

Quito, D.M. 24 de noviembre de 2021

CASO No. 2-14-IN y 47-19-IN

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA

Tema: La Corte niega las acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de los artículos 58.1 incisos segundo y tercero y 58.2 incisos primero y segundo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, al determinar que las mismas no son incompatibles con el derecho a la defensa ni la independencia judicial.

I. Antecedentes procesales

1. El 24 de enero de 2014, los señores Felipe Andrés Cabezas-Klaere y Luis Alberto Cabezas-Klaere presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad del “*enunciado segundo del inciso séptimo del artículo 58 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*” (R. O. Segundo Suplemento No. 100 de 14 de octubre de 2013).
2. El 02 de mayo de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el presente caso, asignándole el **No. 2-14-IN**.
3. El 30 de mayo de 2014, el Coordinador Jurídico de la Asamblea Nacional presentó un informe en el que defendió la constitucionalidad de la norma impugnada, así mismo lo hicieron el Secretario General Jurídico de la Presidencia, el 04 de junio de 2014, y el Director Nacional de Patrocinio y delegado de la Procuraduría General del Estado, el 06 de junio de 2014.
4. El 19 de enero de 2016, se realizó ante la Corte Constitucional la audiencia pública a la que acudieron los accionantes y las entidades accionadas. El 30 de junio y el 05 de octubre de 2016 se presentaron dos *amici curiae* por parte de los señores Alberto Castillo Carvajal y Milton Salazar Páramo.
5. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Hernán Salgado, Teresa Nuques, Agustín Grijalva, Ramiro Ávila, Alí Lozada, Daniela Salazar, Enrique Herrería, Carmen Corral y Karla Andrade.
6. El 09 de julio de 2019, en el sorteo realizado en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

7. El 27 de septiembre de 2020, el capitán de navío Alejandro Vela Loza, director general y representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 58.1 y 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. El 04 de febrero de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la demanda con número de caso No. **47-19-IN**. Además, se dispuso su acumulación a la causa No. **2-14-IN**.
8. El 12 de febrero de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que los accionantes informen si los argumentos expuestos en la demanda persistían hasta la actualidad, solicitó informes actualizados sobre las alegaciones de la demanda a la Asamblea Nacional y dispuso la notificación del auto de avoco a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado, como terceros interesados. Mediante escritos de 18 y 19 de febrero de 2020, los accionantes y la Asamblea Nacional remitieron respectivamente la información solicitada.
9. El 03 de marzo de 2020, el director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado presentó su informe sobre la constitucionalidad de la norma. En la misma fecha, la Presidencia de la República presentó su informe de contestación de la demanda. El 13 de marzo de 2020, la Asamblea Nacional presentó su informe de contestación de la demanda.

II. Disposición acusada como inconstitucional

10. Los accionantes acusan la inconstitucionalidad de los artículos 58.1 incisos segundo y tercero y 58.2 incisos primero y segundo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que disponen:

Art. 58.1.- Negociación y precio. (...) 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 (...)

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.¹

III. Fundamentación y pretensiones

Caso 2-14-IN

a) Por parte de los accionantes

11. Los accionantes señalan que el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) inobserva el derecho a la propiedad reconocido en el artículo 66 numeral 26 y en el artículo 321 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE o Constitución), así como en el artículo 21 numeral 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
12. Señalan que el artículo 323 de la Constitución otorga la potestad al Estado ecuatoriano de limitar excepcionalmente el derecho a la propiedad, siempre que exista una declaración de utilidad pública y una justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley.
13. Indican que el derecho a la propiedad privada se encuentra desarrollado en la LOSNCPP y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
14. En relación con el artículo 58 de la LOSNCPP, señalan que el enunciado acusado como inconstitucional *“obliga al juez, en su resolución, sujetarse (sic) al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad”*.
15. Manifiestan que la justa valoración de los bienes deben realizarla los órganos jurisdiccionales a partir de su sana crítica. Sin embargo, argumentan: *“de acuerdo a la norma cuya inconstitucionalidad demandamos, la valoración a la que obligatoriamente deben sujetarse los jueces la realiza un funcionario administrativo, que no forma parte de la Función Judicial y que por tanto carece de imparcialidad, pericia y objetividad, características que le son propias de los órganos jurisdiccionales (sic)”*.
16. Señalan que obligar al juez a sujetarse a la determinación del avalúo catastral realizado por los municipios desnaturaliza la finalidad y garantía de la expropiación, quebranta la independencia de funciones de los operadores de justicia (art. 168 CRE) y violenta el

¹ En el momento de la presentación de la acción pública de inconstitucionalidad, el texto de la disposición impugnada señalaba: *“Art. 58.- Procedimiento.- 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 (...) 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”*.

derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa del expropiado (arts. 75 y 76 numeral 7 CRE).

