

SEÑOR PRESIDENTE Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Caso No. 99-20-IN

Jueza ponente: Dra. Carmen Corral Ponce

ABG. SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS, Procurador Judicial del ingeniero César Ernesto Litardo Caicedo, Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, conforme lo sustento con la escritura pública de poder especial de Procuración Judicial que acompañó como **ANEXO 1**. Dentro de la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad, planteada por los señores César Eduardo Rohon Hervas, Magda Xiomara Zambrano Alcívar, Francisco Javier Cadena Huertas, Raúl Vicente Auquilla Ortega y Henry Eduardo Cucalón Camacho, por sus propios derechos y en calidad de Asambleístas de la República del Ecuador; en uso de mis derechos constitucionales, comparezco ante su autoridad con la siguiente contestación a la demanda de inconstitucionalidad, fundamentada en los siguientes términos:

I

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS

Los accionantes señalan que las disposiciones impugnadas infringen los artículos 1, 3, 93, 238, 264, 266, 268, 269, 279, 415 y 436 de la Constitución de la República.

II

DISPOSICIONES ACUSADAS SOBRE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD

Los accionantes plantean la Acción Pública de Inconstitucionalidad en contra de los artículos 92, 93, 94, 95, 97, 98 y 99 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 790 de 05 de julio de 2016.

Las disposiciones impugnadas, respectivamente establecen, artículo 92 la creación del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo para emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo y el detalle de sus

atribuciones; artículo 93 determina los miembros que conformarán al Consejo Técnico; artículo 94 establece que la Secretaría Técnica prestará apoyo y soporte al Consejo Técnico y elaborará las propuestas que vayan a someterse a su consideración; artículo 95 refiere a la creación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los GADs dentro del marco de sus competencias. Determina además que esta Superintendencia será una entidad técnica de vigilancia y control, con capacidad sancionatoria, personería jurídica de derecho público y patrimonio propio, que funcionará de forma desconcentrada e independiente. Tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. Formará parte de la Función de Transparencia y Control Social, y será dirigida, organizada y representada por la o el Superintendente; artículo 96 dispone sobre la designación del Superintendente y requisitos para su nombramiento; artículo 97 regula las atribuciones del Superintendente; artículo 98 establece la obligación de los entes rectores en ordenamiento territorial, y hábitat y vivienda, y del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo de remitir a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: las políticas, directrices, regulaciones y demás instrumentos sobre las materias de su competencia.

III

PRETENSIÓN Y ARGUMENTACIÓN SOBRE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD

Los accionantes señalan que se demanda la inconstitucionalidad por cuanto *“Indirectamente los GAD municipales y metropolitanos estarían cediendo a la Superintendencia y a un Consejo Técnico, la ejecución de la competencia exclusiva constitucional de planificar, regular y controlar el uso y ocupación del suelo en sus territorios. Estos dos organismos y las facultades que las normas referidas les otorgan inconstitucionalmente, ejercerán indirectamente las competencias, atribuciones y actividades que la propia Constitución les otorga a estos GAD en relación a la planificación, regulación y control del uso y la ocupación del suelo urbano y rural en el territorio cantonal”*.

Afirman que *“La razón de ser de las Superintendencias en el Ecuador, según la Constitución de la República, no es para regular y controlar el ejercicio de las*

competencias constitucionales asignadas a cada nivel de gobierno, sino para vigilar, auditar y controlar las actividades económicas, sociales y ambientales”, por lo que a su decir, consideran que las superintendencias no constituyen organismos que ejecuten o vigilen la ejecución de las competencias asignadas por la Constitución a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, más bien son organismos técnicos destinados a vigilar, auditar y controlar áreas específicas de las actividades económicas y sociales de los órganos descentralizados. Por lo que existe confusión al “...interpretar que como la norma del Art. 213 de la Constitución de la República incluye bajo esta vigilancia a ‘y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas’, se ha de entender que pueden crearse superintendencias para que vigilen cada servicio público prestado por la institucionalidad del Estado Ecuatoriano”.

Consideran que las *“Atribuciones dadas por estas normas ya han sido otorgadas por la propia Constitución y otras leyes a otras funciones e instituciones del Estado”,* mencionando para ello que la atribución que el artículo 92 de la ley impugnada otorga al Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, respecto de la emisión de regulaciones y normativa nacionales de carácter obligatorio, está posicionada por mandato de los artículos 264, 266 y 268 de la Constitución, a los propios órganos de legislación y fiscalización de estos GADs.

Por lo manifestado, los accionantes en su pretensión solicitan que se declare la inconstitucionalidad, por el fondo de los artículos 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo; que se aplique el principio de control integral a fin de que se confronten las disposiciones acusadas con las normas constitucionales vigentes, que se aplique el principio de configuración de la unidad normativa y se declare la inconstitucionalidad de otras normas conexas.

IV ANÁLISIS DE LA DEMANDA

En el presente caso de acción de control abstracto, corresponde a la Corte Constitucional, garantizar que los principios constitucionales sean respetados, observados y ajustados en la normativa impugnada, determinando si la medida adoptada en las reglas impugnadas son proporcionales con los principios constitucionales; ratificando la convencionalidad y constitucionalidad de la

disposición; así como también corregir de ser necesario, cualquier distorsión por la vía de la supresión o corrección de la normativa observada, con el fin de precautelar en todo momento la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

La acción de inconstitucionalidad es una de las principales vías del denominado control abstracto de constitucionalidad, y es el mecanismo para vigilar la concordancia de los actos públicos con la Constitución de la República, facultad que la norma suprema la ha asignado a un órgano jurisdiccional independiente y autónomo como lo es la Corte Constitucional, sin ninguna intervención de las demás funciones del Estado; consecuentemente, esta acción busca la determinación de la conformidad de la norma infraconstitucional con la Constitución, dando lugar a una sentencia en abstracto y con efectos generales, ya sea de expulsión de la norma del ordenamiento jurídico, situación de última ratio, o bien de confirmación de la constitucionalidad de la norma, con plena vigencia y validez o, en su defecto, mediante sentencias intermedias o modalidades atípicas que establecen condiciones (efectos en el tiempo) o las interpretaciones que hacen constitucional la disposición en determinadas circunstancias, y por ende, en ningún momento puede pretenderse que a través de esta vía tenga por finalidad determinar la legalidad de actos normativos impugnados, pues para ello se prevén los recursos contencioso administrativos (subjetivo o de plena jurisdicción y objetivo o de anulación, según lo dispuesto en el Art. 230 del Código Orgánico General de Procesos), en concordancia con el Art. 173 de la Constitución de la República. Por ende, si se pretende discutir en sede constitucional la integración, funcionamiento, efectividad de las atribuciones de las entidades creadas por normas infra constitucionales en respeto de la Constitución de la República, la vía incoada no es la idónea, siendo el análisis correspondiente de normas legales de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

Resulta pertinente tomar en cuenta los fines que persigue la normativa impugnada, pues establece mecanismos e instrumentos técnicos que permiten el ejercicio de las competencias de uso y gestión del suelo de los GADS en general, dirigidos a fomentar y fortalecer la autonomía, desconcentración y descentralización, establece también un sistema institucional que permite la generación y el acceso a la información, la regulación, el control y la sanción en los procesos de ordenamiento territorial, urbanístico y de gestión del suelo, garantizando el cumplimiento de la ley y la correcta articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno, lo

cual se encuentra desarrollado los desde el artículo 92 al 99 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que son cuestionado por los legitimados activos a excepción del artículos 96, según lectura del libelo de su demanda.

De la misma manera, es necesario tener en cuenta que la emisión de la norma cuestionada, que cumplió con las garantías del debido proceso, ya que se expidió en observancia de las competencias constitucionales y legales de la Asamblea Nacional para emitir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

El proceso legislativo en la creación de una ley, es la manifestación más sensible y auténtica de la convivencia social. El dictar la regulación normativa para el país, es un propósito extremadamente delicado, preservado perfectamente en el ordenamiento legal a lo largo de la historia democrática de un país, de tal forma que las opiniones encontradas, los criterios contrapuestos, los intereses en pugna, las pasiones encendidas, la dictadura de una mayoría, etc, puedan encontrar soluciones en el consenso o finalmente en la decisión tomada democráticamente por el órgano legislativo. Cada una de las partes en las que se divide este proceso, se encuentran perfectamente definidas y sustentadas, que precautelan en todo momento emerja la voluntad soberana representada en los legisladores, en forma libre y transparente, sin contagios o contaminaciones que nuliten o distorsionen la voluntad legislativa.

Sobre las afirmaciones de los accionantes, se debe analizar *prima facie* que es la Constitución de la República, en su artículo 264 numerales 1 y 2 la que dispone y establece claramente las competencias exclusivas que tendrán los GADs municipales sobre la planificación del desarrollo cantonal y formulación de planes de ordenamiento territorial que deben estar articulados con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo y ejercer el control sobre el mismo; y, en su artículo 1 establece la forma de gobierno del Estado ecuatoriano, además de constitucional de derechos y justicia, es unitario.

Los accionantes confunden las facultades que están previstas en la Constitución que refieren a las del legislativo, judicial, participación ciudadana entre otras, con, electoral), con las otorgadas a otros niveles de gobierno como son los GADS, que si bien tiene una organización política de gobierno que rige a todo el territorio nacional, otorgándose facultades normativas y ejecutivas a



los niveles de gobiernos autónomos descentralizados establecidos en la Constitución de la República.

El legislador le otorgó a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo la autonomía administrativa, económica y financiera y que formará parte de la Función de Transparencia y Control Social, ello concordante con lo dispuesto en los artículos 238, 240, 279, y 415 de la Constitución de la República, que refieren al sistema nacional descentralizado de planificación participativa que integra a los distintos niveles de gobierno con participación ciudadana, y que incluye la participación ciudadana y que los GADS adoptarán políticas integrales y participativas respecto del ordenamiento territorial, con facultades legislativas en el ámbito de su competencia y ejecutivas, lo cual incluso se encuentra también recogido en normativa infra constitucional vinculante, esto es, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en especial lo dispuesto en sus artículos 7 y 9 ibídem.

Las competencias exclusivas de un nivel de gobierno están claramente determinadas en la Norma Suprema y eso no es objeto de cuestionamiento; sin embargo, es menester encausar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 260 de la Constitución de la República la gestión de dicha competencia exclusiva puede ser compartida o asignada a otro nivel de gobierno puesto que dicha norma indica que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, entre los cuales, se incluye a los planes de ordenamiento territorial, articulado con la planificación nacional y de los niveles de gobierno que correspondan.

Quienes activan la presente acción, confunden las competencias exclusivas sobre la titularidad propiamente dicha y la gestión que puede ser concurrente de acuerdo con el procedimiento previsto en el Art. 269 de la Constitución de la República, inclusive, y que se encuentra ampliamente desarrollado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en sus Arts. 113 y 114 respectivamente, siendo éstas capacidades de acción asignadas por la Constitución y la ley, tal como se ha referido en esta contestación en líneas anteriores, cuya gestión puede realizarse de forma concurrente entre diferentes niveles de gobierno, en concordancia además con el Art. 260 de la Constitución de la República. Por lo tanto, las normas

cuestionadas en relación a la autonomía, competencias exclusivas, la gestión a través de organismos de control creados por ley no han vulnerado las disposiciones constitucionales afirmadas por los accionantes.

Es importante mencionar que tal como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad es de "*ultima ratio*" y existen mecanismos más saludables para la armonía del ordenamiento jurídico como el previsto por los artículos 5 y 76 numerales 3 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto es el uso de "*sentencias modulativas*", para mantener la norma demandada en el ordenamiento, condicionando su permanencia a la interpretación que realizará la Corte Constitucional, favoreciendo así el principio de conservación de la ley. Por lo que de ser necesario e indispensable se solicita que se module las disposiciones impugnadas.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), define el Principio de Coordinación y Corresponsabilidad como la responsabilidad compartida que tienen todos los niveles de gobierno con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos. Así como el Principio de Complementariedad como la obligación compartida que tienen los gobiernos autónomos descentralizados de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano

V

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS

En el análisis y control abstracto de constitucionalidad, alegamos en particular la aplicación de los siguientes principios:

Principio de Control integral.- En el marco de Control Abstracto, una vez determinada la problematización fáctica se requiere analizarla en el contexto de toda la normativa constitucional en estrecha relación con el cuerpo normativo impugnado.

Principio de interpretación sistemática.- El cuerpo normativo impugnado debe ser interpretada a partir del contexto general en garantía de la interdependencia e interrelación de disposiciones, sobre aquellas se analizará la existencia de coexistencia, correspondencia y armonía.

Principio *In dubio pro legislatore*.- En caso de duda sobre la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, se optará por ratificar la constitucionalidad del mismo.

Principio de interpretación teleológica.- Las disposiciones cuestionadas mediante la presente acción pública de inconstitucionalidad, deben ser entendidas a partir de los fines que persigue el cuerpo normativo que las integra.

Principio de interpretación literal.- En la presente acción se considerará la literalidad de todas las disposiciones impugnadas.

Principio de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.- Al no existir duda alguna sobre los requisitos formales de aprobación y promulgación de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, se presumirá la constitucionalidad de todas las disposiciones acusadas como inconstitucionales.

Principio de Configuración de la unidad normativa: las disposiciones impugnadas configuran un todo normativo, que desarrolla la armonía constitucional, por lo tanto, deben ser analizadas en aquel sentido.

VI PETICIÓN

Por todo lo expuesto y en conformidad con los principios que gobiernan tanto la Interpretación Constitucional moderna prescritos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la doctrina, la jurisprudencia, y los principios del derecho público; demostrado que ha sido con los argumentos expuestos, la pretendida Acción Pública de Inconstitucionalidad carece de sustento y fundamentos jurídico-constitucionales. Asimismo, en ejercicio de los derechos constitucionales y amparado en lo previsto en el artículo 91 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que en sentencia se



sirvan desechar la demanda, declararla improcedente y ordenar su inmediato archivo.

VII

AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES

Autorizo como abogados patrocinadores institucionales al doctor Jaime Muñoz, y los abogados Daniel Acero y Viviana Cadena, a fin de que puedan presentar individual o conjuntamente los escritos necesarios y actuar en las diligencias que se señalen en la presente acción.

Notificaciones que me correspondan las recibiré en el casillero constitucional No. 15, así como en el casillero electrónico: asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec / santiago.salazar@asambleanacional.gob.ec

Como Procurador Judicial del señor Presidente de la Asamblea Nacional.

ABG. SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS
MAT. 11270