



Quito, D. M., 13 de diciembre de 2017

SENTENCIA N.º 009-17-SCN-CC

CASO N.º 0016-15-CN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Mediante auto del 15 de julio de 2015 a las 11:30, los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, al amparo de lo previsto en los artículos 428 de la Constitución de la República y 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispusieron la suspensión de la tramitación del juicio especial de expropiación N.º 18334-2014-1825, y de oficio, elevaron el expediente en consulta a la Corte Constitucional del Ecuador a fin que se pronuncie respecto de la constitucionalidad de la norma contenida en el artículo 58 inciso séptimo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹.

La Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 3 de agosto de 2015, certificó que en referencia a la causa N.º 0016-15-CN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción².

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote y por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor y Alfredo Ruiz Guzmán, mediante auto del 3 de septiembre de 2015, admitió a trámite la causa N.º 0016-15-CN.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015 y de conformidad con lo previsto en los artículos 428 de

¹ Cabe señalar que si bien el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 395 de 04 de agosto de 2008, se encontraba vigente cuando se estaba sustanciando el juicio especial de expropiación N.º 18334-2014-1825, es oportuno señalar que la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 966 de 20 de Marzo del reformó a dicha Ley, sustituyendo el artículo 58 ibídem por los artículos 58 a 58.9.

² Sin embargo, se explicó que la presente causa tiene relación con los casos N.º 0002-14-IN y 0005-15-IN, que aún se encuentran sustanciando.

la Constitución de la República, 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y 30 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien mediante providencia del 6 de julio de 2016 a las 16:00, avocó conocimiento de la presente consulta y dispuso que se notifique con el contenido de este auto a las partes procesales.

Normas cuya constitucionalidad se consultan

Sección III DE LA ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES

Art. 58.- Procedimiento.- (Reformado por el Art. 16 de la Ley. s/n, R.O. 100-2S, 14-X-2013).- Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública o de interés social de acuerdo con la Ley.

Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública o de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el lapso máximo de noventa (90) días; sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble.

Para este acuerdo, el precio se fijará, tanto para bienes ubicados en el sector urbano como en el sector rural, en función del avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad en que se encuentren dichos bienes, que considerará los precios comerciales actualizados de la zona.

El precio que se convenga no podrá exceder del diez (10%) por ciento sobre dicho avalúo.

Se podrá impugnar el precio más no el acto administrativo, en vía administrativa.

El acuerdo y la correspondiente transferencia de dominio, se formalizarán en la respectiva escritura pública, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad

En el supuesto de que no sea posible un acuerdo directo se procederá al juicio de expropiación conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil. El juez en su resolución está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, sin perjuicio de que el propietario inicie las acciones que le franquea la Ley respecto de un eventual daño emergente.

Para la transferencia de inmuebles adquiridos por declaratoria de utilidad pública, los dueños deberán tener cancelados todos los impuestos correspondientes a dicha propiedad,





excepto el pago de la plusvalía y los que correspondan a la transferencia de dominio, que no se generarán en este tipo de adquisiciones. Si los tributos se mantuvieran impagos, del precio de venta, se los deducirá.

La adquisición de bienes inmuebles en el extranjero por parte del Estado o entidades del sector público ecuatoriano se someterá al Reglamento Especial que para el efecto se dicte.

En el caso de las municipalidades el procedimiento expropiatorio se regulará por las disposiciones de su propia Ley.

Para la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público, siempre y cuando llegaren a un acuerdo sobre aquella, no se requerirá de declaratoria de utilidad pública o interés social ni, en el caso de donación, de insinuación judicial. Se la podrá realizar por compraventa, permuta, donación, compensación de cuentas, traslado de partidas presupuestarias o de activos. En caso de que no haya acuerdo la entidad pública que expropia procederá conforme esta Ley. Para su trámite se estará a lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley.

Detalle de la petición de consulta de constitucionalidad

La consulta de constitucionalidad tiene como antecedente el juicio especial de expropiación N.º 18334-2014-1825, seguido por el ingeniero Jaime Oswaldo Astudillo Ramírez, en calidad de presidente ejecutivo y representante legal de la Empresa Eléctrica Ambato Regional Centro Norte S.A. (EEASA), en contra de Rosa María Chaglla Amancha y José Antonio Chaglla Moyolema, a fin que en sentencia se disponga la expropiación, se fijen los linderos y se determine la cantidad o valor económico a pagar por concepto de precio del inmueble a expropiar³.

El referido juicio fue sustanciado por el juez de la Unidad Judicial Civil del cantón Ambato quien, mediante sentencia del 21 de mayo de 2015, aceptó la demanda planteada y fijó la cantidad de cinco mil doscientos cincuenta y un dólares con sesenta y siete centavos de los Estados Unidos de América, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

De esta decisión, la parte demandada interpuso recurso de apelación el cual recayó en la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, cuyos jueces mediante auto del 15 de julio de 2015 a las 11:30, decidieron de oficio, la suspensión de la tramitación de la causa, a fin de remitir el expediente en consulta a la Corte

³ A fojas 116-118 del proceso judicial consta la demanda de expropiación en referencia.

Constitucional a efectos que ésta se pronuncie respecto de la constitucionalidad de la norma contenida en el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

En este sentido, se desprende del contenido del auto contentivo de la presente consulta, que las autoridades jurisdiccionales señalan que la norma prevista en el inciso séptimo del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, es inconstitucional en la parte que dispone: “El juez en su resolución está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad...”. Frente a dicha norma, los jueces explican que “... un juez constitucional debe determinar hasta qué punto la aplicación literal de un mandato legal puede llegar a vulnerar derechos constitucionales”.

En efecto, agregan que la norma consultada no guarda armonía con “... los contenidos axiológicos constitucionales sustanciales tendientes a alcanzar una auténtica justicia material...”.

Al respecto, se aprecia que, a criterio de los jueces consultantes la disposición jurídica consultada infringe la norma constitucional consagrada en el artículo 323 de la Constitución de la República, y en virtud del principio de interdependencia de los derechos, el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 ibidem, en razón que, “... sin previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley...”, se ha dispuesto la expropiación del inmueble de propiedad de la parte demandada.

En función de aquello, las autoridades jurisdiccionales consultantes aseveran que es obligación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural, y que dicho incumplimiento no tiene por qué generar perjuicio a los ciudadanos, más aun cuando, desde su punto de vista, según lo dispuesto en el artículo 226 del texto constitucional, el Estado y sus dependencias “... tienen el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

En este contexto, previo a emitir el fallo pertinente, los jueces provinciales consideran imprescindible el pronunciamiento de esta Corte Constitucional respecto a la





constitucionalidad del artículo 58 inciso séptimo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Petición de consulta de norma

Los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, solicitan que esta Corte Constitucional se pronuncie sobre "... la constitucionalidad del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en la frase: "El juez en su resolución está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad".

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente consulta de norma de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República; artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial; en los artículos 3 numeral 6 y 92 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza de la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad

La Corte Constitucional del Ecuador mediante este tipo de consultas tiene la facultad de aclarar el panorama de los jueces en casos de duda respecto a la constitucionalidad de una norma puesta en su conocimiento dentro de un caso concreto, correspondiendo únicamente a la Corte Constitucional esclarecer este conflicto normativo, con fundamento en el principio de unidad de la Constitución en el control concreto de constitucionalidad⁴, establecido en el referido artículo 428 de la Constitución de la

⁴ Corte Constitucional, sentencia N.º 001-13-SCN-CC, caso N.º 0535-12-CN, señaló que: "El control concreto de constitucionalidad tiene por finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales. El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, por lo que la jueza o juez deberá tener siempre en cuenta que el objetivo de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos".

República y desarrollado por conexidad en los artículos 141 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Asimismo, es importante resaltar que de conformidad con lo previsto en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la o las autoridades jurisdiccionales formularán una consulta de norma "... solo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución".

En este contexto, el Pleno del Organismo en la sentencia N.º 002-14-SCN-CC dictadas dentro del caso N.º 022-11-CN, y la N.º 001-13-SCN-CC en la causa N.º 0535-12-CN, explicó que la consulta de norma que realice la o las autoridades jurisdiccionales debe ser motivada y razonada, exponiendo con claridad la duda de constitucionalidad que presenta la norma que va ser aplicada en el proceso, sobre la cual requiere el pronunciamiento del órgano de cierre del control constitucional⁵.