17. En su informe actualizado, indican que la disposición ha sido reformada en múltiples ocasiones, sin embargo, el artículo 58.2 de la LOSNCP actualmente vigente señala: “...*el juez en su resolución fijará el precio definitivo en base al avalúo predial...*”. En tal sentido, argumentan que los vicios de constitucionalidad identificados en su demanda subsisten a pesar de las reformas efectuadas.
18. Con estos argumentos, solicitan que se declare inconstitucional el enunciado primero del inciso segundo del artículo 58.2 de la LOSNCP.

b) Por parte de la Asamblea Nacional

19. El coordinador general jurídico de la Asamblea Nacional (e) realiza un recuento histórico de la regulación del derecho a la propiedad en las Constituciones del Ecuador y señala que el artículo 58 de la LOSNCP observa los estándares de la Constitución de 2008. Agrega que el enunciado normativo acusado de inconstitucional previene que se valoren bienes declarados de utilidad pública con precios que perjudican al erario nacional.
20. Indica que los gobiernos autónomos descentralizados tienen el deber de realizar actualizaciones del avalúo predial. Señala que la valoración de bienes realizada por la Dirección de Avalúos y Catastros de cada municipalidad es justa, siempre y cuando el catastro esté actualizado. Señala que esta actualización debe darse cada dos años, por obligación legal.
21. Manifiesta que los valores que establecen las municipalidades frenan plusvalías exageradas que pueden afectar la economía nacional.
22. En síntesis, solicita que se rechace la acción pública de inconstitucionalidad.

c) Por parte de la Presidencia de la República

23. El secretario general jurídico de la Presidencia indica que el enunciado acusado como inconstitucional del artículo 58 de la LOSNCP precautela el debido proceso, el derecho a la defensa de los propietarios y evita la manipulación del sistema jurídico en provecho personal y en detrimento de la colectividad y sus derechos.
24. Señala que el artículo 323 de la Constitución establece expresamente que “*el valor del inmueble materia de la expropiación y la forma de fijarlo (valoración) se determinará en la ley*”. Agrega que, según la ley, los gobiernos autónomos descentralizados municipales (GADs) son competentes para efectuar valoraciones y avalúos de bienes y mantener un catastro municipal de bienes inmuebles urbanos y rurales. Indica que ello se encuentra previsto en el artículo 264 numeral 9 de la Constitución.

25. Manifiesta que la ley aplicable para determinar el precio de un inmueble es el COOTAD, mismo que, en su artículo 139, obliga a los GADs municipales a la formación y administración de catastros que deberán ser actualizados cada dos años. Además, cita los artículos 494 y siguientes del COOTAD que establecen la forma de avalúo de predios. Argumenta que esta valoración se realiza bajo parámetros técnicos que incluyen costos actualizados de construcción y de depreciación por vida útil.
26. Recalca que el artículo 392 del COOTAD facultaba al propietario de un bien declarado de utilidad pública a reclamar ante la autoridad administrativa y a impugnar su precio en sede judicial.
27. Señala que la Constitución no contempla disposición alguna sobre la forma en la cual se fija el precio de un inmueble sujeto a expropiación, sino que faculta a la ley regular este aspecto, e indica que los particulares pueden establecer el justo precio de sus inmuebles a través de la escritura de traspaso del inmueble (incorporado en el catastro municipal) y, en caso de no estar de acuerdo pueden impugnar en sede administrativa y actualizar el avalúo catastral, de conformidad con los artículos 392 y 500 del COOTAD.
28. Añade que los propietarios pagan determinados tributos sobre el valor del avalúo catastral y que dicho pago implica una aceptación del precio del bien.
29. Finalmente, solicita que se deseche la demanda de inconstitucionalidad del artículo 58 de la LOSNCP.

d) Por parte de la Procuraduría General del Estado (PGE)

30. El director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado señala que los accionantes “*al solicitar se declare la inconstitucionalidad de la norma que dispone que en los procesos expropiatorios se debe fijar el avalúo conforme a lo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros, olvidan que es deber del Estado ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo*”. Además, indica que los accionantes omiten citar el COOTAD, mismo que regula la forma de fijar el justo precio de los bienes objeto de expropiación.
31. Cita el artículo 323 de la Constitución y señala que la legislación impugnada cumple con los parámetros constitucionales. Menciona el artículo 449 del COOTAD que regula la forma de realizar el avalúo de bienes. Indica que el enunciado normativo demandado como inconstitucional busca evitar abusos que se presentaban en los juicios de expropiación, en los cuales se afectaba al Estado estableciendo montos exorbitantes de pago por los bienes declarados de utilidad pública.
32. Argumenta que la norma impugnada no inobserva derechos constitucionales y, en consecuencia, solicita que se rechace la acción pública de inconstitucionalidad propuesta.

e) Por parte de los amici curiae

33. En lo principal, los *amici curiae* agregan a los argumentos ya expuestos que el artículo 58 de la LOSNCP no toma en cuenta los principios de contradicción de la prueba, la economía procesal y la celeridad, al tener que resolver por cuerda separada la valoración del justo precio y el daño emergente.
34. Además, indican que la valoración del justo precio debe resolverse en juicio a través de informes periciales y solicitan que se declare la inconstitucionalidad parcial del artículo 58 de la LOSNCP.

