

Causa Nro. 0003-18-IN

**SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

Ab. Otto Dilon Carvajal Flor, **APODERADO ESPECIAL Y PROCURADOR JUDICIAL** (conforme acreditado con el Poder Especial otorgado ante la Ab. Lucrecia Córdova López, Notaria Vigésima Octava del Cantón Guayaquil el 01 de junio del 2020) de la Dra. Cynthia Viteri Jiménez, **ALCALDESA DE GUAYAQUIL**, representante legal y judicial; y, del Dr. Cristián Castelblanco Zamora, **PROCURADOR SÍNDICO MUNICIPAL**, representante judicial del **GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE GUAYAQUIL (Municipio de Guayaquil)**, de conformidad con el Art. 60 letra a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); dentro de la **Acción Pública de Inconstitucionalidad Nro. 0003-18-IN**, seguida por la entidad, ante ustedes, como mejor proceda en derecho, comparezco y manifiesto:

**LEGITIMACIÓN DE PERSONERÍA**

Adjunto el Poder Especial y Procuración Judicial extendido a mi favor por los representantes de la entidad municipal, documento sobre la base del cual, ustedes se servirán declarar legitimada mi intervención en la presente causa. Solicito de manera expresa el desglose del documento referido, dejando copia certificada en autos, a mi costa.

**RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN LA PRESENTE CAUSA.**

1.- Con todo conocimiento de causa el Municipio de Guayaquil planteó una acción de inconstitucionalidad respecto del primer inciso del artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en razón de la eliminación de la posibilidad normativa que se refiere a la facultad de las entidades públicas expropiantes, y por ende del Municipio de Guayaquil, de poder demandar en juicio expropiatorio cuando no hay acuerdo con el particular respecto del precio del respectivo bien declarado de utilidad pública. Esta norma demandada surgió con la expedición de la llamada Ley Orgánica para la eficiencia en la Contratación Pública, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 966 del 20 de marzo de 2017. Ley que también derogó, a través del artículo 16, al artículo 453 del COOTAD, que habilitaba la presentación del juicio expropiatorio ante la ausencia de acuerdo sobre el precio respecto del bien declarado de utilidad pública.

2.- Planteamos en la demanda que el ejercicio de la potestad expropiatoria (la potestad no es un derecho) se encausa en un procedimiento administrativo en el marco del cual los Municipios tenían la facultad (como sinónimo de derecho) normativa de plantear el juicio expropiatorio *a efectos de que la sentencia de tal juicio sirva como título de dominio o propiedad respecto del inmueble materia de la expropiación*. La variante legal antes indicada planteó, como es correcto, que ante la disconformidad del administrado en el precio a pagarse, éste tenga la facultad de presentar su acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo competente, a efectos de discutir el precio. *Evidentemente, la imposibilidad de los Municipios y en general de las entidades públicas expropiantes de acceder al sistema de*

justicia a efectos de plantear el juicio expropiatorio que le permita obtener el correspondiente título de dominio es directamente contraria (dicha imposibilidad) con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, derecho establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República.

3.- Como ustedes conocen perfectamente, el acceso al sistema de justicia es el primer componente del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. Es tan claro, tan representativo, tan real, que la imposibilidad de acceder al sistema de justicia quebranta el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, que no hacen falta grandes esfuerzos argumentativos sobre el particular, pues se trata de una violación particularmente directa y cruda. Más aún, los jueces conocen el Derecho, como es reconocido en esa clásica máxima aceptada abundantemente por la jurisprudencia y por la ley de la materia.

4.- Así mismo, es claro y elocuente que el silencio normativo acerca del derecho de acceder al sistema de justicia para poder obtener el título de propiedad a través de la correspondiente sentencia en el marco del juicio expropiatorio *afecta de manera directa el derecho a la propiedad, del cual también son titulares las entidades del sector público*. No estamos hablando de una discusión sobre la titularidad del dominio, que es una faceta que se ventila ante la justicia ordinaria, sino de un derecho especialmente necesario en el caso de las expropiaciones. Recuérdese el contenido del artículo 321 de la Constitución, el cual reconoce el derecho a la propiedad en sus diversas modalidades, derecho que ampara a las entidades públicas