En igual sentido, esta Corte Constitucional, respecto a la naturaleza de la consulta de norma ha sido enfática en señalar que la misma debe ser entendida como aquella herramienta constitucional que permite a los jueces elevar consultas a la Corte Constitucional cuando exista una duda razonable sobre la constitucionalidad de una norma que deba ser aplicada en el proceso que se encuentran sustanciando.

Análisis constitucional

Previo a continuar con el análisis correspondiente, este Organismo estima pertinente señalar que, en el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia, uno de los roles que cumple esta Corte Constitucional es el de ser intérprete auténtico de la Constitución de la República del Ecuador. Así, este Organismo ha señalado lo siguiente:

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-14-SCN-CC, causa N.º 022-11-CN: "En ejercicio del principio *iura novit curia* y para garantizar la tutela judicial efectiva, las juezas y jueces que en la sustanciación de una causa reciban, a petición de parte, una solicitud de consulta de norma para ante la Corte Constitucional, están en la obligación de analizar el contenido de dicho pedido, y solo luego de verificar la existencia de una duda razonable y motivada respecto a la inconstitucionalidad de una norma, remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional, conforme los parámetros previstos en los artículos 428 de la Constitución, 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y reglas interpretativas dictadas por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-13-SCN-CC." Sentencia N.º 001-13-SCN-CC, causa N.º 0535-12-CN: "Las juezas y jueces, en aplicación del artículo 428 de la Constitución de la República y 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que consideren que una norma es contraria a la Constitución, deberán suspender la causa y remitir en consulta a la Corte Constitucional el expediente del proceso que contenga la disposición normativa presuntamente contraria a la Constitución".



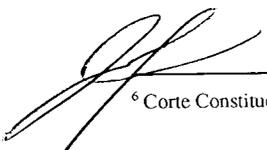
La Corte Constitucional desde la vigencia de la Constitución del 2008, asume el rol garante de la Constitución dirigido principalmente hacia la protección de los derechos, superando la mera aplicación de la legalidad por el análisis de constitucionalidad del asunto controvertido, en ejercicio de las competencias que la Carta Suprema le asigna a este organismo. En tal virtud, el Art. 436 numeral 1 preceptúa: La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiere la ley, las siguientes atribuciones: 1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante⁶.

Como se puede apreciar, la Corte Constitucional constituye un órgano de cierre de la justicia constitucional y por este motivo, conforme lo consagra la norma contenida en el artículo 429 de la Constitución del Ecuador, le corresponde ser el máximo organismo de control, interpretación constitucional y administración de justicia en esta materia.

En este punto, este Organismo estima pertinente retomar lo expuesto en párrafos precedentes en lo referente a que ha evidenciado que el artículo 5 de la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial, suplemento N.º 966 del 20 de marzo de 2017, entre otras, reformó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sustituyendo el artículo 58 ibidem, por los artículos 58 a 58.9 inclusive, razón por la que, al tratarse de normas jurídicas que tienen directa relación con la causa sometida a conocimiento de esta Corte, procederá a emitir un pronunciamiento al respecto.

En aquel sentido, cabe destacar que conforme lo establece el artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, uno de los principios del control de constitucionalidad es el relacionado con el control integral prescrito en el numeral 1 del invocado artículo, que señala: “Se deberá confrontar la disposición acusada con todas las normas constitucionales, incluso por aquellas que no fueron invocadas expresamente por el demandante”.

Por tanto, esta Corte Constitucional procede a realizar el control integral en cuanto a posibles inconstitucionalidades en las normas determinadas en párrafos superiores; para lo cual es pertinente observar el siguiente cuadro comparativo:



⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.



Norma Consultada (derogada)	Norma Sustitutiva (vigente)
<p>Art. 58.- Procedimiento.- (Reformado por el Art. 16 de la Ley. s/n, R.O. 100-2S, 14-X-2013).- Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública o de interés social de acuerdo con la Ley.</p> <p>Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública o de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el lapso máximo de noventa (90) días; sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble.</p> <p>Para este acuerdo, el precio se fijará, tanto para bienes ubicados en el sector urbano como en el sector rural, en función del avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad en que se encuentren dichos bienes, que considerará los precios comerciales actualizados de la zona.</p> <p>El precio que se convenga no podrá exceder del diez (10%) por ciento sobre dicho avalúo.</p>	<p>Art. 58.- Declaratoria de utilidad pública. Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública y de interés social de acuerdo con la Ley.</p> <p>A la declaratoria se adjuntará el certificado del registrador de la propiedad; el avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano; la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto; y, el anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras de conformidad con la ley que regula el uso del suelo.</p> <p>La declaratoria se notificará, dentro de tres días de haberse expedido, a los propietarios de los bienes a ser expropiados, los poseionarios y a los acreedores hipotecarios.</p> <p>La expropiación de tierras rurales con fines agrarios se regulará por su propia ley. La declaratoria de utilidad pública y de interés social se inscribirá en el</p>





Se podrá impugnar el precio más no el acto administrativo, en vía administrativa.

El acuerdo y la correspondiente transferencia de dominio, se formalizarán en la respectiva escritura pública, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad

En el supuesto de que no sea posible un acuerdo directo se procederá al juicio de expropiación conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil. El juez en su resolución está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, sin perjuicio de que el propietario inicie las acciones que le franquea la Ley respecto de un eventual daño emergente.

Para la transferencia de inmuebles adquiridos por declaratoria de utilidad pública, los dueños deberán tener cancelados todos los impuestos correspondientes a dicha propiedad, excepto el pago de la plusvalía y los que correspondan a la transferencia de dominio, que no se generarán en este tipo de adquisiciones. Si los tributos se mantuvieran impagos, del precio de venta, se los deducirá.

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

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

El precio que se convenga no podrá exceder del diez por ciento (10%) sobre el valor del avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se

<p>La adquisición de bienes inmuebles en el extranjero por parte del Estado o entidades del sector público ecuatoriano se someterá al Reglamento Especial que para el efecto se dicte.</p> <p>En el caso de las municipalidades el procedimiento expropiatorio se regulará por las disposiciones de su propia Ley.</p> <p>Para la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público, siempre y cuando llegaren a un acuerdo sobre aquella, no se requerirá de declaratoria de utilidad pública o interés social ni, en el caso de donación, de insinuación judicial. Se la podrá realizar por compraventa, permuta, donación, compensación de cuentas, traslado de partidas presupuestarias o de activos. En caso de que no haya acuerdo la entidad pública que expropia procederá conforme esta Ley. Para su trámite se estará a lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley.</p>	<p>pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones, del cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción del propietario.</p> <p>El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano tendrá el plazo de un mes para entregar el avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones.</p> <p>El órgano rector del catastro nacional georreferenciado determinará el avalúo del bien a expropiar cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano no posea la capacidad técnica para elaborar su catastro, incumpla el plazo anterior o el realizado por la dependencia de avalúos y catastros, a criterio del organismo rector del catastro nacional, no se adecue a la normativa.</p> <p>En ningún caso se reconocerán las obras efectuadas por el propietario, posteriores a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de</p>
--	--





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

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

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

El acuerdo y la correspondiente transferencia de dominio, se formalizarán en la respectiva escritura pública, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad. Los propietarios deberán tener cancelados todos los impuestos correspondientes a dicha propiedad, excepto los que correspondan a la transferencia de dominio, que no se generarán en este tipo de adquisiciones. Si los tributos se

mantuvieran impagos, se deducirán del precio de venta.

Art. 58.2.- Falta de acuerdo. Expirado el plazo sin que sea posible un acuerdo directo la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación tomando como precio el establecido en el artículo anterior sin tomar en cuenta el diez por ciento (10%). El propietario podrá impugnar dicho acto ante las y los jueces de lo contencioso administrativo, exclusivamente en cuanto al justo precio, de conformidad con el trámite para el juicio de expropiación establecido en el Código Orgánico General de Procesos.

El juez en su resolución fijará el precio definitivo en base al avalúo predial menos la plusvalía proveniente de obras públicas y otras ajenas a la acción del propietario. El avalúo predial será el registrado en el catastro municipal sobre el cual se pagó el último impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones.