Caso 47-19-IN

a) Por parte del accionante

35. El accionante señala que los artículos 58.1 y 58.2 de la LOSNCP infringen los artículos 75, 76 numeral 7 literal c); 321, 323, 368, 370, 371 y 372 de la Constitución de la República del Ecuador.
36. Señala, *“el artículo 3 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, determina como función del ISSFA: a) Administrar los recursos humanos y financieros necesarios para atender los requerimientos establecidos en esta Ley y sus reglamentos; por su parte el artículo 4 incluye en el patrimonio del Instituto, las inversiones y la rentabilidad de las mismas, y el Reglamento del Inversiones del ISSFA establece en el artículo 4, literal c) Las inversiones inmobiliarias que comprenden la adquisición, enajenación, arrendamiento civil de bienes inmueble, y otras de naturaleza afín (...) intentamos fundamentar en primer lugar que los inmuebles que pertenecen al ISSFA, se encuentran registrados en el portafolio de inversiones, dentro de los fondos previsionales, y particularmente en el seguro de retiro, invalidez y muerte (RIM), formando por ende parte de su patrimonio, que no puede ser menoscabado por ninguna entidad del Estado, al tenor del art. 372 de la Constitución política del Ecuador”*.
37. Manifiesta que las normas impugnadas son incompatibles con los derechos a la propiedad y a la seguridad social pues, *“...se menoscaba el patrimonio de la seguridad social y se violenta el artículo 372 inciso primero de la Constitución, ya que el precio para el caso de expropiaciones por declaratoria de utilidad pública, se lo fija en base al avalúo registrado en el catastro municipal, sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior, precio que no involucra necesariamente el valor real del inmueble, o que éste se encuentre actualizado a la realidad comercial, pues el valor catastral en muchos de los cantones del país (por no decir todos) no son actualizados y no corresponden al valor comercial, sino que se convierten solamente en un valor imponible para impuestos y tasa municipales, con particularidades distintas a las comerciales. Es indudable entonces que al fijarse de esta manera el valor del inmueble por declaratoria de utilidad pública, se afecta, se menoscaba el patrimonio de la seguridad social”*.
38. Alega también que, *“el justo precio representa el precio del mercado, por lo que el contar con el valor catastral del año anterior al anuncio del proyecto (obras) o*

declaratoria de interés público o social (otras adquisiciones), no involucra necesariamente el valor real del inmueble, ni contiene tampoco los elementos para reemplazar el valor de la cosa; es decir, no determina un precio justo que evidencie el valor real del inmueble declarado en utilidad pública, tal como lo señala la doctrina referida y el artículo 323 de la Constitución, pues sin precio justo, no existe derecho a la propiedad en ninguna de sus formas”.

39. Considera que las normas impugnadas afectan negativamente el patrimonio, la estabilidad de las inversiones y los medios de financiamiento de la seguridad social de las Fuerzas Armadas.
40. Manifiesta que las normas impugnadas inobservan la tutela judicial efectiva y el debido proceso, en tanto “*condicionan al juez a fijar el precio del inmueble de conformidad con el avalúo, dejándonos en indefensión, ya que no se podrá en un proceso justo de acuerdo al debido proceso (presentación de prueba y valoración del juez), demostrar el costo real del inmueble...*”.
41. Con estos argumentos solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 58.1 incisos segundo y tercero y del artículo 58.2 incisos primero y segundo de la LOSNCP.

b) Por parte de la Asamblea Nacional

42. El procurador judicial de la Presidencia de la Asamblea Nacional señala que la Constitución ecuatoriana, en su artículo 323, le da potestad al Estado para expropiar bienes, lo cual ha sido reconocido en la sentencia No. 008-16-SEP-CC.
43. Manifiesta que los jueces avalúan el justo precio “*con varios parámetros e informes establecidos por la Dirección de Avalúos y Catastro de la Municipalidad; buscando así precautelar lo establecido en las normas*”. Estos parámetros están establecidos en la ley. Por ello, no existe inobservancia de la tutela judicial efectiva y al debido proceso.
44. Señala que ya existe la sentencia No. 009-17-SCN-CC de la Corte Constitucional, en la que el organismo examinó las normas demandadas y desechó la consulta de constitucionalidad de norma, al determinar que las mismas eran constitucionales.

c) Por parte de la Presidencia de la República

45. La secretaria jurídica de la Presidencia de la República señala que el accionante no ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 79 de la LOGJCC, pues no evidencia una incompatibilidad normativa entre las normas impugnadas y el artículo 272 de la Constitución.
46. Sobre los incisos segundo y tercero del artículo 58.1 de la LOSNCP, señala que “*el supuesto conflicto derivado de la errónea interpretación o deficiente aplicación de una disposición infra-constitucional no es un asunto de competencia de la justicia constitucional y por tanto ésta no puede absorber a la justicia ordinaria*”.