5.- Como ustedes conocen perfectamente, las leyes o su quebrantamiento, pueden afectar directamente derechos constitucionales. Ustedes así lo han reconocido de manera expresa. Por consiguiente, el hecho de que el origen de la violación de derechos constitucionales sea el contenido de una ley no puede significar que los problemas que genere o que generen las leyes sean exclusivamente legales, y no constitucionales. Valerse de que en este específico caso los problemas constitucionales son generados por una norma legal para concluir que la problemática es infraconstitucional y no constitucional es absolutamente equivocado y violatorio del derecho a la seguridad jurídica; de los propios criterios de ustedes como Corte Constitucional. Para confirmar lo recién expuesto basta leer la sentencia 2936-18-EP/21, CASO DE LA SEÑORA DORIS ESCOBAR, de autoría de la misma jueza ponente. O el caso llamado de *violencia obstétrica* (sentencia 904-12-JP/19) cuyo juez ponente fue el doctor Ramiro Ávila Santamaría, en el cual la Corte Constitucional reconoció la violación del derecho constitucional a la seguridad social y a la salud por la no atención de una mujer embarazada por la exigencia **ilegal** de estar al día, el empleador, en las aportaciones al Seguro Social.

6.- Las leyes y/o su quebrantamiento pueden generar problemas de naturaleza estrictamente legal, pero también pueden generar problemas de naturaleza constitucional. Esto es algo básico. Valerse del hecho de que en una parte de la demanda el Municipio haya expresado, entre tantas alegaciones jurídicas, que si estuviera vigente el artículo 453 del COOTAD no hubiera afectación, para a partir de ahí concluir que el problema es legal, es totalmente violatorio del derecho a la seguridad jurídica y de sus propias sentencias, señores magistrados.

7.- Ustedes, guiados por una respuesta completamente equivocada de la Presidencia de la República de la época, aceptan que el problema generado por la norma demandada es un problema “práctico”, producido por una equivocada aplicación de dicha norma.

8.- El problema generado por la norma demandada es un problema constitucional: es violatoria al menos del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho a la propiedad, ambos de naturaleza constitucional.

9.- A ustedes se les arraigó en la mente que la problemática generada era de interpretación o aplicación de la norma demandada. El sustento de tal apreciación no es la demanda ni el conocimiento de específicos juicios expropiatorios en los que se aplique la norma demandada. Increíblemente el sustento es la afirmación de la Presidencia de la República de la época.

En el párrafo 33 de la sentencia ustedes afirman:

“La Corte considera que la errónea interpretación o aplicación de una norma infraconstitucional en función de la técnica legislativa deficiente, no equivale necesariamente a que la norma impugnada tenga vicios de inconstitucionalidad.” Luego la Corte desarrolla un discurso sobre el principio de libertad de configuración legislativa y de discrecionalidad legislativa, que no tienen relación con la problemática constitucional planteada en la demanda.

10.- La afirmación del párrafo 33 sobre la supuesta errónea interpretación o aplicación de una norma infraconstitucional, la hace la Corte luego de reproducir parte de la respuesta de la Presidencia de la República de la época.

La respuesta de la Presidencia plantea:

*“¿Qué es lo que dice el 58.2 reformado y por eso se reformó el COOTAD? El acto administrativo pasa a inscribirse y ese es el sentido en que hay que entender la ley – y es una pena que los registradores de la propiedad y los jueces no estén procediendo en ese sentido -, se inscribe el título y se inicia un juicio por el justo precio, ¿y, quién va a demandar el justo precio qué es lo único que se discute (no el acto de expropiación)? El tercero. Y por tanto no hacía falta que la propia administración inicie un juicio de expropiación; sin embargo, dado que, en la práctica no se está entendiendo así (siendo un cosa tan simple dentro de un procedimiento expropiatorio), hemos solicitado a la Corte Constitucional que de ser el caso, aclare esto a fin de que los registradores de la propiedad y los señores jueces, procedan conforme a derecho.”*

11.- Es decir, dentro de la sui géneris respuesta de la Presidencia de la República de la época se justifica la eliminación de la facultad de las entidades públicas de acceder al sistema de justicia para plantear el juicio expropiatorio. Sin ningún conocimiento de causa involucran a los registradores de la propiedad, los cuales no tienen ninguna relación con la imposibilidad referida de acceder al sistema de justicia. A estas afirmaciones la Corte les da un especial peso “jurídico.”

Tanto es esto así, que en el párrafo 36 de la sentencia la Corte afirma:

“Siendo así, en ejercicio del control abstracto, esta Corte no podría analizar la presunta errónea interpretación de una norma infra constitucional respecto a cuestiones de índole práctica, al ser un asunto de legalidad que debe ser resuelto por las instancias correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.”

12.- Desde el punto de vista de la Asamblea Nacional es completamente evidente la extrema desubicación respecto de la demanda planteada por el Municipio de Guayaquil. Mientras nosotros hemos representado con claridad la violación de específicos derechos constitucionales, para la Asamblea Nacional de la época “la norma no es el problema” *sino la inoperancia administrativa de algún funcionario municipal que obligado a ello, no cumple su responsabilidad de presentar un catastro actualizado y legalmente definido.*”

13.- Por si ello fuera poco, la Asamblea Nacional de la época (párrafo 16 de la sentencia) planteó lo siguiente:

*“... Sino se le permite en instancia judicial revisión del avalúo catastral, impuesto por el propio municipio, lo que es mas, es un camino arriesgado el propuesto, porque abre espacio para la discrecionalidad que tanto daño ha provocado al país, al plantease la posibilidad de que el Alcalde apele el avalúo del catastro, por considerar no refleja un justo precio, seguramente para sobre aquel valor plantearse precios mayores.”*

Esta posición refleja absoluta desubicación respecto del contenido de la demanda. **¡Apelación del avalúo por parte de la entidad expropiante! ¿De dónde salió tamaña barbaridad?**

14.- Ustedes en el párrafo 35 afirman, entre otros, lo siguiente:

“De tal manera que, en el caso que nos ocupa las cuestiones de índole práctica que la entidad accionante, la Presidencia de la República y la PGE han identificado en el procedimiento administrativo de expropiación, en función de una presunta errónea interpretación que los jueces y juezas de lo contencioso administrativo y los registradores y registradoras de la propiedad habrían tenido, tienen la posibilidad de ser debatidas a través de los mecanismos que la CRE y la ley han determinado para el efecto. El control abstracto de constitucionalidad no es la vía para determinar cómo se debe interpretar por sí sola una norma infraconstitucional en función de sus obstáculos prácticos ni para determinar cómo deben actuar las entidades estatales – en este caso, **registros de la propiedad o judicaturas** contencioso administrativas- en función de aquella interpretación que le otorguen.”<sup>1</sup>

15.- Grave error de la Corte Constitucional – lo expresamos respetuosamente – el representar en la sentencia que el problema planteado es un asunto práctico. Es increíble el peso de las afirmaciones a que hemos hecho referencia. *El caso demandado por el Municipio no se refiere a impugnaciones del propio Municipio respecto de los avalúos municipales, ni tampoco se refiere a problemas de interpretación ni de aplicación por parte de jueces, y peor aún de los registradores de la propiedad.* Ustedes dan por sentado que el problema planteado se refiere a la aplicación o interpretación de la norma demandada por parte de Registros de

---

<sup>1</sup> Las negrillas son nuestras.

la Propiedad y de jueces en función de la afirmación de terceros que MUY EXCEPCIONALMENTE ejercen facultad expropiatoria, por no decir NUNCA.

**16.-** En cuanto a la Procuraduría General del Estado también se equivocan, pues tal entidad reconoce la afectación de naturaleza constitucional. En el párrafo 23 ustedes sintetizan la posición de la Procuraduría General del Estado. Así, expresan:

“La PGE sostiene que la reforma y derogatoria referidas no permiten que las entidades estatales planteen un juicio de expropiación *“en calidad de actor [...]”*, lo cual afecta los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica e igualdad, al no contemplarse en *“el COOTAD ni la [LOSNC] la posibilidad de que sea la entidad pública la que plantee el juicio de expropiación [...]”*. A su vez, sostiene que las entidades públicas que realizan actos de expropiación no pueden, ante la falta de acuerdo, proponer al juez la consignación del dinero del avalúo del inmueble y obtener una sentencia con la cual puedan inscribir en el Registro de la Propiedad”.

**17.-** En cuanto al Municipio de Guayaquil, basta con revisar la demanda para dimensionar que el problema planteado fue de constitucionalidad, pues a partir de la reforma señalada en la demanda el Municipio, y en general las entidades expropiantes, están imposibilitadas de presentar demanda de juicio expropiatorio cuando no hay acuerdo respecto del precio del bien con el administrado. Esa imposibilidad afecta el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y el derecho a la propiedad, pues al no poder plantear la demanda expropiatoria no pueden acceder a contar con la sentencia judicial, que es título de dominio. Tanto el derecho a la tutela judicial efectiva como el derecho a la propiedad son de naturaleza constitucional y perfectamente compatibles con la calidad de entidades del sector público.

Destacamos que el artículo 321 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta.

**18.-** Y a propósito de la sentencia 009-17-SCN-CC del 13 de diciembre de 2017, que ustedes citan, ella tiene un error garrafal: a pesar de haberse expedido luego de varios meses de la vigencia de la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, que instituyó la norma demandada y derogó el artículo 453 del COOTAD, QUE HABILITABA LA PROPOSICIÓN DEL JUICIO EXPROPIATORIO CUANDO NO HABÍA ACUERDO SOBRE EL PRECIO, tal sentencia en la página 28 reputa como vigente al derogado artículo 453 del COOTAD, y consideró que el juicio expropiatorio es posible de seguirse por parte de la administración pública.

**NO CABE PEDIRLES ACLARACIÓN NI AMPLIACIÓN DE LA SENTENCIA, PERO SÍ DEJAR SENTADA NUESTRA POSICIÓN JURÍDICA.**

**ESTÁN MUY CLAROS LOS CONTUNDENTES ERRORES JURÍDICOS EN QUE HA INCURRIDO LA CORTE CONSTITUCIONAL. HA DADO POR CIERTAS LAS AFIRMACIONES DE ENTIDADES QUE NO DIMENSIONARON APROPIADAMENTE EL ALCANCE DE LA DEMANDA. HA REPUTADO QUE LOS SUSTANCIALES PROBLEMAS CONSTITUCIONALES EXPLICADOS EN**

LA DEMANDA SON PROBLEMAS “PRÁCTICOS” Y DE NATURALEZA “INFRACONSTITUCIONAL”.

CON LO QUE HEMOS LEÍDO, NO QUEREMOS AMPLIACIONES, SEÑORES MAGISTRADOS.

NUESTRA CRÍTICA, RESPETUOSA PERO DIRECTA, NO COMPRENDE A LOS DOCTORES ENRIQUE HERRERÍA B., QUE VOTÓ EN CONTRA, NI A LA DRA. TERESA NUQUES M., QUE NO ASISTIÓ A LA SESIÓN.

### DOMICILIO CONSTITUCIONAL Y AUTORIZACIÓN A DEFENSORES

Para notificaciones que correspondan al GAD Municipal de Guayaquil, señalo como domicilio la casilla constituciojal Nro. 267, así como los siguientes correos electrónicos:

- [procuradoria@guayaquil.gov.ec](mailto:procuradoria@guayaquil.gov.ec)
- [ottcardf@guayaquil.gov.ec](mailto:ottcardf@guayaquil.gov.ec)
- [julgalwc@guayaquil.gov.ec](mailto:julgalwc@guayaquil.gov.ec)
- [pedortgs@guayaquil.gov.ec](mailto:pedortgs@guayaquil.gov.ec)

Se designa como defensores a los profesionales del derecho Xavier Oquendo Polit, Juan Feijoo Feijoo, Beatriz Argüello Carrasquel, Pedro Ortega Sánchez y Julio Gallardo Casabona, para que aun con sus solas firmas, individuales o conjuntas presenten los escritos que fueren necesarios en defensa de la Corporación Municipal en la presente causa, sin perjuicio para el compareciente de poder suscribir directamente cualquier petitorio o escrito para tales efectos.

*Por ser de derecho, sírvanse atender conforme corresponda.  
Es justicia.*

*Ab. Otto Carvajal Flor  
Reg. Prof. Nro. 83750 C.A.G.  
Apoderado Especial y Procurador Judicial*