En ningún caso se reconocerán las obras efectuadas por el propietario, posteriores a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social,





según corresponda. Tampoco se reconocerán las obras efectuadas con anterioridad al anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública cuando se realizaron sin autorización, ni aún aquellas anteriores, siempre que en este último caso se haya evidenciado mala fe.

Por pedido de las partes, el juez podrá solicitar al órgano rector del catastro nacional georreferenciado informe sobre si la metodología empleada por el GAD municipal o metropolitano es la adecuada para el avalúo del bien expropiado. En caso de que considere que dicha metodología no es la correcta, en el mismo informe, determinará el avalúo de los inmuebles vigentes a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social, según corresponda, al cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y otras ajenas a la acción del propietario.

Para expropiaciones parciales, del precio fijado conforme las reglas anteriores, el juez deducirá la plusvalía de la obra pública que motiva la expropiación en la parte del terreno no afectado.

En estos casos no se cobrará la contribución especial de mejoras que

resulte de la obra pública. En los casos previstos en este artículo, los avalúos municipales o metropolitanos y la plusvalía se determinarán de conformidad con la metodología que dicte el órgano rector del catastro nacional gorreferenciado.

Para la transferencia de inmuebles adquiridos por declaratoria de utilidad pública y de interés social, los propietarios deberán tener cancelados todos los impuestos correspondientes a dicha propiedad, excepto los que correspondan a la transferencia de dominio, que no se generarán en este tipo de adquisiciones. Si los tributos se mantuvieran impagos, se deducirán del precio de venta.

Art. 58.3.- Expropiación parcial. Si se expropia una parte de un inmueble, de tal manera que quede para el dueño una parte inferior al quince por ciento (15%) de la propiedad, por extensión o precio, este podrá exigir que la expropiación incluya a la totalidad del predio. Además, será obligación de la institución expropiante proceder a la expropiación de la parte restante del inmueble si no cumple con el tamaño del lote mínimo exigido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano correspondiente.





Art. 58.4.- Afectación actividades económicas. Cuando exista en el predio expropiado, instalaciones en que se desarrollen actividades industriales o económicas, cuyo funcionamiento no pueda seguir por efecto de la expropiación, se pagará también la indemnización correspondiente a este daño.

En caso de que sea posible el traslado de tales instalaciones a otro inmueble, dentro de la misma localidad, la indemnización puede reducirse al costo del desmontaje, remoción, transporte y nuevo montaje.

Art. 58.5.- Ocupación temporal. La ocupación temporal consiste en el uso y goce de los terrenos o predios en áreas que no correspondan a la obra pública, pero necesarias para su desarrollo, mientras dure su construcción.

Cuando la entidad competente requiera la ocupación temporal, determinará el monto de la indemnización a pagar, aplicando los principios de equidad y justo precio.

Art. 58.6.- Gravámenes. Si el predio de cuya expropiación se trata estuviera afectado con hipoteca, anticresis u otro gravamen, el acreedor podrá solicitar a la entidad expropiante que el justo

	<p>precio cubra el monto de la deuda, previo acuerdo con el propietario del bien expropiado.</p> <p>En el caso de que el predio se encuentre arrendado, el arrendatario podrá solicitar a la entidad expropiante que una parte del justo precio le sea entregado como indemnización, previo acuerdo con el propietario del bien expropiado.</p> <p>De no existir acuerdo entre el propietario del bien expropiado y el acreedor hipotecario o el arrendatario, podrán impugnar el acto administrativo de expropiación exclusivamente en la parte que se refiere al valor a entregar al acreedor hipotecario o al arrendatario, conforme al trámite previsto en el Código Orgánico General de Procesos para la expropiación.</p> <p>Art. 58.7.- Reversión. En cualquier caso en que la institución pública no destine el bien expropiado a los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública y de interés social, dentro del plazo de dos años, contado desde la fecha en que quede inscrita en el Registro de la Propiedad la transferencia de dominio, el propietario podrá pedir su reversión ante el mismo órgano que emitió la declaratoria de utilidad pública y de</p>
--	---





interés social o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el plazo de tres años. No cabrá la reversión si el nuevo destino del bien expropiado responde a una finalidad de utilidad pública y de interés social, así declarado previamente por la institución pública.

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

Art. 58.8.- Adquisición de bienes públicos. Para la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público, siempre y cuando llegaren a un acuerdo sobre aquella, no se requerirá de declaratoria de utilidad pública o interés social ni, en el caso de donación de insinuación judicial. Se la podrá realizar por compraventa, permuta, donación, compensación de cuentas, traslado de partidas presupuestarias o de activos.

En caso de que no haya acuerdo la entidad pública que expropia procederá conforme esta Ley. Para su t

	<p>rámite se estará a lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley.</p> <p>Los bienes de uso público no estarán sujetos a procesos expropiatorios; sin embargo se podrá transferir la propiedad, de mutuo acuerdo, entre instituciones públicas siempre que no se afecte la finalidad al uso o servicio público del bien.</p> <p>Art. 58.9.- Bienes en el extranjero. La adquisición de bienes inmuebles en el extranjero por parte del Estado o entidades del sector público ecuatoriano se someterá al Reglamento Especial que para el efecto emita el Presidente de la República.</p>
--	--

Como se puede observar del cuadro precedente, el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 395 del 4 de agosto de 2008, –que se encontraba vigente cuando se estaba sustanciando el juicio especial de expropiación N.º 18334-2014-1825–, ha sido sustituido por los artículos 58, 58.1, 58.2, 58.3, 58.4, 58.5, 58.6, 58.7, 58.8, y 58.9 de la ley ibidem, contenida en la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, publicada en el en Registro Oficial, suplemento N.º 966 del 20 de marzo de 2017.

Sin embargo, al confrontar la normativa derogada (consultada) con la normativa vigente (sustitutiva), se aprecia que la primera ha sido recogida en los artículos 58 inciso primero; 58.1, parte inicial del inciso primero, segundo y en la primera parte de su último inciso; 58.2, inciso final; y 58.9 de la ley vigente. Por tanto, conviene realizar un análisis de constitucionalidad de las referidas prescripciones normativas nuevas, en tanto se estaría ante el supuesto de unidad normativa previsto en el artículo 76 numeral 9 literal **a** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control





Constitucional, el cual señala que: “Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados”.

A la luz de los criterios expuestos, en función del principio de control integral y de configuración de unidad normativa, corresponde a este Organismo pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 58 inciso primero; 58.1, parte inicial del inciso primero, segundo y en la primera parte de su último inciso; 58.2, inciso final; y 58.9, contenidos en la reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el en Registro Oficial, suplemento N.º 966 del 20 de marzo de 2017. Para el efecto, se formula y resuelve el siguiente problema jurídico:

Las normas contenidas en los artículos 58 inciso primero; 58.1, incisos primero, segundo y final; 58.2, inciso final; y 58.9, contenidos en la reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial, suplemento N.º 966 del 20 de marzo de 2017, ¿contravienen la norma constitucional consagrada en el artículo 323 de la Constitución de la República del Ecuador?

En este sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 323 de la Constitución de la República del Ecuador, el Estado tiene la potestad para expropiar bienes de propiedad privada por razones de utilidad pública o interés social y nacional, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley, prohibiendo además toda forma de confiscación.

En armonía con la citada norma constitucional, el Pleno del Organismo al dictar la sentencia N.º 143-14-SEP-CC, dentro del caso N.º 2225-13-EP, expuso:

En el **caso sub examine** nos encontramos frente a un proceso de expropiación, mismo que se encuentra consagrado en la Constitución de la República, la que en su artículo 323 determina: "Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienes colectivos, las instituciones del Estado por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley". En tal sentido, el proceso de expropiación se encuentra encaminado a establecer el precio del bien a ser expropiado⁷.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 143-14-SEP-CC, caso N.º 2225-13-EP.

En igual sentido, en la sentencia N.º 008-16-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1499-14-EP, señaló:

... el artículo 323 de la Norma Suprema establece la potestad del Estado para expropiar bienes de propiedad privada, pero determina que tal acción deberá encontrarse justificada por razones de utilidad pública o interés social y nacional, tal como lo establece la Convención Americana de Derechos Humanos, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley, prohibiendo además toda forma de confiscación.