47. En relación con el artículo 58.2 de la LOSNCP, menciona que los incisos demandados de dicha disposición *“regulan el procedimiento y parámetros que deben (sic) seguir la entidad expropiante, el propietario y el juez en caso de falta de acuerdo directo sobre el precio. En tal sentido, no se comprende cómo un procedimiento que, en inicio, delimita el marco de acción de la entidad expropiante y el propietario en caso de no poder conseguir un acuerdo y, luego define los parámetros que el juez debe considerar para determinar el precio definitivo del bien expropiado, se relacionan con las normas constitucionales que, por un lado, delimitan el ámbito del sistema de seguridad social...”*.
48. Sobre la presunta incompatibilidad con la tutela judicial efectiva, sostiene: *“la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública a través de distintas reformas que incluyen disposiciones de la LOSNCP, homologó el ejercicio de a facultad estatal de expropiación y, el propietario cuenta con la vía contencioso administrativa para impugnar el justo precio que se basa en el avalúo predial. La expectativa del accionante respecto a que el "valor real" equivalga al "valor comercial" y no el valor que se registre en el avalúo catastral no se relaciona de ninguna manera con el derecho a la tutela judicial efectiva”*.
49. Agrega que las normas demandadas no son incompatibles con el debido proceso porque el legislador tiene la prerrogativa *“para imponer mecanismos normativos que permitan alcanzar un equilibrio entre una compensación equitativa y el beneficio colectivo que entraña la ejecución de obra pública, cuya dinámica obliga a garantizar un procedimiento expedito sujeto a un plazo perentorio. Esto con el fin de que la Administración Pública pueda ejecutar sus actos administrativos de expropiación, dejando a salvo el debate del justo precio, con elementos debidamente tasados en sede jurisdiccional...”*. Además, señala: *“la normativa legal impugnada contempla la posibilidad de convenirse un precio entre la entidad expropiante y el propietario que puede exceder hasta el 10% del valor del avalúo registrado en el catastro municipal, dentro del plazo de treinta días. Es lógico que, en ausencia de convenio entre la entidad expropiante y el propietario, la Administración Pública, en salvaguarda del bien general, se encuentre constreñida a emitir un acto administrativo sobre la base de un elemento objetivo: el valor del avalúo registrado en el catastro municipal sobre el cual se pagó el impuesto predial”*.
50. En relación con el derecho a la propiedad, manifiesta que *“la valoración catastral de los terrenos, constituye la base para la determinación de impuestos y para otros efectos tributarios y no tributarios según lo dispuesto en el Art. 425 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Es decir, a mayor valoración, mayor pago de tributos, lo que incide naturalmente, en el acervo patrimonial de la entidad, lo que es compatible con los principios que gobiernan el régimen tributario, en especial, los de generalidad, progresividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria, plasmados en el Art. 300 de la Constitución de la República”*.

51. Asimismo, manifiesta que la norma impugnada no inobserva los artículos 368, 370, 371 y 372, relativos a la seguridad social, pues no regula aspectos atinentes a este derecho.
52. Con estos argumentos, solicita que se deseche la acción pública de inconstitucionalidad.

d) Por parte de la Procuraduría General del Estado

53. El director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado señaló que la disposiciones demandadas *“ya fueron analizadas por la Corte Constitucional del Ecuador dentro del caso de consulta de norma No. 0016-15-CN, habiendo recaído en el mismo la sentencia No. 009-17-SCN-CC, a través de la cual el máximo órgano de control e interpretación constitucional se pronunció en el sentido de que dichas normas no contrarían el texto constitucional y de manera especial las disposiciones inherentes al derecho de propiedad contenidas en los artículos 321 y siguientes de la norma suprema”*.

IV. Análisis constitucional

4.1. Competencia

54. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República; artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), y en los artículos 71, 72 y 75 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

4.2. Consideraciones previas

Cosa juzgada relativa

55. En primer lugar, corresponde a la Corte determinar si en las sentencias No. 009-17-SCN-CC y 3-18-IN/21 se configuró la cosa juzgada constitucional de las disposiciones acusadas en la presente causa, como alegaron la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado.
56. La cosa juzgada constitucional se refiere a la existencia de un pronunciamiento previo de la Corte sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, que puede tener el carácter absoluto o relativo.²

² La cosa juzgada constitucional absoluta, según el artículo 96 numeral 2 de la LOGJCC, se produce *“cuando la sentencia que desecha la demanda de inconstitucionalidad ha estado precedida de control integral”*. En este caso, *“no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado, mientras subsista el fundamento de la sentencia”*. Por otra parte, la cosa juzgada constitucional relativa se da *“cuando la sentencia no ha estado precedida de un control integral”*. Según el artículo 96 numeral 3 de la LOGJCC, cuando se produce cosa juzgada constitucional relativa *“no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado con fundamento en*

- 57.** En la sentencia No. 009-17-SCN-CC, este organismo se pronunció *“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 (sic) Registro Oficial, suplemento N.º 966 del 20 de marzo de 2017 (...) [y si] contravienen la norma constitucional consagrada en el artículo 323 de la Constitución”*.
- 58.** Sobre el artículo 58.1 de la LOSNCP, la CC manifestó: *“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...”*. 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 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 humanos”.
- 59.** En relación con el artículo 58.2 de la LOSNCP, la Corte resolvió: *“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 Procesos 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) 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,*

los cargos analizados en la sentencia, mientras subsista el fundamento del juicio de constitucionalidad”. En la sentencia 32-11-IN/19 la CC explicó que *“en materia de control constitucional, existe cosa juzgada constitucional relativa cuando en la sentencia constitucional se analizó la constitucionalidad del precepto impugnado de forma parcial, esto es si el análisis de compatibilidad se realizó en relación a determinados preceptos constitucionales o si sólo se dilucidaron ciertos aspectos y ha quedado abierta la posibilidad de que la norma sea inconstitucional por otros cargos no desarrollados en la sentencia”*.

en tanto busca precautelar el contenido de la norma consagrada en el artículo 323 de la Constitución del Ecuador”.

60. En la sentencia No. 3-18-IN/21, la Corte además sostuvo que el inciso primero del artículo 58.2 de la LOSNCP “*reconoce, en conjunto con otras disposiciones normativas, la posibilidad de declarar de utilidad pública y expropiar bienes inmuebles de particulares en correspondencia con la función social y ambiental de la propiedad, conforme con los artículos 66 numeral 26, 75 y 321 de la Constitución que reconocen el derecho a la propiedad y la posibilidad de accionar un proceso para la obtención de un título de propiedad, en correspondencia con el artículo 323 ibídem sobre la facultad expropiatoria*”.
61. En este sentido, existen pronunciamientos en los que esta magistratura analizó los artículos 58.1 y 58.2 de la LOSNCP y señaló que los mismos no eran contrarios al artículo 323 de la Constitución, al derecho a la propiedad y a la determinación y pago de justo precio en los procesos de expropiación.
62. En el caso bajo análisis se demandó la inconstitucionalidad de los artículos 58.1 incisos segundo y tercero y 58.2 incisos primero y segundo de la LOSNCP, argumentando su incompatibilidad con el derecho a la propiedad y a la determinación y pago del justo precio. Es decir, ambas demandas se fundamentan sobre el mismo cargo que la Corte descartó en la sentencia No. 009-17-SCN-CC.
63. Por ello, la sentencia No. 009-17-SCN-CC está dotada de cosa juzgada constitucional relativa e impide que la Corte Constitucional se vuelva a pronunciar sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas, en lo que respecta a su conformidad con el artículo 323 de la Constitución.
64. Ahora bien, en el presente caso también se alega que las normas son inconstitucionales en tanto son incompatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía de la defensa, el derecho a recurrir, la seguridad social y el principio de independencia judicial. Estos cargos no fueron examinados en las sentencias No. 009-17-SCN-CC y 3-18-IN/21, por lo que la Corte procederá a realizar el análisis pertinente.

Control de constitucionalidad por el fondo de la disposición impugnada

65. Hechas estas consideraciones, la Corte estima procedente resolver si los artículos 58.1 incisos segundo y tercero y 58.2 incisos primero y segundo de la LOSNCP inobservan: i) el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, a recurrir y la tutela judicial efectiva, ii) el derecho a la seguridad social y iii) la garantía de independencia judicial.

Derecho al debido proceso

66. En el caso bajo análisis, los accionantes señalan que las disposiciones acusadas inobservan la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía del

derecho a la defensa porque obligan al juez a establecer el justo precio únicamente en función del avalúo predial realizado por órganos administrativos, sin tener la posibilidad de presentar pruebas. Además, afirman que se inobserva el derecho a recurrir.

67. Las autoridades demandadas, en cambio, señalan que en el juicio de determinación del monto del justo precio existe la posibilidad de solicitar un informe al órgano rector del catastro nacional georreferenciado en el que se determine el avalúo de los inmuebles vigentes a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública, por lo que no se inobservan derechos constitucionales.
68. En la sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, la Corte señaló, *“en los casos en que, con el mismo argumento, se considere la violación de la tutela judicial efectiva y de una garantía del debido proceso, el juez o jueza podrá reconducir el análisis a la garantía del debido proceso correspondiente que tiene desarrollo específico en la Constitución”*. En este sentido, cuando se alega la vulneración a la tutela efectiva, pero se verifica que el accionante usa los mismos argumentos para referirse a la garantía del derecho a la defensa del debido proceso, se puede reconducir el análisis hacia las garantías para analizarlas de forma autónoma. Dado que, en este caso, la inobservancia de la tutela judicial efectiva y del derecho a la defensa se fundamentan en un mismo cargo, la Corte analizará únicamente la presunta incompatibilidad de las disposiciones demandadas con el derecho a la defensa.
69. De acuerdo con el artículo 76 numeral 7 de la Constitución, el derecho a la defensa garantiza que los justiciables puedan *“ser escuchado[s] en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra”*. Esta garantía busca que las partes procesales puedan exponer sus posiciones, presentar sus argumentos o las pruebas que respalden sus pretensiones y ser oídas por los tribunales, en igualdad de condiciones.³
70. El derecho a la defensa no es una garantía absoluta, pues se encuentra limitada, entre otros elementos, por el principio de configuración legislativa. Sobre este principio, la Corte ha señalado que el mismo habilita *“al legislador para que configure el andamiaje normativo correspondiente, teniendo la libertad de escoger a su discrecionalidad las medidas y técnicas para confeccionar la ley tanto en su forma como en su contenido y propósitos”*.⁴ En materia del debido proceso judicial, la Corte ha manifestado que *“el legislador tiene amplios márgenes de apreciación en la construcción de las regulaciones procesales para establecer la ritualidad o sustanciación de distintos asuntos, respetando desde luego límites mínimos para este ejercicio”*.⁵ El derecho a la defensa es a su vez un límite al principio de configuración legislativa.

³ Sentencia No. 1159-12-EP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 31.

⁴ Dictamen No. 2-19-DOP-CC de 14 de marzo de 2019, párr. 22.

⁵ Sentencia No. 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019, párr. 40.

71. Habiendo establecido que el derecho a la defensa no es absoluto, la Corte estima necesario considerar el alcance de este derecho en el marco del proceso judicial de expropiación. Este proceso judicial *“tiene por objeto determinar la cantidad que ha de pagarse por concepto del precio del bien inmueble expropiado por causa de utilidad pública, cuando la entidad expropiante y el expropiado no han llegado a un acuerdo sobre el tema”*.⁶
72. La Constitución dispone que la determinación del justo precio sea regulada por ley.⁷ Según lo establecido en la LOSNCP, esta determinación se realiza por acuerdo directo entre la institución pública expropiante y la persona expropiada (art. 58.1 de la LOSNCP).⁸ Esta valoración e indemnización *“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”* (art. 58. 1 inc. 2 de la LOSNCP).
73. El inciso tercero del artículo 58.1 de la LOSNCP, por su parte, dispone que los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos tendrán *“el plazo de un mes para entregar el avalúo registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras, o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social para otras adquisiciones”*.
74. El artículo 58.2 de la LOSNCP regula el supuesto contrario, es decir, la falta de acuerdo entre la institución pública expropiante y la persona expropiada sobre el precio del bien. En este caso, el inciso primero del artículo 58.2 señala que el propietario puede impugnar el acto de determinación emitido por la entidad expropiante ante los jueces de lo contencioso administrativo *“exclusivamente en cuanto al justo precio”*.
75. En relación con la valoración judicial del bien, la disposición acusada como inconstitucional señala que *“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”*.⁹

⁶ Sentencia No. 5-10-SEP-CC de 24 de febrero de 2010.

⁷ Artículo 323.

⁸ La Corte hace notar que la negociación es una de las opciones que tiene el expropiado para no ir a litigio, pero la negociación es opcional y no necesariamente se da en todos los casos de expropiación.

⁹ Según el artículo 495 del COOTAD, los GADs municipales realizan el avalúo de los predios tomando en cuenta los siguientes criterios mínimos: *“a) El valor del suelo, que es el precio unitario de suelo, urbano o rural, determinado por un proceso de comparación con precios unitarios de venta de inmuebles de condiciones similares u homogéneas del mismo sector, multiplicado por la superficie del inmueble; b) El valor de las edificaciones, que es el precio de las construcciones que se hayan desarrollado con carácter permanente sobre un inmueble, calculado sobre el método de reposición; y, c) El valor de reposición, que se determina aplicando un proceso que permite la simulación de construcción de la obra que va a ser evaluada, a costos actualizados de construcción, depreciada de forma proporcional al tiempo de vida útil”*. El artículo 139 del mismo cuerpo legal señala que es obligación de los GADs municipales *“actualizar cada*

76. Las disposiciones bajo análisis configuran un sistema de prueba tasada, es decir, aquel en el que el legislador predetermina la valoración que el juzgador debe darle a una determinada prueba. La Corte Constitucional de Colombia ha manifestado que, en el sistema de prueba tasada, *“la ley establece específicamente el valor de las pruebas y el juzgador simplemente aplica lo dispuesto en ella, en ejercicio de una función que puede considerarse mecánica, de suerte que aquel casi no necesita razonar para ese efecto porque el legislador ya lo ha hecho por él. Este sistema requiere una motivación, que lógicamente consiste en la demostración de que el valor asignado por el juzgador a las pruebas guarda total conformidad con la voluntad del legislador”*.¹⁰
77. Sobre el artículo 58.2 de la LOSNCP, esta Corte ha señalado que *“es una norma procesal probatoria, cuyo destinatario es el juez que – al momento de resolver – deberá sujetarse al informe de avalúo otorgado por la municipalidad correspondiente”*.¹¹
78. El mero hecho de que las disposiciones bajo análisis adopten el sistema de prueba tasada para determinar el monto del justo precio no las vuelve *per se* inconstitucionales. Por el contrario, la fijación del justo precio atiende al avalúo predial como un elemento objetivo que permite fijar el valor de un bien objeto de expropiación.
79. Como ha señalado la Corte, *“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”*.¹²
80. Ahora bien, en el caso de que las partes procesales consideren que el precio del avalúo catastral no es equivalente al monto del bien objeto de expropiación, el inciso cuarto del artículo 58.2 de la LOSNCP dispone que, *“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”*.
81. De aquello se colige que, a petición de parte, el juez puede solicitar un informe a la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC) del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) en el que se establezca si la metodología de valoración y el avalúo predial del bien fueron adecuados y, de ser el caso, determinar el avalúo del

dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural. Sin perjuicio de realizar la actualización cuando solicite el propietario, a su costa”.

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-242 de 17 de marzo de 2005.

¹¹ Sentencia No. 1751-15-EP/21 de 20 de enero de 2021, párr. 34.

¹² Sentencia No. 009-17-SCN-CC de 13 de diciembre de 2017.

inmueble en aquellos casos en los que el valor del avalúo predial sea exagerado o irrisorio.¹³

- 82.** En virtud de lo señalado, la Corte estima que las disposiciones acusadas no impiden, ni limitan de manera irrazonable la posibilidad de que las partes procesales ejerzan su derecho a la defensa en los juicios de expropiación. Por el contrario, el legislador ha establecido elementos objetivos, en este caso el avalúo predial y el informe del MIDUVI, a efectos de guiar la valoración y determinar el monto del justo precio a pagar, mismo que debe equilibrar intereses públicos e individuales.
- 83.** Los accionantes también indicaron que las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a recurrir. A pesar de que los accionantes no esgrimieron argumentos específicos que sustenten dicha alegación, la Corte emitirá pronunciamiento al respecto en virtud del principio *iura novit curiae*.
- 84.** La garantía de recurrir el fallo reconocida en el literal m) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución implica la posibilidad de que una decisión “[...] pueda ser revisada por el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, para subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se hubieren cometido, precautelando de esta manera el derecho de las partes intervinientes en los procesos jurisdiccionales y ante todo la tutela judicial efectiva”.¹⁴ Esta garantía no es absoluta pues, “su ejercicio se halla sujeto a las limitaciones establecidas tanto en la Constitución como en la ley. En ese sentido, siempre que responda a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales y no se afecte su núcleo esencial, el ejercicio del derecho a impugnar es susceptible de ser delimitado”.¹⁵
- 85.** En el caso bajo análisis, las disposiciones impugnadas establecen expresamente la posibilidad de impugnar en sede judicial el monto a pagar por el bien objeto de expropiación. De hecho, el artículo 58.2 de la LOSNCP dispone: “*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*”. Por ello, en abstracto, la norma impugnada no es incompatible con el derecho a recurrir.
- 86.** En síntesis, la Corte desecha los cargos elevados por los accionantes en relación con la incompatibilidad con el derecho a la defensa y además la garantía del derecho a recurrir.

Independencia judicial

¹³ Este informe se realiza de acuerdo con lo establecido en las “*Normas Técnicas Nacionales para el Catastro de Bienes Inmuebles Urbanos - Rurales y Avalúos de Bienes; Operación y Cálculo de Tarifas por los Servicios Técnicos de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros*”, emitidas mediante Acuerdo Ministerial N0 29-16 de 28 de julio de 2016. Además, ver sentencia No. 009-17-SCN-CC de 13 de diciembre de 2017.

¹⁴ Sentencia No. 1270-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 26.

¹⁵ Sentencia No. 1741-14-EP/20 de 27 de mayo de 2020, párr. 36.

