. De manera que tomar como base para la expropiación el valor del avalúo tanto predial como urbano es completamente absurdo, y por lo mismo, digo, no puede jamás tomarse en cuenta como base para la expropiación el avalúo catastral.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente:

En el Código de Procedimiento Civil y en el Título II hay ocho páginas referentes al juicio de expropiación, contenidas en la Sección 22, y que contiene veinte y ocho artículos; de suerte que los trámites están perfectamente precisados en esta sección. Así, por ejemplo, en lo que se refiere a

precio, dice el Art. 846 (leyó). ¿Qué documentos se acompaña a la demanda? No dice el Art. 844 en su numeral 3º (leyó). El Art. 846 indica (leyó). Se ve, pues, que hay un trámite minucioso, perfectamente establecido en la ley, y por lo mismo me parece que esta disposición es una disposición de trámite. No cabría que se alterase este criterio, aún cuando fuera con la mejor intención como la enunciada por el Ingeniero Marcón; siendo además, de notarse, en lo referente a aspectos prácticos, que por ejemplo en el momento actual se está procediendo a una revisión de catastros, y la revisión de catastros no se la puede hacer mensualmente. Es un proceso largo, de tardanza, y por lo mismo no cabría aumentar ni un 10% si es que no se tiene previamente establecida la base para ese 10%. Yo creo que es preferible que nos remitamos en todos estos asuntos de trámite al Código de Procedimiento Civil.

El Sr. Arizaga Total.

Señor Presidente:

Quisiera manifestar lo mismo que lo ha hecho el Sr. Ortiz Bilbao respecto a la forma del trámite que debe adoptarse para el caso de fijar el precio de la expropiación, con tanta mayor razón que en la formulación de los catastros debe tomarse en cuenta no solamente el precio comercial sino el precio catastral. Es casi un sistema generalmente aceptado que la comisión de avalúos fija para el precio catastral el precio comercial menos un 40%. Es una cuestión aceptada esta especie de técnica tanto en el Ministerio del Tesoro como también en la comisión que avalúa predios. Hasta la ley de Bancos considera el que puede aceptarse como valor de un predio para el efecto de hacer un avalúo para una operación de préstamo un 20% sobre el valor catastral. De suerte que la misma ley está reconociendo que el valor catastral no es el valor efectivo, sino que pide aún un 20% de ese valor para que se aproxime al valor comercial. Es muy justo que al tratarse de una expropiación se ha de tomar en cuenta el procedimiento que indica el Código de Procedimiento Civil para la fijación de precios.

El Sr. Guillermo Marcón.

Señor Presidente:

Yo quisiera referirme igualmente a la situación entre el precio real y el precio comercial, y manifestar que la moción que estoy proponiendo no quita absolutamente la relación con la oferta y la demanda de que habla el Señor Diputado Carvajal, porque no se está tratando de impedir la venta entre particulares que quieren negociar una construcción; allí vendrá la apreciación que pueda hacer el individuo. Se trata simplemente de la relación que tiene la fijación de este precio con el pago del impuesto a los municipios, cosa perfectamente distinta. No admito yo en ningún momento que si para el municipio se acepta un precio tal para el pago del impuesto, para vender la propiedad al mismo municipio se tenga que subir el valor un 100%. Ofenciona el Sr. Carvajal

que si se sube el precio de los catastros van a subir los arrendamientos; pero la realidad es que los arrendamientos están subiendo todos los días, pero el pago del impuesto a los municipios no sube. Ahora, respecto a la cuestión de los avalúos catastrales, en cuanto a que los avalúos son distintos sobre una misma propiedad, la cosa hay que decirlo con absoluta crudeza; los avaluadores tienen normalmente un sueldo misérrimo, y entonces los propietarios están acostumbrados a darle una propina al evaluador. Pero esto, naturalmente, es una inmoralidad y a base de una inmoralidad no vamos a hacer una legislación. Reconozco que puede haber plus valía en las propiedades, entonces precisamente como una compensación para esa diferencia de precio que debe haber, es que había propuesto inicialmente este aumento del 10%. En cuanto a las normas que creaba de leer el H. Ortiz Bilbao que están contenidas en el Código de Procedimiento Civil, son precisamente las normas que estoy combatiendo. Si un propietario consigue la valorización de su casa en diez mil sueros, llega el momento de venderle al municipio, viene entonces el procedimiento que determina la ley, la norma que hay que seguir de acuerdo con la ley; se nombra un perito, el propietario dice que su propiedad vale doscientos mil sueros, el municipio encuentra por medio de su evaluador y encuentra que lógicamente no vale esa propiedad diez mil sueros, sino que vale cien mil, y entonces el perito dirimente tendrá que ubicarse entre los dos precios; por una propiedad que ha estado pagando impuestos solo por el valor de diez mil sueros, y el momento de venderle al municipio cuesta diez veces más. Esto es lo que quiero evitar, que solamente lo pueden justificar los propietarios de casas, pero alguien que quiera defender los intereses municipales, los intereses del fisco, debe entonces aceptar una regularización para esta serie de inmoralidades. De manera que si tanto ha costado el que el municipio compre las propiedades con un pequeño porcentaje sobre el valor que está pagando como impuesto, podría sustituirse en una forma como ésta (leyó). Entonces, todavía se le está dando una buena posibilidad de ganancia. Podría adoptarse por una de las dos soluciones, pero admitiendo en principio la idea de que debe regularse el precio de la expropiación a base del precio del catastro.

El H. Marcón termina modificando su moción anterior en los siguientes términos:

El precio a pagarse por una propiedad expropiada, será a base del valor catastral y hasta el 50% de la diferencia que hubiere entre este valor y el comercial al momento de la expropiación.

La Presidencia cierra la discusión, y votada la moción última del H. Guillermo Marcón, se la niega.

En seguida se lee el inciso 8.º del Proyecto Constitucional.

En consideración.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente.

Con apoyo del Sr. Mortensen propongo que en vez del inciso 8º se ponga este inciso: "La expropiación para construcciones de caminos, ferrovías, campos de aviación y ensanche y mejoras de poblaciones, se regirá por leyes especiales."

Como se ve, se ha incorporado simplemente, aquí, campos de aviación, ensanche de colles y mejora de poblaciones.

El Sr. Martínez Borrero.

Señor Presidente:

La disposición no hace constar en la Constitución, porque ya la tenemos contemplada dentro de la ley secundaria, que es la encargada de regular todo lo relativo a expropiación, y en donde se considerará las situaciones especiales relativas a los caminos, etc., porque ya se ha dicho por repetidas ocasiones que todo lo relacionado con el trámite se regulará por leyes especiales. De modo que ya tenemos en la ley secundaria disposiciones lo más pertinentes para una expropiación, para caminos, etc.

El Sr. Mortensen.

Señor Presidente:

Justamente, por las razones aducidas por el Sr. Martínez Borrero es necesario esta declaración general que conste en la Constitución, para que sirva de base para la elaboración de las leyes secundarias.

Cerrada la discusión, se vota la moción y se la aprueba, pasando a ser el inciso 4º del Art. 184 de la Constitución Política.

Por fin, se lee el último inciso del Art. 184 del Proyecto.

En consideración

El Sr. Ortiz Bilbao manifiesta que es avanzada la hora, y que teniendo tanta importancia como tiene el inciso que se ha puesto en debate, pide que se suspenda su discusión hasta la próxima sesión. La Asamblea así lo resuelve, y, en consecuencia, queda suspendido el estudio de este último inciso.

La Presidencia levanta la sesión a las ocho y media de la noche, quedando convocados los señores Diputados a la sesión de mañana a la hora de costumbre.

x El Presidente de la H. Asamblea
Nacional Constituyente.

Mariano Suárez V

Dr. Mariano Suárez Veintimilla.

El

primer Secretario de la H. Asamblea
Nacional Constituyente.

Francisco Barquera Moreno
Francisco Barquera Moreno.

El segundo Secretario de la H. Asamblea.
Nacional Constituyente.

Eduardo Daste Florente
Eduardo Daste Florente.