En este contexto, corresponde centrar nuestro análisis en el problema jurídico planteado; para el efecto, esta Corte Constitucional procederá a referirse al contenido de las prescripciones normativas contenidas en los artículos 58 inciso primero; 58.1, incisos primero, segundo y final; 58.2, inciso final; y 58.9 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial, suplemento N.º 966 del 20 de marzo de 2017.

Sin embargo, para efectos de una mejor comprensión de la normativa a analizar, esta Corte considera necesario citar el contenido integral de la misma, resaltando el texto, objeto de control constitucional:

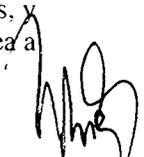
Artículo 58 inciso primero:

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

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

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

La expropiación de tierras rurales con fines agrarios se regulará por su propia ley. La declaratoria de utilidad pública y de interés social se inscribirá en el Registro de la Propiedad. El Registrador de la Propiedad cancelará las inscripciones respectivas, en la parte correspondiente, de modo que el terreno y pertenencias expropiados queden libres, y se abstendrá de inscribir cualquier acto traslativo de dominio o gravamen, salvo que sea a





favor de la institución pública que requiere la declaración de utilidad pública y de interés social. El Registrador comunicará al juez la cancelación en caso de embargo, secuestro o prohibición de enajenar, para los fines consiguientes.

Del examen de la norma que precede se colige que la misma regula el procedimiento que debe ser observado para emitir la declaratoria de utilidad pública y de interés social de un bien inmueble de propiedad privada, estableciendo que el único justificativo para el efecto es la satisfacción de las necesidades públicas.

Asimismo, se aprecia que la norma en referencia regula el procedimiento que la administración pública debe observar para la declaratoria de utilidad pública, siendo estos, el certificado del registrador de la propiedad; el avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano; la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto; así como el anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras de conformidad con la ley que regula el uso del suelo. Así mismo, determina que la declaratoria se notificará dentro de tres días de haberse expedido, a los propietarios de los bienes a ser expropiados, los poseesionarios y los acreedores hipotecarios.

Finalmente, se determina que la declaratoria de utilidad pública y de interés social se inscribirá en el Registro de la Propiedad, a fin que se cancelen las inscripciones de los dueños anteriores, para que el inmueble a expropiar quede libre, debiéndose inscribir únicamente, el acto traslativo de dominio a favor de la institución pública que requiere la declaración de utilidad pública y de interés social. También prevé que deberá comunicarse al juez la cancelación en caso de embargo, secuestro o prohibición de enajenar, para que no exista ningún gravamen sobre el referido inmueble.

Determinado así, el contenido de la norma en análisis, no cabe duda que la antesala de la expropiación constituye la declaratoria de **utilidad pública o de interés social**, que permite que la administración pública pueda obtener cualquier inmueble - perteneciente a un particular- que sea necesario para garantizar los objetivos comunes del Estado y la ciudadanía, previo a la determinación del **justo precio** por concepto de indemnización y pago por la privación de la propiedad a su dueño.

Al respecto, esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP, sostuvo:

... previo a la declaratoria de utilidad pública o de expropiación, el Estado debe justificar el objetivo de la ejecución de planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo para el cual será destinado el bien, lo cual se constituye en un requisito sine qua non para que se limite el derecho a la propiedad.

Posterior a ello, se debe determinar si la limitación a efectuarse corresponde a razones de utilidad pública o de interés social y nacional.

La declaratoria de utilidad pública, como medida excepcional de limitación al derecho a la propiedad, es un requisito previo a la expropiación, que encuentra su sustento en el objeto que persiga, esto es, la ejecución de planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, razón por la cual es indispensable que se efectúe una justificación de la función y la responsabilidad ambiental a la cual va a destinarse la propiedad.

De la cita jurisprudencial que precede, se colige que la declaratoria de utilidad pública o de interés social se constituye en una condición fundamental para la justificación de la intromisión del Estado en el disfrute del derecho a la propiedad privada. De ahí que, cuando este requisito no ha sido cumplido, aquella potestad estatal se torna en inconstitucional y confiscatoria.

Aquel criterio guarda relación con lo expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia dictada dentro del caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador⁸, en tanto señaló:

Las razones de utilidad pública e interés social a que se refiere la Convención comprenden todos aquellos bienes que por el uso a que serán destinados, permitan el mejor desarrollo de una sociedad democrática. Para tal efecto, los Estados deberán emplear todos los medios a su alcance para afectar en menor medida otros derechos, y por tanto asumir las obligaciones que esto conlleva de acuerdo a la Convención.

De manera análoga al interés social, esta Corte ha interpretado el alcance de las razones de interés general comprendido en el artículo 30 de la Convención Americana (alcance de las restricciones), al señalar que “[el] requisito según la cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del ‘bien común’ ([artículo] 32.2 [de la Convención]), concepto que ha de interpretarse como

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador (Excepción Preliminar y Fondo), párrs. 74, 75 y 76.



elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es 'la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y alcanzar la felicidad' (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Considerandos, párr. 1)''

Asimismo, este Tribunal ha señalado que los conceptos de "orden público" o el "bien común", derivados del interés general, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática" que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.

De los criterios que preceden, se colige que las restricciones al derecho a la propiedad privada que deviene de la declaratoria de utilidad pública o interés social, está supeditado a una justa indemnización, y al justo equilibrio que debe existir entre el interés general y el interés particular al momento de determinar la procedencia de una expropiación, a la luz del enunciado contenido en el artículo 21 numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual determina que: "Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley...".

Como se puede observar, el contenido de la norma *supra*, al establecer el procedimiento en el que debe enmarcarse la declaratoria de utilidad pública, garantiza que las actuaciones de la administración pública sean conformes con el texto constitucional, en tanto, establece la obligación que tienen dichas autoridades de observar el debido proceso, antes, durante y después de dictar la resolución contentiva de la declaratoria invocada, a fin que la misma surta el efecto esperado, que no es otro que beneficiar a la colectividad y cumplir los fines del Estado.

En efecto, la norma en análisis establece varios requisitos para la procedencia de la solicitud de declaratoria de utilidad pública, esto es, el certificado del registrador de la propiedad, lo cual permite identificar con claridad el inmueble a declarar en utilidad pública; asimismo, se necesita el avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano, lo cual permitirá obtener el justo precio del inmueble en mención; la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto, con lo cual se asegura el pago de la indemnización que debe recibir por dicho gravamen quien es propietario del inmueble; además, el anuncio del proyecto

en el caso de construcción de obras de conformidad con la ley que regula el uso del suelo, permite justificar la necesidad social para emitir dicha declaratoria.

De igual forma, la norma en comento, determina el término dentro del cual deberá ser notificada al propietario, posesionario o acreedor hipotecario del inmueble dicha declaratoria, esto es a los tres días de haberse expedido la misma, lo cual le permitirá acudir a la autoridad a efectos de negociar el precio a recibir por la transferencia de dominio del inmueble afectado.

En función de las reflexiones que precede, se concluye que la norma en referencia no es contraria a la Constitución.

Artículo 58.1, incisos primero, segundo y final:

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

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

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano tendrá el plazo de un mes para entregar el avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones. El órgano rector del catastro nacional georreferenciado determinará el avalúo del bien a expropiar cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano no posea la capacidad técnica para elaborar su catastro, incumpla el plazo anterior o el realizado por la dependencia de avalúos y catastros, a criterio del organismo rector del catastro nacional, no se adecue a la normativa.

En ningún caso se reconocerán las obras efectuadas por el propietario, posteriores a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social, según



corresponda. Tampoco se reconocerán las obras efectuadas con anterioridad al anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública cuando se realizaron sin autorización, ni aún aquellas que a pesar de tener los permisos respectivos se haya evidenciado mala fe.

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

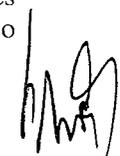
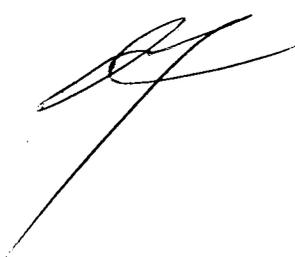
Los ajustes por plusvalía serán realizados conforme a la metodología que dicte el órgano rector del catastro nacional georreferenciados.

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

Del examen realizado a la norma que precede, se advierte que la misma trata de la negociación y precio que se debe pagar al propietario del inmueble declarado en utilidad pública. Al respecto, señala que la administración pública de forma obligatoria debe buscar un acuerdo con el dueño del predio afectado con el referido gravamen, "... hasta por el plazo máximo de treinta (30) días, sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble...". Sin embargo, la norma aclara que la ocupación inmediata solo puede operar cuando se haya efectuado el pago al propietario del terreno afectado, o la consignación en caso de no existir acuerdo.

Sobre el particular, cabe citar el criterio jurisprudencial contenido en la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, que señala:

... el artículo 21 de la Convención hace referencia al pago de una justa indemnización, la cual según este Tribunal deberá ser adecuada, pronta y efectiva, ya que ésta es una de las medidas mediante las cuales el Estado puede cumplir con el objetivo de lograr un justo equilibrio entre el interés general y el interés particular. De tal forma, que la Corte considera que para analizar la concurrencia de un justo equilibrio en el presente caso, es necesario observar tanto si se otorgó una justa indemnización, así como otros factores relevantes tales como la existencia de un excesivo tiempo transcurrido, cargas desproporcionadas o



situaciones de incertidumbre de los derechos del propietario, las cuales contravienen el justo equilibrio que busca tutelar el artículo 21, así como el objeto y fin de la Convención⁹.

Para el efecto, se dispone que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos, en un plazo de un mes, entreguen el avalúo registrado en el catastro municipal, en virtud del cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones.

En aquel sentido, se determina que la negociación del precio del inmueble, objeto de declaratoria de utilidad pública, no puede ser superior al diez por ciento (10%) del avalúo en mención. Asimismo, se establece que, en ningún caso la autoridad administrativa reconocerá al propietario las obras anteriores efectuadas sin autorización del GAD, o posteriores a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social.

Concluida así la fase de negociación, habiendo acordado el precio y efectuado el pago por tal concepto al propietario del inmueble, objeto de la declaratoria de utilidad pública, se realizará la transferencia de dominio mediante escritura pública, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad.

Del análisis integral de la norma en referencia, se desprende que aquella tiene como finalidad, evitar actuaciones arbitrarias por parte de la autoridad administrativa sobre sus administrados, por ello, establece un período de negociación sobre la indemnización que deberá percibir por dicho concepto, "... en aras de garantizar el desarrollo del derecho al debido proceso, estando prohibida la confiscación..."¹⁰.

En virtud de lo expuesto, se evidencia con claridad que la fijación del justo precio por concepto de indemnización en el caso de expropiación, se funda en los intereses de la comunidad, lo cual guarda relación con el contenido de la norma consagrada en el artículo 277 numeral 4 de la Constitución que establece como deberes del Estado, entre otros, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos para la consecución del buen vivir a fin de garantizar la prosperidad general y la efectividad

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Voto Concurrente del Juez Manuel Ventura Robles, dictado dentro del Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador (Excepción Preliminar y Fondo).

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC, caso N.º 1773-11-EP.





de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, e impulsar el régimen de desarrollo sostenible para la población.

En función de las reflexiones anotadas, esta Corte concluye que la norma en análisis no contraría el texto constitucional, sino que más bien, fortalece y amplía los causes que han de ser observados por la administración pública para llevar a efecto la declaratoria de utilidad pública sobre inmuebles de propiedad privada; frente a lo cual cabe destacar que la inexistencia de tal declaratoria, así como de los demás medios constitucionales necesarios para la limitación del derecho a la propiedad, devendrá en la práctica de una actividad confiscatoria proscrita por la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos¹¹.

Artículo 58.2, inciso final:

Art. 58.2.- Falta de acuerdo. Expirado el plazo sin que sea posible un acuerdo directo la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación tomando como precio el establecido en el artículo anterior sin tomar en cuenta el diez por ciento (10%). El propietario podrá impugnar dicho acto ante las y los jueces de lo contencioso administrativo, exclusivamente en cuanto al justo precio, de conformidad con el trámite para el juicio de expropiación establecido en el Código Orgánico General de Procesos.

El juez en su resolución fijará el precio definitivo en base al avalúo predial menos la plusvalía proveniente de obras públicas y otras ajenas a la acción del propietario. El avalúo predial será el registrado en el catastro municipal sobre el cual se pagó el último impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones.

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

Por pedido de las partes, el juez podrá solicitar al órgano rector del catastro nacional georreferenciado informe sobre si la metodología empleada por el GAD municipal o metropolitano es la adecuada para el avalúo del bien expropiado. En caso de que considere que dicha metodología no es la correcta, en el mismo informe, determinará el avalúo de los inmuebles vigentes a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC, caso N.º 1773-11-EP.

pública y de interés social, según corresponda, al cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y otras ajenas a la acción del propietario.

Para expropiaciones parciales, del precio fijado conforme las reglas anteriores, el juez deducirá la plusvalía de la obra pública que motiva la expropiación en la parte del terreno no afectado.

En estos casos no se cobrará la contribución especial de mejoras que resulte de la obra pública. En los casos previstos en este artículo, los avalúos municipales o metropolitanos y la plusvalía se determinarán de conformidad con la metodología que dicte el órgano rector del catastro nacional gorreferenciado.

Para la transferencia de inmuebles adquiridos por declaratoria de utilidad pública y de interés social, los propietarios deberán tener cancelados todos los impuestos correspondientes a dicha propiedad, excepto los que correspondan a la transferencia de dominio, que no se generarán en este tipo de adquisiciones. Si los tributos se mantuvieran impagos, se deducirán del precio de venta.

Una vez efectuada la lectura de la norma antes transcrita, este Organismo encuentra que la misma regula el supuesto contrario al previsto en la norma antes analizada, es decir, la **falta de acuerdo** entre la administración pública y el propietario sobre el precio del inmueble, objeto de declaratoria de utilidad pública.

En virtud de aquello, la norma en análisis determina el procedimiento que debe observarse ante los órganos encargados de administrar justicia, en el marco del juicio de expropiación. En efecto, se establece que la administración pública planteará el juicio de expropiación, el cual tiene como finalidad, únicamente determinar el monto económico que el Estado debe pagar al propietario del inmueble expropiado. Al respecto, la norma contenida en el artículo 453 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) señala: “Si no fuere posible llegar a un acuerdo sobre el precio de los bienes expropiados, la administración podrá proponer juicio de expropiación ante la justicia ordinaria, de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil, juicio que tendrá como único objetivo la determinación del valor del inmueble”.

Por su parte, este Organismo, en la sentencia N.º 023-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 2044-11-EP ha sido enfático en señalar que:

Vale decir, que la esencia misma del juicio de expropiación queda supeditada a determinar la cantidad de dinero que debe pagar la entidad expropiante a favor de los expropiados o





propietarios y/o derechohabientes del bien inmueble expropiado, previa la realización del procedimiento establecido en el Código adjetivo civil, para el efecto¹²...

De lo expuesto, resulta evidente que corresponde a los jueces de lo contencioso administrativo, con exclusividad resolver asuntos referentes al justo precio, de conformidad con el trámite establecido para el juicio de expropiación en el Código Orgánico General de Procesos¹³.

Además, la norma en examen establece la posibilidad que, dentro del proceso judicial, el juez pueda solicitar al órgano rector del catastro nacional, el informe (DINAC)¹⁴ sobre si la metodología empleada por el GAD municipal es la adecuada para el avalúo del bien expropiado; y, en caso que considere que dicha metodología no es la correcta, en el mismo informe determinará el avalúo del inmueble.

En atención a los criterios expuestos, se determina que la norma examinada no contraviene el texto constitucional, en tanto busca precautelar el contenido de la norma consagrada en el artículo 323 de la Constitución del Ecuador.

Artículo 58.9:

Art. 58.9.- Bienes en el extranjero. La adquisición de bienes inmuebles en el extranjero por parte del Estado o entidades del sector público ecuatoriano se someterá al Reglamento Especial que para el efecto emita el Presidente de la República.

Como se puede apreciar, la norma antes transcrita contempla la adquisición de bienes inmuebles en el extranjero por parte del Estado o entidades del sector público ecuatoriano, cuyo procedimiento se prevé que estará regulado por el reglamento especial que para el efecto emita el presidente de la República.

Al respecto, es importante señalar que conforme lo establecido en el artículo 147 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador, la presidenta o presidente de la República será entre otros aspectos, responsable de la dirección, organización de la administración pública por medio de la expedición de los decretos correspondientes, que podrán contener conforme lo determinado en el artículo 147 numeral 13 ibidem, los reglamentos que esta o este expidan tanto para la aplicación

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-14-SEP-CC, caso N.º 2044-11-EP.

¹³ Del artículo 326 al 331 de este Código determinan las reglas que rigen al procedimiento contencioso administrativo.

¹⁴ La Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC), forma parte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

de las leyes como para la buena marcha de la administración, evidenciándose de esta manera que la norma legal objeto de análisis, guarda armonía con el texto constitucional.

Realizado en su integralidad el análisis de las normas jurídicas que preceden, se concluye que las mismas guardan conformidad con el contenido de la norma consagrada en el artículo 323 de la Constitución del Ecuador, en tanto pretenden ampliar y detallar el proceso implementado para la adquisición de bienes inmuebles de propiedad privada por parte del Estado ecuatoriano mediante la figura jurídica de declaratoria de utilidad pública o de interés social; en aquel sentido, se desarrolla el procedimiento que debe ser observado por la administración pública para el efecto, dentro del que se contempla una fase de negociación y precio que concluye con el acuerdo elevado a escritura pública, la misma que será inscrita en el respectivo Registro de la Propiedad; si no hay acuerdo, prosigue la fase de expropiación del inmueble e inscripción de la sentencia dictada en el proceso judicial en el Registro de la Propiedad que corresponda; y por último, se contempla la adquisición de bienes inmuebles en el extranjero por parte del Estado ecuatoriano.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

En razón que la Sala de Admisión de la Corte Constitucional identificó el cumplimiento de los requisitos formales en la causa objeto de consulta¹⁵, este Organismo procederá a efectuar el análisis de fondo sobre la presunta inconstitucionalidad del inciso séptimo del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Para el efecto, se plantea el siguiente problema jurídico:

¹⁵ En la sentencia N.º 001-13-SCN-CC emitida dentro del caso N.º 0535-12-CN, esta Corte Constitucional determinó que es indispensable que toda consulta de norma observe los siguientes elementos: **"Identificación del enunciado normativo cuya constitucionalidad se consulta.**- El juez debe necesariamente identificar con claridad absoluta cuales son los preceptos normativos aplicables al caso que considera inconstitucionales, pues sobre ello ejercerá la Corte Constitucional un control de constitucionalidad. En esta línea, el objeto de consulta no podrían ser actuaciones o diligencias procesales, pues ello devendría en una yuxtaposición de competencias de la propia Corte Constitucional, ya que sobre estas caben, en caso de considerar las partes que existen vulneraciones a los derechos, otras garantías constitucionales. **Identificación de los principio o reglas constitucionales que se presumen infringidos.**- El juez no solamente debe en forma puntual identificar las normas presuntamente inconstitucionales, sino que es preponderante el identificar cuáles son los principios y reglas constitucionales que están siendo infringidos por las normas particularizadas, y cómo estos principios y reglas estarían siendo vulnerados o desconocidos, en atención a la garantía básica del debido proceso que ordena motivar los fallos, consagrada en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República. **Explicación y fundamentación de la relevancia de la norma puesta en duda, respecto de la decisión de un caso concreto.**- El juez debe señalar las razones por las cuales la interpretación del precepto normativo bajo análisis, es indispensable para la toma de su decisión en el proceso judicial y el momento en que surge la consulta".





La aplicación del inciso séptimo del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el proceso de expropiación objeto de consulta constitucional, ¿vulnera la norma consagrada en el artículo 323 de la Constitución de la República?

Conforme lo expuesto en párrafos precedentes, el artículo 323 de la Constitución de la República establece la potestad del Estado para expropiar bienes de propiedad privada, no obstante, determina que tal acción deberá encontrarse justificada por razones de utilidad pública o interés social y nacional, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley, prohibiendo además toda forma de confiscación.

Por su parte, el ya referido artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes, pudiendo la ley subordinar tal uso y goce al interés social. En aquel sentido, dispone que ninguna persona debe ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

A la luz de la normativa constitucional y convencional que precede, se desprende que la misma hace referencia a un concepto amplio de derecho a la propiedad, entendido como el “derecho al uso y goce de sus bienes”, y a la facultad de los Estados de limitar tal uso y goce por ley con base en el “interés social”, según lo previsto en el ordenamiento jurídico.

En este contexto, se colige que la normativa referida reconoce la propiedad privada entre una de las diversas formas de propiedad, sin embargo, aquel no es un derecho absoluto¹⁶, sino que conforme lo expresa el propio texto constitucional, éste puede ser regulado en beneficio del bien común de la colectividad, para lo cual se tendrá en cuenta un criterio de función social y ambiental, el mismo que debe ser declarado conforme con los parámetros técnicos, por medio de estudios especializados.

En aquel sentido, el derecho a la propiedad privada y su limitación por fines de utilidad pública o de interés social -cuando de por medio exista el pago de una justa indemnización- se encuentra amparado tanto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano

¹⁶ Convención Americana de Derechos Humanos. Art. 21 numeral 1.

como en instrumentos internacionales, siendo uno de ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual sin duda alguna, corrobora que la protección de la propiedad privada es un asunto que compete al Estado de modo primigenio, tanto como obligación internacional, como a través de las disposiciones contenidas en la Constitución de la República; de ahí que también se encuentre reconocido dentro de los derechos de libertad contenidos en el artículo 66 numeral 26 del texto constitucional, el cual establece que: “El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental”.

Ahora bien, dicha limitación de la propiedad privada, se materializa mediante la expropiación que constituye una institución jurídica de derecho público, derivada del ejercicio de la potestad del poder público, y a la vez, consta de determinadas garantías a favor del sujeto pasivo de dicha potestad.

Se caracteriza por ser formal, en la medida en que requiere la presencia y actuación de la administración pública a través de un procedimiento legalmente determinado y para un objeto preciso¹⁷, es decir, está sujeta a modalidades propias, pues la adquisición de un bien privado por parte del Estado, como se explicó anteriormente, procede previa calificación de utilidad pública por ley formal con la correspondiente determinación del bien, y precedida siempre de una justa indemnización¹⁸.

Al respecto, cabe señalar que cuando la autoridad competente ha declarado la utilidad pública sobre un determinado inmueble de propiedad privada, tiene lugar un período de negociaciones, en el cual intervienen la entidad expropiante y el propietario del bien inmueble a expropiar, quienes se reúnen con el fin de consensuar el precio del inmueble, teniendo como referencia el avalúo del Municipio. En caso de no prosperar dicho acuerdo, tendrá lugar la suscripción de un acta de imposibilidad de acuerdo, indicando el motivo para ello, y como consecuencia de aquello tendrá lugar el juicio de expropiación¹⁹.

En este contexto, el juicio de expropiación, conforme lo expuesto en párrafos precedentes, requiere de una serie de condiciones, dentro de las cuales está el pago justo por concepto de indemnización del inmueble a expropiar, que ocupa un lugar estelar; por ello la disposición jurídica que regule la privación del derecho a la

¹⁷ Luciano Parejo Alfonso y otros. “Manuel de Derecho Administrativo”. Editorial Ariel S.A. Barcelona. 1990; págs. 266 y 267.

¹⁸ José Canasí. “Derecho Administrativo”, Parte Especial. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1977; Vol. IV; págs. 20 y 21.

¹⁹ Diccionario de la Real Academia Española, establece que la expropiación consiste en: “Privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho, dándole a cambio una indemnización. Se efectúa por motivos de utilidad pública o interés social previstos en las leyes.”



propiedad debe ser clara, específica y previsible²⁰; a fin que las personas tengan certeza que la normativa existente en la legislación será aplicada en un determinado caso, cumpliendo ciertos lineamientos que generen confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.

Sobre este asunto, cabe recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, fue enfática en señalar lo siguiente: "... en casos de expropiación el pago de una indemnización constituye un principio general del derecho internacional, el cual deriva de buscar un equilibrio entre el interés general y el del propietario. Esta Corte considera que para alcanzar el pago de una justa indemnización ésta debe ser adecuada, pronta y efectiva".

De esta cita jurisprudencial, se colige que la expropiación al provenir de una declaratoria de utilidad pública, lleva implícito el deber del Estado de pagar a su propietario la indemnización por la privación de la propiedad, es decir, en los juicios de expropiación lo fundamental es la determinación del justo precio del inmueble expropiado.

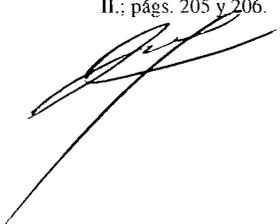
A la luz de los criterios que preceden, no cabe duda que el fundamento constitucional de la expropiación parte de dos presupuestos esenciales que se correlacionan entre sí, siendo estos, que el Estado con la finalidad de la prevalencia del interés general y con base siempre en un objetivo de **utilidad pública o de interés social**, pueda obtener cualquier inmueble -perteneciente a un particular- que sea necesario para garantizar los objetivos comunes del Estado y la ciudadanía. Y segundo, que previo a la adquisición de un bien inmueble, la administración pública haya determinado el **justo precio** por concepto de indemnización y pago por la privación de la propiedad a su dueño²¹.

Al respecto, este Organismo constitucional en la sentencia N.º 008-16-SEP-CC, dentro del caso N.º 1499-14-EP, expuso:

En tal sentido y una vez que se tomó en cuenta el razonamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Salvador Chiriboga, dicho Organismo ha sido enfático en señalar que "en casos de expropiación el pago de una indemnización constituye un principio

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, Sentencia (Excepción Preliminar y Fondo), párr. 64.

²¹ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. "Curso de Derecho Administrativo". Editorial Civitas. Madrid, 1991. Tomo II.; págs. 205 y 206.



general del derecho internacional, el cual deriva de buscar un equilibrio entre el interés general y el del propietario. Esta Corte considera que para alcanzar el pago de una justa indemnización ésta debe ser adecuada, pronta y efectiva" (...) existe un derecho intrínseco a recibir una indemnización por la privación de la propiedad", y que "asimismo, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas mediante Resolución N.º 1803 señaló que dentro del marco de la soberanía de un estado para la expropiación por causas de utilidad pública se encuentra el deber de éste de pagar al dueño la compensación apropiada".

Como se ha enfatizado en párrafos superiores, el justo precio o justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley, pretende evitar toda forma de confiscación de un inmueble de propiedad privada. De ahí que siendo tan relevante el cumplimiento de dichos presupuestos para evitar tal perjuicio, esta Corte Constitucional considera necesario determinar que implican los mismos.

En lo referente al **justo precio**, cabe señalar que aquel constituye el valor económico de los bienes y de los derechos expropiados que debe pagarse al expropiado por el beneficiario de la expropiación como indemnización por la transferencia de la titularidad o la limitación de las facultades de que gozaba. En sí el **justo precio**, o el valor económico del inmueble, objeto de expropiación -como lo determina el propio legislador-, constituyen el avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad respectiva, pues, la fijación del justo precio por concepto de indemnización en el caso de expropiación, no radica exclusivamente en los intereses del afectado, sino en los intereses de la comunidad.

En virtud de lo expuesto, este Organismo es enfático en señalar que la fijación del justo precio por concepto de indemnización en el caso de expropiación, se funda en los intereses de la comunidad, lo cual guarda relación con el contenido de la norma consagrada en el artículo 277 numeral 4 de la Constitución que establece como deberes del Estado, entre otros, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos para la consecución del buen vivir a fin de garantizar la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, e impulsar el régimen de desarrollo sostenible para la población.

Por su parte, la **indemnización y pago** constituye una consecuencia de la facultad expropiatoria del Estado, la misma que ha sido otorgada por el legislador para que sea utilizada sólo por motivos de utilidad pública o interés social definidos también por el legislador, prevaleciendo así el interés general para cumplir los fines esenciales del Estado, que no es otro que, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad



de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como, impulsar el régimen de desarrollo, concebido como el conjunto organizado, sostenible, y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*²².

Profundizado que ha sido el marco jurídico y jurisprudencial que contiene la figura de la expropiación, corresponde centrar nuestro análisis en el problema jurídico planteado. Para el efecto, esta Corte Constitucional procederá a referirse al contenido de la prescripción normativa contenida en el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, cuyo texto, conforme lo expuesto en párrafos precedentes, determina lo siguiente:

Sección III DE LA ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES

Art. 58.- Procedimiento.- (Reformado por el Art. 16 de la Ley. s/n, R.O. 100-2S, 14-X-2013).- Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública o de interés social de acuerdo con la Ley.

Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública o de interés social, se buscará un acuerdo directo entre las partes, hasta por el lapso máximo de noventa (90) días; sin perjuicio de la ocupación inmediata del inmueble.

Para este acuerdo, el precio se fijará, tanto para bienes ubicados en el sector urbano como en el sector rural, en función del avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad en que se encuentren dichos bienes, que considerará los precios comerciales actualizados de la zona.

El precio que se convenga no podrá exceder del diez (10%) por ciento sobre dicho avalúo. Se podrá impugnar el precio más no el acto administrativo, en vía administrativa.

El acuerdo y la correspondiente transferencia de dominio, se formalizarán en la respectiva escritura pública, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad.

En el supuesto de que no sea posible un acuerdo directo se procederá al juicio de expropiación conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil. El juez en su resolución está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, sin perjuicio de que el propietario inicie las acciones que le franquea la Ley respecto de un eventual daño emergente.

²² Constitución de la República del Ecuador. Art. 275.



Para la transferencia de inmuebles adquiridos por declaratoria de utilidad pública, los dueños deberán tener cancelados todos los impuestos correspondientes a dicha propiedad, excepto el pago de la plusvalía y los que correspondan a la transferencia de dominio, que no se generarán en este tipo de adquisiciones. Si los tributos se mantuvieran impagos, del precio de venta, se los deducirá.

La adquisición de bienes inmuebles en el extranjero por parte del Estado o entidades del sector público ecuatoriano se someterá al Reglamento Especial que para el efecto se dicte.

En el caso de las municipalidades el procedimiento expropiatorio se regulará por las disposiciones de su propia Ley.

Para la transferencia de dominio de bienes inmuebles entre entidades del sector público, siempre y cuando llegaren a un acuerdo sobre aquella, no se requerirá de declaratoria de utilidad pública o interés social ni, en el caso de donación, de insinuación judicial. Se la podrá realizar por compraventa, permuta, donación, compensación de cuentas, traslado de partidas presupuestarias o de activos. En caso de que no haya acuerdo, la entidad pública que expropia procederá conforme esta Ley. Para su trámite se estará a lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley.

Del análisis de la norma que precede, se desprende que la misma se refiere a la adquisición de inmuebles por parte de la administración pública, para lo cual deberá existir la declaratoria de utilidad pública o de interés social correspondiente, por parte de la máxima autoridad de la institución pública interesada.

De igual forma, dicha norma prevé el plazo de noventa días para que la administración pública y el propietario lleguen a un acuerdo sobre el justo precio de su inmueble a expropiar en los términos que establece la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, teniendo en cuenta que el precio convenido no puede exceder del diez por ciento del avalúo emitido por el Municipio y que puede tener lugar la ocupación inmediata del bien inmueble.

Así también se determina que, en caso que tenga lugar el acuerdo referido en el párrafo precedente, éste junto con la transferencia de dominio respectiva deberán ser inscritos en el Registro de la Propiedad correspondiente.

A su vez, se establece que en el caso que no exista tal consenso, se procederá al trámite judicial correspondiente, debiendo la autoridad jurisdiccional sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal correspondiente.





Ahora bien, una vez que se ha precisado el contenido de la prescripción normativa, objeto de la presente consulta de norma, este Organismo estima pertinente retomar lo expuesto en párrafos precedentes en lo que respecta al contenido del auto del 15 de julio de 2015, en virtud del cual, los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua decidieron suspender la tramitación del juicio especial de expropiación N.º 18334-2014-1825, y elevar el expediente en consulta a la Corte Constitucional a fin que se pronuncie respecto de la constitucionalidad de la norma contenida en el inciso séptimo del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Así, del contenido del auto judicial en referencia, dictado en el marco de la sustanciación del recurso de apelación, interpuesto dentro del juicio especial de expropiación N.º 18334-2014-1825, seguido por el ingeniero Jaime Oswaldo Astudillo Ramírez, en calidad de presidente ejecutivo y representante legal de la Empresa Eléctrica Ambato Regional Centro Norte S.A. (EEASA), en contra de Rosa María Chaglla Amancha y José Antonio Chaglla Moyolema, se observa que los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, expusieron lo siguiente:

6.2.1.1.- El artículo 323 de la Constitución de la República del Ecuador, en forma expresa señala que las instituciones del Estado podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley, y, al momento en que la frase citada del artículo 58 de la LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA obliga al juzgador del proceso de expropiación a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, ello se presume que incumple directamente el mandato constitucional (sic)... por lo que, es precisamente que se ha establecido el juicio de expropiación a fin de determinar un precio justo, y no tan solo para aplicar el precio legal determinado por una entidad municipal que además es parte del Estado, y que conforme al artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador tiene el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Asimismo, en el subnumeral **6.2.1.2**, los jueces consultantes continúan su argumentación, en los siguientes términos:

6.2.1.2.- Nuestra Constitución en el artículo 323, determina claramente que el presupuesto necesario para acceder a una expropiación es el pago del justo precio, y el avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, no siempre corresponderá al justo precio; es decir, podremos estar frente un precio legal que no siempre podrá ser justo, incluso el mismo CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL,

AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, reconoce la existencia de esta divergencia y diferencia cuando en su artículo 449 determina que para fijar el justo valor del bien a ser expropiado se debe proceder a la actualización del avalúo comercial que conste en el catastro a la fecha en que le sea requerido el informe de valoración del bien a ser expropiado, lo que no se establece para los casos de expropiación del resto de instituciones del sector público, en que únicamente existe la obligación de sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, que al carecer de la actualización señalada, puede dar lugar a determinar un precio legal, pero no un justo precio...

De lo expuesto, esta Corte Constitucional observa que la autoridad jurisdiccional explicó que la norma contenida en el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública contiene una presunta contradicción con la norma consagrada en el artículo 323 de la Constitución que prevé la expropiación de bienes inmuebles, previa justa valoración, indemnización y pago del inmueble objeto de expropiación, pues, a su entender, el avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, no correspondería al justo precio, en tanto considera que "... podremos estar frente a un precio legal que no siempre podrá ser justo..."²³.

Sin embargo, del análisis integral del auto contentivo de la presente consulta, se aprecia que los juzgadores lo que en realidad pretenden es que esta Corte Constitucional emita un pronunciamiento sobre la situación fáctica puesta en su conocimiento, esto es, que determine cuál sería el precio justo que debe pagar la Empresa Eléctrica Ambato Regional Centro Norte S.A. (EEASA), a favor de los propietarios del inmueble a expropiar -Rosa María Chaglla Amancha y José Antonio Chaglla Moyolema, dentro del juicio especial de expropiación N.º 18334-2014-1825, lo cual no corresponde ser abordado por este Organismo, sino por las mismas autoridades jurisdiccionales consultantes, en tanto, como se expuso *supra*, el objeto de la consulta de constitucionalidad no es otro que la Corte Constitucional emita su pronunciamiento respecto de la aplicación de normas establecidas dentro de nuestro ordenamiento jurídico interno, en un caso concreto, cuando aquellas puedan contrariar los preceptos supremos establecidos en el texto constitucional o en tratados internacionales de derechos humanos, a fin de preservar la coherencia del ordenamiento jurídico.

²³Respecto de esta argumentación, cabe señalar que de la revisión del proceso de expropiación N.º 18334-2014-1825, se encuentra que, a foja 5 vta., *ibidem* consta el certificado de gravámenes que contiene la información catastral y avalúo del predio a ser expropiado, mientras que a fojas 7-10 del referido proceso consta la resolución DE-14-034 suscrita por el Director Ejecutivo Interno del Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC), que declara de utilidad pública el inmueble de propiedad de Rosa María Chaglla Amancha y José Antonio Chaglla Moyolema.





En efecto, esta Corte Constitucional, respecto a la naturaleza de la consulta de norma ha sido enfática en señalar que:

... debe entenderse como aquella herramienta constitucional que permite a los jueces elevar consultas a la Corte Constitucional cuando exista una duda razonable sobre la constitucionalidad de una norma que deba ser aplicada en el proceso que se encuentran sustanciando.

A partir de lo señalado, la consulta de norma puede identificar dos objetivos principales, por lo que en primer término desde su finalidad objetiva, es aquella que garantiza la supremacía constitucional mediante la interpretación conforme o la invalidez de las normas que componen el ordenamiento jurídico, cuando estas contraríen el texto constitucional. En segundo término, desde la finalidad subjetiva es la que tutela a las partes de un proceso judicial y evita una posible aplicación de normas inconstitucionales²⁴.

Como se puede advertir, la consulta de norma encuentra entre sus finalidades la de garantizar la supremacía constitucional y tutelar los derechos de las partes intervinientes en una contienda judicial a fin que no se apliquen en ella, normas contrarias al texto constitucional, no obstante, ninguno de aquellos objetivos ha tenido lugar en el caso concreto. Al respecto, el Pleno del Organismo ha señalado en su jurisprudencia que es importante:

... señalar que la consulta de constitucionalidad por ninguna causa podrá convertirse en un mecanismo de dilación de la justicia o como vía de escape de las juezas y jueces para no cumplir con su deber constitucional de impartir justicia oportuna; de tal manera la consulta procederá única y exclusivamente cuando exista una motivación razonada de porqué el juez acude a este mecanismo, pues un proceder contrario deviene en la existencia de jueces pasivos, no comprometidos con la protección de derechos, que se desatienden de la resolución oportuna de las causas sin un legítimo motivo constitucional²⁵.

Por todo lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que, en el caso concreto, el inciso séptimo del artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, no contraría el contenido del artículo 323 de la Constitución de la República, y en virtud de aquello determina que los jueces consultantes han efectuado un uso indebido de la figura constitucional de consulta de norma, desnaturalizando su objeto y finalidad.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 009-15-SCN-CC, dictada dentro de las causas acumuladas Nros. 0042-09-CN, 0043-09-CN, 0007-10-CN, 0008-10-CN y 0009-10-CN.

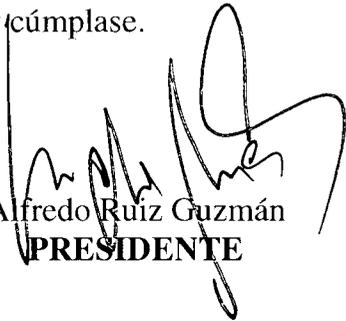
²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-13-SCN-CC, casos N.º 0033-09-CN, 0012-10-CN, 0026-10-CN, 0029-10-CN, 0033-11-CN, 0040-11-CN, 0043-11-CN, 0052-11-CN, 0016-12-CN, 0344-12-CN, 0579-12-CN, 0598-12-CN, 0622-12-CN, 0623-12-CN y 0624-12-CN (ACUMULADOS).

III. DECISIÓN

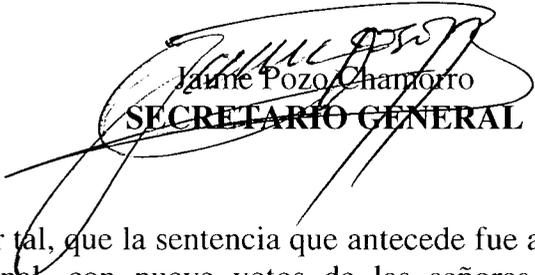
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Negar la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad, presentada por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua dentro del juicio de expropiación N.º 18334-2014-1825.
2. Devolver el proceso N.º 18334-2014-1825, que motivó la consulta de las normas a la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, a fin que continúe el trámite conforme lo establece el ordenamiento jurídico.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana



Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 13 de diciembre del 2017. Lo certifico.

JPCH/jzj


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

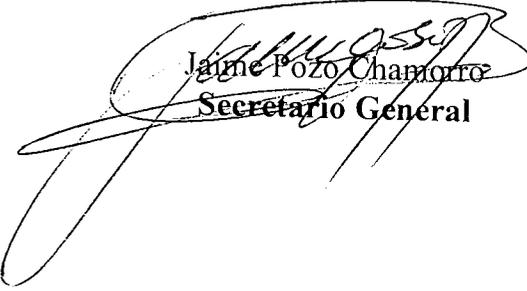




CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0016-15-CN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes veintinueve de diciembre del dos mil diecisiete.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCh/AFM