87. Los accionantes señalan que la disposición acusada menoscaba la independencia de funciones porque obliga al juez a fijar el justo precio en función del avalúo predial realizado por órganos administrativos.
88. Los órganos accionados indican que no existe inobservancia de la independencia judicial, puesto que es la propia ley la que establece criterios de valor catastral del bien expropiado que deben ser observados por los operadores de justicia.
89. El artículo 168 de la Constitución hace referencia, entre otras, a la independencia judicial externa, esto es, a la que tienen los operadores de justicia respecto a otras Funciones del Estado y en general respecto a injerencias provenientes de fuera de la Función Judicial.
90. Dicho esto, la Corte considera que la valoración del justo precio sobre la base del avalúo catastral no irrespeta la independencia judicial externa, sino que le permite al juez contar con información sobre la valoración del precio, proveniente de la Administración Pública. En este sentido, el avalúo predial sirve como un método para la valoración del justo precio y, por ello, no implica una interferencia indebida en la tarea jurisdiccional. La función del avalúo catastral para fijar el justo precio consiste en observar los criterios técnicos que, en materia económica y financiera, son un requisito indispensable previsto por la propia ley.¹⁶ Se debe considerar que, de la fijación del valor del catastro, se desprenden obligaciones tributarias y no tributarias. Es la propia ley la que ha previsto el camino para fijar límites a los posibles abusos que puedan existir al momento de determinar el incremento de la plusvalía sobre ciertos bienes.
91. Además, la disposición bajo análisis atiende al principio de coordinación entre entidades públicas, consagrado en el artículo 226 de la Constitución. Según este principio, las entidades de la Administración pública deben ejercer sus competencias “*de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal*”.¹⁷ En el caso bajo análisis, las disposiciones impugnadas no son contrarias a la independencia judicial y, por el contrario, garantizan una coordinación entre la Función Judicial y otras autoridades públicas, al establecer que el avalúo catastral y el informe de la DINAC, que atienden a criterios técnicos definidos en la ley, son medios de valoración del justo precio que utiliza el juez.
92. Por lo expuesto, la Corte estima que la primera frase del artículo 58.2 inciso segundo de la LOSNCP no inobserva lo señalado en el artículo 168 de la Constitución, respecto a la independencia judicial externa.

Seguridad social

¹⁶ Artículo 495 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Cabe también señalar que el artículo 139 del COOTAD dispone: “...es obligación de dichos gobiernos actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural. Sin perjuicio de realizar la actualización cuando solicite el propietario, a su costa”.

¹⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU095/18 de 11 de octubre de 2018.

93. Los accionantes han señalado que las disposiciones acusadas son incompatibles con los artículos 368, 370, 371 y 372 de la Constitución porque menoscaban el patrimonio, la estabilidad de las inversiones y los medios de financiamiento del ISSFA. Los accionados manifestaron que las normas acusadas no regulan las inversiones de la seguridad social de las Fuerzas Armadas.
94. La Corte aprecia que las alegaciones formuladas no configuran, en abstracto, una incompatibilidad entre los artículos acusados y la Constitución. Por el contrario, los accionantes pretenden que este Organismo examine la aplicación de los artículos 58.1 y 58.2 de la LOSNCP a un caso concreto y determine el avalúo correspondiente a los bienes del ISSFA. Los fundamentos esgrimidos por los accionantes, por ello, son ajenos a la finalidad de la acción pública de inconstitucionalidad como mecanismo que garantiza la unidad y coherencia entre normas de rango constitucional y normas infra constitucionales.
95. En efecto, este Organismo no advierte que, en abstracto, las normas impugnadas afectan el régimen especial de seguridad social de las Fuerzas Armadas, consagrado en el artículo 370 de la Constitución. Tampoco se evidencia una incompatibilidad con las fuentes de financiamiento establecidas en el artículo 371 de la Constitución, ni de qué modo contraviene los fondos y reservas que, según el artículo 372 de la Constitución, “*serán propios y distintos de los del fisco*”. Ello, debido a que las disposiciones impugnadas se refieren al cálculo del justo precio de bienes expropiados por el Estado y no a incompatibilidades con la regulación constitucional de la seguridad social.
96. En suma, la Corte desestima los cargos formulados por los accionantes en relación con una presunta incompatibilidad con la seguridad social.

Consideraciones adicionales

97. Finalmente, en relación con las alegaciones esgrimidas por los *amici curiae*, la Corte estima improcedente pronunciarse sobre una presunta inobservancia del principio de contradicción de la prueba, la economía procesal y la celeridad, al tener que resolver por cuerda separada la valoración del daño emergente, en razón de que estas alegaciones no se vinculan directamente con la pretensión formulada por los accionantes en este caso y que la frase “*respecto de un eventual daño emergente*” ha sido derogada por la última reforma de la disposición objeto de análisis, como se evidencia en el párrafo 10 de esta sentencia.
98. En efecto, el daño emergente no ha sido objeto de impugnación por parte de los accionantes, así como tampoco han argumentado específicamente sobre su conformidad o no con el texto constitucional.

V. 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 resuelve:

1. Negar las acciones públicas de inconstitucionalidad propuesta por los señores Felipe Andrés Cabezas-Klaere y Luis Alberto Cabezas-Klaere; y, el capitán de navío Alejandro Vela Loza, director general y representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA).
2. Notifíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL