

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. - Quito, D.M., 21 de marzo de 2022.

VISTOS. - El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 24 de febrero de 2022, **avoca** conocimiento de la causa N°. 2-22-CN, **consulta de constitucionalidad de norma**.

1. Antecedentes procesales

1. El 17 de diciembre de 2020, Eduardo Meneses Gómez, en calidad de procurador judicial de Cynthia Fernanda Viteri, en calidad de alcaldesa y Cristian Castelblanco, en calidad de procurador síndico, representantes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (“**GAD de Guayaquil**”), presentaron una demanda relacionada con el justo precio de expropiación de conformidad con el artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Contratación Pública (“**LOSNCP**”), en contra de Luis Rodrigo García Urrea y Josefina Marlene Muñiz Vergara. El proceso se signó con el No. 09802-2020-01006.
2. El 18 de diciembre de 2020, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (“**Tribunal Distrital**”) solicitó al GAD de Guayaquil que complete su demanda con el requisito previsto en el artículo 142, numeral 13, del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”), en concordancia con el artículo 58.1 de la LOSNCP, consignando el valor del precio por la expropiación referida en la demanda. Al respecto, el 13 de enero de 2021, el Tribunal Distrital calificó la demanda como clara y completa y la admitió a trámite en procedimiento sumario. En la misma providencia, el Tribunal Distrital dispuso la ocupación inmediata del predio a expropiarse conforme el inciso sexto del artículo 146 del COGEP, así como la inscripción de la demanda en el Registro de la Propiedad de Guayaquil, conforme el artículo *ibídem*.
3. El 29 de junio de 2021, el Tribunal Distrital calificó a trámite la contestación de la demanda y convocó a audiencia en la cual resolvió suspender la causa y elevarla en consulta a la Corte Constitucional “*con la finalidad de tener certeza jurídica, a efecto de la ocupación del inmueble si es a través de un juicio de expropiación, así como el sentido de la consignación del efecto de la ocupación del inmueble es a través de un juicio de expropiación o sino ya no es procedente la ocupación judicial en ese contexto la vía en el juicio de consignación para tenerlo de manera administrativa así como respecto del acto administrativo de expropiación sentencia judicial*” (sic) (énfasis añadido).
4. El 24 de enero de 2022, el Tribunal Distrital (también, “**Tribunal consultante**”) presentó por escrito la consulta de norma referida en el párrafo previo ante la Corte Constitucional.

2. Examen de Admisibilidad

5. De conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República y el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la consulta de constitucionalidad de norma procede cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, tenga una duda razonable sobre la aplicación de una norma legal a un caso en concreto para considerarla contraria a la propia Constitución y/o a los instrumentos internacionales.

6. La Corte Constitucional en la sentencia No. 1-13-SCN-CC determinó que la consulta de constitucionalidad de norma elevada deberá contener: **(i)** identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta; **(ii)** identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos; y, **(iii)** explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado. En este contexto, corresponde a este Tribunal analizar el cumplimiento de los requisitos referidos dentro de la presente consulta.

(i) Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta:

7. El Tribunal consultante solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad de los artículos 58.1 y 58.2 de la LOSNCP¹. Por lo que la presente acción cumple con el primer requisito señalado en el párrafo 6 *supra*.

¹ 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 existir acuerdo. El retiro del valor consignado por el expropiado, que podrá requerirse en cualquier momento dentro del juicio de expropiación tu 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.*

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*

(ii) Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos y las razones por las cuales se infringirían:

8. El Tribunal consultante señala que el artículo 58.2 de la LOSNCP se reformó y que en la norma anterior la legitimación activa del Estado “*en este tipo de causas se encontraba regulada de manera expresa en la ley*” y que aquello conlleva, “*en el caso que nos ocupa, el análisis de la constitucionalidad de los artículos 58.1 y 58.2*” de la LOSNCP “*por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica y debo (sic) proceso [...]*”. Al respecto, cita los artículos 76.3 de la Constitución, 157 del Código Orgánico de la Función Judicial y 58.1 de la LOSNCP y señala que siendo la finalidad del juicio de consignación establecer si lo consignado extingue o no la obligación, conforme el artículo 338 del COGEP, es necesario obtener certeza jurídica respecto al sentido jurídico de los términos “*consignación en caso de no existir acuerdo*” y “*retiro del valor consignado por el expropiado, que podrá requerirse en cualquier momento dentro del juicio de expropiación, no perjudicará la impugnación propuesta*” pues el objeto del juicio de expropiación es “*determinar el justo precio y obtener la sentencia que sirva de título de propiedad del Estado*”.
9. Luego, el Tribunal Distrital cita el artículo 299 del COGEP² y menciona que en el caso concreto el GAD de Guayaquil ha demandado la expropiación urgente y ocupación inmediata de un inmueble por lo que corresponde “*analizar la naturaleza jurídica de los juicios de expropiación para determinar la legitimación activa del Estado en este tipo de controversias*”. Al respecto, el Tribunal consultante sostiene que en la LOSNCP, la controversia de falta de acuerdo en el precio a pagar por expropiación, es un aspecto de una relación jurídica administrativa “*toda vez que dicho cuerpo legal, determina el objeto y ámbito de su aplicabilidad [...]*”. Para el Tribunal consultante, conforme las disposiciones comunes de los procedimientos contenciosos de los artículos 299 y 300 del COGEP, resulta necesario obtener certeza de la legitimación del Estado para demandar por falta de acuerdo de las partes en juicios de expropiación, cuando exista interés de obtener la orden judicial de ocupación del inmueble,

tal cual lo prescribe el artículo 146, inciso cuarto del [COGEP], que de manera expresa dispone para tal efecto, ‘(...) siempre que a la demanda se acompañe el precio fijado en el avalúo comercial municipal’, consignación que debe realizar el Estado para ocupar el inmueble, en concordancia con lo prescrito en el

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 georreferenciado. 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.

² Respecto a que la competencia, en las controversias en las que el Estado o las instituciones que comprenden el sector público, sea el demandado, se radicará en el órgano jurisdiccional del lugar del domicilio de la o del actor. Si es actor, la competencia se fijará en el lugar del domicilio del demandado.

artículo 58.1 de la [LOSNC], existiendo duda razonable del sentido del término ‘consignación’; esto es, si se trata de juicio de consignación o corresponde interpretarlo como ‘depósito’; o ‘entrega’, tomando en cuenta que dicha norma dispone que el expropiado, podrá requerirlo en cualquier momento dentro del juicio de expropiación.

10. Para el Tribunal consultante, es importante determinar si solamente el particular tiene legitimación para activar el juicio de expropiación, toda vez que ello conllevaría inobservar el artículo 11 de la Constitución, que determina que los derechos serán plenamente justiciables, privando al Estado de la acción para impulsar un proceso de expropiación, según el artículo 323 de la Constitución³. Asimismo, señala que no existiría aplicación del artículo 146, cuarto inciso del COGEP, en los casos que no traten de adquisición de inmuebles para la ejecución de proyectos públicos en asociación público-privada, facultad regulada en el artículo 58.10 de la LOSNCP que dispone que una vez consignado el precio “[...] en la primera providencia judicial, bajo responsabilidad personal del juez competente por el retraso, dispondrá la ocupación del respectivo bien en un plazo no mayor a quince días”.
11. El Tribunal consultante sostiene que la consulta es de importancia para la sociedad ecuatoriana pues no tener legitimación del Estado para activar un juicio de expropiación y ser procedente un juicio de consignación, ante la falta de acuerdo, depositando el valor de lo expropiado, como presupuesto jurídico para que se ocupe de manera inmediata el inmueble sin orden judicial, conllevaría establecer una ocupación administrativa que vulneraría el principio de seguridad jurídica y competencias positivas. A su vez, el Tribunal señala que el artículo 58.2 de la LOSNCP⁴ vulneraría el artículo 323 de la Constitución, toda vez que de considerarse que el acto administrativo de expropiación constituye título de propiedad, no existiría pago previo de indemnización.
12. El Tribunal consultante cita la sentencia 3-18-IN/21 de 13 de octubre de 2021⁵, señala que es necesario determinar si la posibilidad del Estado de accionar un proceso para la obtención de un título de propiedad es a través del procedimiento sumario, conforme lo prescrito en los artículos 143.6, 146, 96 y 332 del COGEP⁶ y 702 y 705 del Código Civil⁷ y que tiene duda razonable “ante la falta de certeza jurídica que otorgue legitimación activa al Estado, para accionar un juicio de expropiación, con el

³ El artículo se refiere a la posibilidad de expropiar bienes por parte del Estado, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley.

⁴ Se refiere a que expirado el plazo sin que sea posible un acuerdo directo, la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación.

⁵ El Tribunal consultante cita el párrafo 36 de la sentencia en el cual la Corte señaló 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 propiedad, conforme la Constitución. Además, señaló que las entidades estatales conforme la Constitución, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, cuentan con la posibilidad de declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración e indemnización y pago del justo precio y que las reformas a la LOSNCP no afectan su vigencia y aplicación dentro del proceso de expropiación puesto que son los jueces y juezas los órganos administrativos que correspondan lo que deben aplicar dicha norma.

⁶ El artículo 143.6 menciona cuáles son los documentos que se debe acompañar a la demanda en casos de expropiación. Por su parte, el artículo 146 determina que al calificar la demanda, en casos de expropiación urgente, se ordenará la ocupación inmediata del inmueble, si se ha acompañado a la demanda el precio fijado en el avalúo comercial municipal. El artículo 96 menciona cuáles son los requisitos que debe contener la sentencia de expropiación y el artículo 332.9 establece que se tramitarán en procedimiento sumario las controversias generadas por falta de acuerdo en el precio a pagar por expropiación.

⁷ El artículo 702 menciona que la tradición del dominio de bienes raíces se efectuará por la inscripción del título en el Registro de la Propiedad y el artículo 705 determina que la sentencia ejecutoriada que reconociere el dominio, servirá de título de propiedad.

objeto de obtener la ocupación judicial y la sentencia de título de propiedad, conforme lo prescrito en los artículos 142, 146, 96, 299, 300 y 332 del [COGEP]” (sic).

13. Con el fin de verificar el segundo requisito de admisibilidad, le corresponde a este Tribunal de la Sala de Admisión determinar si la judicatura consultante: (i) identifica las normas o principios constitucionales supuestamente infringidos; y (ii) expone las razones por las cuales dichas normas o principios constitucionales resultarían infringidos, es decir la supuesta incompatibilidad de la aplicación de la norma consultada. Respecto al primer elemento, este Tribunal observa que la judicatura consultante se refiere a varias normas o principios constitucionales como supuestamente infringidos, como son los artículos 11, el cual se refiere a que los derechos serán plenamente justiciables y no se podría alegar falta de norma para justificar su violación o desconocimiento; 76.3 que contiene la garantía de observancia del trámite propio de cada procedimiento; y, 323 relacionado con la facultad de expropiación de las entidades estatales, todos de la Constitución.
14. Ahora bien, en relación con el segundo elemento, esto es la exposición de razones y motivos por las cuales las normas y principios constitucionales anteriormente referidos se verían infringidos, este Tribunal observa que la argumentación de la judicatura consultante se concentra en la interpretación de normas *infra* constitucionales y no propiamente en una supuesta incompatibilidad entre la aplicación de la norma consultada y la Constitución conforme lo exige la sentencia No. 1-13-SCN-CC. En particular, la judicatura consultante pretende que la Corte Constitucional determine cómo deberían entenderse los términos jurídicos “*consignación en caso de no existir acuerdo*” y “*retiro del valor consignado por el expropiado, que podrá requerirse en cualquier momento dentro del juicio de expropiación, no perjudicará la impugnación propuesta*” en las normas de la LOSNCP que han sido consultadas. Esto no es susceptible de ser resuelto mediante la consulta de constitucionalidad de norma, pues no es competencia de la justicia constitucional el pronunciarse sobre la debida o indebida aplicación o interpretación de disposiciones normativas de naturaleza *infra* constitucional⁸.
15. En consecuencia, este Tribunal de la Sala de Admisión verifica que si bien la judicatura consultante identifica las normas o principios constitucionales supuestamente infringidos, no establece las razones por las cuales dichas normas constitucionales se presumen infringidas, pues respecto de estas no se han expuesto argumentos sobre la supuesta incompatibilidad de su aplicación con la Constitución sino sobre cuestiones de legalidad que competen a la justicia ordinaria. Por lo expuesto, para este Tribunal, la consulta incumple el segundo requisito señalado en el párrafo 6 *ut supra*.

(iii) Relevancia de la disposición normativa consultada y su relación con la decisión definitiva de un caso en concreto:

16. De la revisión integral de la consulta de constitucionalidad norma presentada, no se desprende que la judicatura consultante haya presentado argumentación autónoma que justifique la relevancia de las normas consultadas y su relación con el caso concreto. Aun cuando este Tribunal de la Sala de Admisión podría asociar que los artículos de la LOSNCP tendrían incidencia en el proceso expropiatorio de origen, la obligación de la judicatura consultante consiste en detallar y describir, de manera

pormenorizada y sistemática, las razones por las cuales el precepto normativo es indispensable para la decisión de un proceso judicial, lo cual no solo implica identificar el enunciado normativo que presuntamente deber ser aplicado al proceso, sino que también conlleva a la determinación de cómo la

⁸ Autos No. 28-21-CN de 3 de agosto de 2021, párr. 12; No. 11-19-CN de 19 de septiembre de 2019, párr. 13; y, No. 7-18-CN de 27 de marzo de 2019, párr. 11.

*interpretación de la norma es imprescindible para la toma de la decisión, en consideración a la naturaleza misma del proceso y momento procesal en que se presenta dicha consulta [...]*⁹.

17. Si bien este Tribunal reconoce que las normas consultadas serían relevantes para la resolución de la causa de origen, la judicatura consultante no ha expuesto cómo la determinación de la constitucionalidad de la aplicación de los artículos 58.1 y 58.2 de la LOSNCP es imprescindible para resolver la causa que sustancia. Por lo expuesto, este Tribunal considera que la consulta planteada incumple el tercer requisito señalado en el párrafo 6 *ut supra*.

18. Conforme lo señalado, la presente consulta de constitucionalidad de norma incumple con los requisitos de admisibilidad establecidos en la sentencia 1-13-SCN-CC toda vez que la judicatura consultante se limita a argumentar cuestiones relacionadas con la aplicación e interpretación de normas jurídicas. Cabe recalcar que la determinación de la norma legal aplicable a un caso concreto corresponde a las juezas y jueces de la justicia ordinaria, la Corte Constitucional solamente puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas jurídicas y no acerca de conflictos de aplicación de normas legales, en cuyo caso, corresponde a las judicaturas ordinarias competentes resolver los conflictos de normas infra constitucionales mediante la aplicación de los principios procesales como resolución de antinomias, jerarquía, temporalidad, retroactividad, supletoriedad y especialidad.

3. Decisión

19. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la consulta de constitucionalidad de norma **No. 2-22-CN**.

20. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el penúltimo inciso del artículo 23 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria

21. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1-13-SCN-CC de 6 de febrero de 2013, caso No. 535-12-EP, págs. 6 y 7.

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión, de 21 de marzo de 2022. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN