

SEÑORA JUEZA PONENTE, DRA. CARMEN CORRAL PONCE, DE LA SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

Dr. Marco Proaño Durán, Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, de conformidad con los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y los correspondientes de su Reglamento Orgánico Funcional, en relación con la **Acción Pública de Inconstitucionalidad de Norma No. 99-20-IN**, propuesta por varios Asambleístas Nacionales, en contra del **Presidente de la República y la Asamblea Nacional**, ante usted comparezco y manifiesto:

La Procuraduría General del Estado fue notificada con el contenido de la demanda y el auto de admisión de la presente Acción de Inconstitucionalidad de Norma, encontrándome dentro del término legal concedido, procedo a hacer un análisis exhaustivo de las normas acusadas de inconstitucionalidad, en virtud de la facultad prevista en el Art. 237 numeral 2 de la Constitución de la República, en defensa de los intereses del Estado.

I.- NORMAS ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las normas que son objeto del cuestionamiento por parte de los legitimados activos como inconstitucionales, por el fondo, son los Arts. 92, 93, 94, 95, 97, 98 y 99 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 790 de 5 de julio de 2016.

Solicitando que se declare por la Corte Constitucional, mediante sentencia, su inconstitucionalidad en vista que los accionantes sostienen que las disposiciones son contrarias a la Constitución de la República pues a través de dicha ley se crean dos entidades, esto es, el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo tendrá la facultad para emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo y 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 Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias, con capacidad sancionatoria, personería jurídica de derecho público y patrimonio propio, que funcionará de forma desconcentrada e independiente, que tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. Formará parte de la Función de Transparencia y Control Social.

Se debe establecer que los accionantes no solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad de lo dispuesto en el Art. 96 de la ley citada y acusada en esta acción, en donde se establecen sus atribuciones, existiendo una incoherencia en el fundamento de sus pretensiones, por cuanto no es loable que se impugne la creación o existencia de un organismo estatal por la vía legal, pero no sus atribuciones legales, siendo factible considerar en el análisis de esta contestación incluir este articulado con el objeto de

demostrar que no existe incompatibilidad con la Constitución de la República de esta Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, ni de ambas entidades creadas en dicha norma ni de sus atribuciones legales.

Además, los accionantes fundamentan su demanda con el criterio que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, dentro de los articulados cuestionados, contravendría la autonomía de los GADS, así como las competencias exclusivas de los niveles de gobierno establecidos en la Constitución de la República, en su Art. 264 numerales 1 y 2 de la Carta Magna.

Finalmente, alegan que con 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 Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias es contrario a lo dispuesto en el Art. 213 de la Constitución de la República puesto que dichas entidades no deben crearse, a criterio de los legitimados activos, para regular y controlar el ejercicio de las competencias constitucionales asignadas a cada nivel de gobierno sino para vigilar, auditar y controlar actividades económicas, sociales y ambientales, y con ello argumentar que indirectamente los GADs estarían cediendo, a ambas entidades antes mencionadas, la ejecución de la competencia de planificar, regular y controlar el uso y ocupación del suelo en sus territorios, sosteniendo que estas atribuciones ya han sido otorgadas por la propia Constitución de la República y otras leyes a otras funciones e instituciones de! Estado.

II.- PRESUNTAS NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

De la lectura del libelo de su demanda, los legitimados activos consideran infringidos los siguientes derechos y normas constitucionales previstas en los Arts. 1, 3, 93, 238, 264, 266, 268, 269, 279, 415 y 436 de la Constitución de la República, que refieren:

- Al tipo de Estado constitucional de Ecuador, de derechos y justicia, unitario y que se gobierna de manera descentralizada.
- A los deberes primordiales del Estado ecuatoriano entre los que constan la unidad nacional, planificación del desarrollo nacional, equitativo y solidario de todo el territorio mediante procesos de autonomías y descentralización.
- Los GADs tienen autonomía política, administrativa y financiera y no se permite la secesión del territorio nacional.
- Entre las competencias exclusivas atribuidas a los GADS Municipales la de formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, así como las competencias exclusivas de los GADs de distritos metropolitanos.

- Las funciones del organismo técnico del sistema nacional de competencias para efectos de regular el procedimiento de transferencia exclusivas y adicionales que deben asumir los GADs así como regular la gestión de competencias concurrentes, asignar competencias residuales y resolución de conflictos de competencia que puedan surgir entre los distintos niveles de gobierno.
- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa integrará a los distintos niveles de gobierno con participación ciudadana.
- Los GADS adoptarán políticas integrales y participativas, así como el Gobierno Central, de ordenamiento territorial.
- Finalmente, argumentan que las normas acusadas vulnerarían las facultades de la Corte Constitucional previstas en el Art. 436 de la Constitución de la República.

III.- ANÁLISIS DE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO

En primer lugar, es importante destacar cual es el objeto y finalidad de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 790 de 5 de julio de 2016. Según su Art. 1 se ha definido que esta norma legal tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno. En su Art. 2 que establece su ámbito de aplicación refiere a que incluye todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras personas jurídicas en el marco de sus competencias,

Dentro de sus fines (Art. 3) es pertinente destacar que es ley se orienta a establecer políticas públicas relativas al ordenamiento territorial, desarrollo urbano, a la vivienda adecuada y digna; promover un uso eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural a través de la definición de principios, directrices y lineamientos, y generar un hábitat seguro y saludable en todo el territorio. Así como, definir mecanismos y herramientas para la gestión de la competencia de ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno, generar articulación entre los instrumentos de planificación y propiciar la correspondencia con los objetivos de desarrollo, el cual está enfocado claramente en establecer la diferencia entre titularidad de la competencia y la gestión concurrente que se desarrollará más adelante.

También, entre los fines, se destaca el de establecer mecanismos e instrumentos técnicos que permitan el ejercicio de las competencias de uso y gestión del suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos y del Estado en general, dirigidos a fomentar y fortalecer la autonomía, desconcentración y descentralización. Y finalmente, el de establecer un sistema institucional que permita 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 Arts. 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que son cuestionado por los legitimados activos a excepción del Art. 96, según lectura del libelo de su demanda.

Por otro lado, los accionantes no han cuestionado dentro de la presente acción, el procedimiento para la emisión de las normas cuestionadas, que cumple con las garantías del debido proceso en vista que se expidieron en observancia de las competencias de la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República para emitir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, conforme los numerales 5 y 6 del Art. 3 de la Constitución de la República, Arts.

23, 30, 31, numerales 2, 25, 25 del Art. 66, 95, 100, 133, 213, 241, 248, 260, numeral 6 del Arts. 261, 262, 263, 264, 266, 267, 276 y 415 de la Constitución de la República y demás vinculantes, así como del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Al respecto, cabe indicar que 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.

En este orden de ideas, la iniciativa legislativa (arts. 134 y 135 de la CRE; art. 54 LOFL); contenido de la propuesta legislativa (art. 136 de la CRE y art. 56 LOFL); calificación de la iniciativa legislativa por parte del Consejo de Administración Legislativa (art. 56 LOFL) asignación a la comisión legislativa permanente elabore los informes pertinentes (art. 56 LOFL); elaboración de parte de la comisión especializada permanente asignada del informe para primer debate, instancia en la que se recibe a la ciudadanía a fin de que

ejerza su derecho a la participación; (art. 58 LOFL); primer debate en el Pleno de la Asamblea Nacional (art. 137 CRE y arts. 59 y 60 LOFL); elaboración de parte de la comisión especializada permanente asignada del informe para segundo debate (art. 61 LOFL); segundo debate en el Pleno de la Asamblea Nacional (art. 137 CRE y art. 62 LOFL); remisión del proyecto de Ley aprobado en segundo debate al o la Presidente de la República (art. 137 CRE y art. 63 LOFL); sanción del Presidente de la República sin objeción y publicación de la Ley en el Registro Oficial (art. 137 CRE y 63 LOFL); sanción del Presidente de la República con objeción total (art. 138 1er inciso CRE; y art. 64 1er inciso LOFL); sanción del Presidente de la República con objeción de inconstitucionalidad (art. 139 CRE, art. 65 LOFL); sanción del Presidente de la República con objeción parcial (art. 138 2do, 3ero, 4to inciso CRE; y art. 64 2do, 3ero, 4to inciso LOFL); publicación en el Registro Oficial cuando la Asamblea Nacional ha examinado la objeción parcial dentro del plazo, envía al Registro Oficial para su publicación (art. 138 4to inciso CRE y Art. 64 3er inciso LOFL); publicación en el Registro Oficial cuando la Asamblea Nacional NO ha examinado la objeción parcial dentro del plazo envía el Presidente de la República al Registro Oficial para su publicación (art. 138 4to inciso CRE y Art. 64 4to inciso LOFL). En consecuencia, el procedimiento está perfectamente normado y no admite la necesidad de interpretación ante supuesta obscuridad o doble sentido. En este contexto, se revisará las pretensiones de la demanda presentada y su análisis correspondiente.

Dentro de este ámbito, los accionantes han fundamentado su acción pública de inconstitucionalidad acusando de inconstitucionalidad los Arts. 92, 93, 94, 95, 97, 98 y 99 ibídem, alegando que dichas normas contravienen la autonomía y las competencias exclusivas de los niveles de gobierno (GADs) y que vulneran los Arts. 1, 3, 93, 238, 264, 266, 268, 269, 279, y 415 de la Constitución de la República, así como el Art. 213 ibídem, esencialmente, al cuestionarse la creación dos entidades a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que a continuación se describen:

- a) El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo que tendrá la facultad para emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo y
- b) 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 Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias, sin cuestionar sus atribuciones previstas en el Art. 96 de la de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo,

Al respecto, es menester indicar que la Constitución de la República (CRE), en su Art. 264 numerales 1 y 2 dispone claramente las competencias exclusivas que tendrán los GADs municipales que indican 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 Art. 1 CRE se establece la forma de gobierno del Estado ecuatoriano que no solo es constitucional de derechos y justicia sino que es unitario y bajo ese sentido deben entenderse el ejercicio de cualquier autonomía.

Por ende, el Estado tiene un solo régimen constitucional y legal de un nivel político de gobierno que rige a todo el territorio nacional, otorgándose facultades normativas y ejecutivas a los niveles de gobiernos establecidos en la Constitución de la República, y no facultades estatales propiamente dicha, como pretenden confundir los accionantes, las cuales están claramente previstas también en la Carta Magna y refieren a las facultades de legislar (Función Legislativa), o de administrar justicia (Función Judicial) u otras de distinta naturaleza (Participación Ciudadana, electoral), incluso vale recalcar que por dicha lógica jurídica 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 Arts. 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 Arts. 7 y 9 *ibídem*.

En este contexto, las competencias exclusivas de un nivel de gobierno están claramente determinadas en la Carta Magna y eso no es objeto de cuestionamiento; sin embargo, es menester encausar que de conformidad con lo dispuesto en el Art. 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, de acuerdo con lo prescrito en los Arts. 261, 262, 263, 264 y 267 de la Constitución de la República, lo cual también se encuentra desarrollado, en consonancia con la Constitución, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), norma que no ha sido acusada ni de forma principal ni de manera conexas dentro de la presente acción.

Al respecto, los accionantes confunden dentro del tema de competencias exclusivas 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 los Arts. 1, 3, 93, 238, 264, 266, 268, 269, 279 y 415 de la Constitución de la República, ni los Arts. 238, 240, 260 CRE.

Dentro de este análisis, es menester indicar que 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. Además, en el Art. 115 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se define las competencias concurrentes como aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Y, agrega, que su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno.

El mismo criterio debe ser analizado y aplicado para el cuestionamiento que han hecho en relación 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 Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias, que alegan que es contrario a lo dispuesto en el Art. 213 de la Constitución de la República puesto que, a criterio de los legitimados activos, dichas entidades no deben crearse para regular y controlar el ejercicio de las competencias constitucionales asignadas a cada nivel de gobierno sino para vigilar, auditar y controlar actividades económicas, sociales y

ambientales, sino que indirectamente los GADs estarían cediendo la ejecución de la competencia de planificar, regular y controlar el uso y ocupación del suelo en sus territorios.

Además, es evidente que la planificación para ejercer la competencia relativa al ordenamiento territorial y de las entidades enmarcadas en los Arts. 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, siendo la planificación nacional el mandato constitucional esencial para conseguir los objetivos nacionales en el marco del desarrollo nacional, cuya facultad fue otorgada a los GADS para que efectúen la planificación del desarrollo en su territorio, lo cual de acuerdo a lo prescrito en el Art. 116 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en concordancia con el Art. 280 de la Constitución de la República.

En razón de lo expuesto, es preciso analizar, adicionalmente, el test de proporcionalidad establecido por la Corte Constitucional del Ecuador, en armonía con la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, para determinar, dentro de los parámetros prescritos en la sentencia No. 025-16-SIN-CC dictada dentro del caso No. 0047-14-IN, de 6 de abril de 2016, si la norma acusada de inconstitucionalidad protege o no un fin constitucionalmente válido, si es idónea y necesaria para garantizarlo, y si existe un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional que se alegue, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del Art. 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

"Art.3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente. (...)

2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional."

De la lectura de la norma constitucional antes citada, el test de proporcionalidad analiza los siguientes parámetros:

- El fin constitucionalmente perseguido;
- La idoneidad;

- La necesidad; y,
- La proporcionalidad en sentido estricto.

En primer lugar, corresponde identificar si la norma objeto del presente análisis, cumple un fin constitucionalmente válido. Al respecto, de la lectura de dicho articulado legal, se desprende que el fin constitucional de la norma contenida en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, se enfoca en garantizar que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, y ejercicio de atribuciones por las competencias exclusivas determinadas en los Arts. 260, 261, 262, 263, 264, 266 y 267 de la Constitución de la República en concordancia con el Art. 276 y 280 de la Carta Magna que establece como uno de los objetivos del régimen de desarrollo promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado, de acuerdo al Art. 1 CRE, con el objeto de ejercer las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, para que se articulen eficazmente, y se promueva un desarrollo equitativo y equilibrado del territorio incluyendo todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas no solo por el Gobierno Central, sino también por los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el marco de sus competencias, cuyo cuestionamiento es el que se aborda en esta causa. Sin la existencia de un órgano de control distinto al gobierno central y los GADS en sus distintos niveles de gobierno, cómo se puede lograr dicha articulación con el plan de desarrollo nacional que manda la Constitución de la República, interrogante que no lo han efectuado los accionantes antes de analizar el expulso de una norma legal que está en concordancia con las normas constitucionales enunciadas.

En este sentido, las normas en su integralidad emitidas por la Asamblea Nacional del Ecuador y por la Presidencia de la República con sus objeciones analizadas y verificadas de acuerdo al procedimiento previsto y aplicado, en general, respetan la seguridad jurídica, el debido proceso, y sus actos emitidos en aplicación de dicha normativa deben respetar siempre la motivación como garantía propia del debido proceso, en virtud de lo dispuesto en el Art. 226 de la CRE, Art. 82 y 76 *Ibíd.*

En segundo lugar, y una vez que se ha determinado que la norma objeto de análisis, persigue un fin constitucionalmente válido, corresponde examinarlas a la luz de los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

De acuerdo al criterio de idoneidad, una normativa cumplirá este parámetro si la norma es eficaz para el cumplimiento del fin constitucional por el cual fue establecida. Del contenido de la norma legal acusada de inconstitucionalidad se observa que esta norma

es idónea para lograr el fin constitucional que persigue, esto es que, existan regulaciones que protejan y controlen el ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, para que se articulen todos los niveles de gobierno con la planificación nacional.

En tercer lugar, respecto al parámetro de necesidad, este elemento comporta la verificación de que no exista una medida alternativa menos restrictiva de derechos que sea igualmente idónea para la consecución del fin constitucionalmente protegido; es decir, que de todas las opciones que se tenga para la consecución de un objetivo constitucional, se deberá optar por la menos gravosa con relación a los derechos de las personas. En consecuencia, es necesaria la creación de órganos de control que vigilen y monitoreen el cumplimiento del fin constitucional de articular los planes de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno con la planificación nacional en respeto del marco jurídico constitucional previsto en los Arts. 260, 261, 262, 263, 264, 266 y 267 de la Constitución de la República en concordancia con el Art. 276 y 280 de la Carta Magna, incluso por eso formaría parte la entidad respectiva dentro de la Función de Transparencia y Control Social, de acuerdo con los Arts. 238, 240, 279, y 415 de la Constitución de la República, con autonomía administrativa, económica y financiera.

Una vez que la norma ha superado el examen de idoneidad y el examen de necesidad, corresponde establecer la proporcionalidad en sentido estricto, la cual de conformidad con el artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se concreta en el debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional. En el presente caso, se está protegiendo el fin constitucional encaminado a garantizar que las competencias de ordenamiento territorial se ejerzan de manera articulada con la planificación nacional a todos los niveles de gobierno, de acuerdo con los Arts. 238, 240, 279, y 415 de la Constitución de la República, con participación ciudadana y con la adopción de políticas integrales y participativas.

De conformidad con las consideraciones expuestas y en atención al examen realizado en el marco del test de proporcionalidad, se desprende que las normas *in examine* no vulneran el principio constitucional de proporcionalidad y no resulta inconstitucional por cuanto el legislador, dentro su amplio margen de configuración, determinó en la Constitución de la República el fin constitucional a perseguir, cumpliendo así con la motivación prevista en el Art. 76 #7 letra l) de la Constitución de la República y respetándose la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad y las disposiciones que rigen en materia del Derecho Público en general, de acuerdo con los Arts. 82 y 226 de la Constitución de la República.

En este sentido, la norma acusada de inconstitucionalidad, por el fondo fueron dictadas de acuerdo con la Constitución Política de la República, y han cumplido con los parámetros de motivación establecidos por la Corte Constitucional, que son la

razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad, que constan en la sentencia No. 256-18-SEP-CC, del caso No. 1090-17-EP:

“a) Razonabilidad, entendida esta como la identificación de las fuentes de derecho empleadas por la autoridad en su decisión y su relación con la naturaleza y objeto de la acción o recurso en el contexto del cual fue emitida la resolución.

b) Lógica, la misma que hace referencia a la existencia de la pertinente coherencia entre las premisas y de estas con la decisión final, así como el cumplimiento del mínimo de carga argumentativa que el derecho exige para la decisión de la que se trate; y,

c) Comprensibilidad, que hace relación a la claridad en el lenguaje utilizado en el fallo o resolución, con la finalidad de que pueda ser entendido por la generalidad de personas que conforman la sociedad”.

En consecuencia, no se ha vulnerado los Arts. 1, 3, 93, 238, 264, 266, 268, 269, 279, 415 y 436 de la Constitución de la República. En tal caso, los Arts. 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, son concordantes con la Constitución de la República de acuerdo con los Arts. 3, 23, 30, 31, numerales 2, 25, 25 del Art. 66, 95, 100, 133, 213, 241, 248, 260, numeral 6 del Arts. 261, 262, 263, 264, 266, 267, 276 y 415 de la Constitución de la República y demás vinculantes, así como del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En este contexto, cabe recalcar que 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

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia No. 334-17-SEP-CC dictada dentro del caso No. 0240-12-EP, de 11 de octubre de 2017, ha manifestado que:

“(...) esta Corte observa que el caso puesto en su conocimiento, versa sobre un conflicto infraconstitucional relativo a la inconformidad con la interpretación de normas legales (...) En este sentido, el objeto principal que motiva la presentación de la acción (...) obedece a un conflicto entre normas infraconstitucionales (...)”

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que si la controversia versa sobre la normativa infraconstitucional aplicable al caso, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes y no a la justicia constitucional, pues esta no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarreen vulneraciones de derechos constitucionales.

Además, el Pleno de la Corte Constitucional determinó que la temática relacionada con conflictos derivados entre normas de naturaleza infraconstitucional (decreto-ley), no es de competencia de la justicia constitucional, y por cuanto el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé la existencia de mecanismos jurisdiccionales pertinentes, así como la existencia de autoridades competentes para tal efecto (...)

Las reclamaciones respecto a las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semipúblicas o derecho privado con finalidad social o pública que contravengan normas legales son competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

Por lo tanto, los conflictos que se producen de la interpretación de normas infraconstitucionales y de las posibles antinomias que se presentan entre estos tipos de normas, son asuntos de mera legalidad y de análisis infraconstitucional y no constituyen asuntos de relevancia constitucional que deban ser tratados en la jurisdicción constitucional en el conocimiento y sustanciación de garantías jurisdiccionales”.

Aquello se evidencia, además, en la sentencia Nro. 0016-13-SEP-CC, claramente estableció como regla de aplicación obligatoria:

“(...) Las reclamaciones respecto a las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semipúblicas o de derecho privado con la finalidad social o pública que contravengan normas legales son competencia de la jurisdicción contencioso administrativa (...) cuando se demande una presunta antinomia entre normas de rango infraconstitucional deberá acudir al recurso de anulación u objetivo como el mecanismo jurisdiccional ordinario pertinente e idóneo propio de la jurisdicción contencioso administrativa para atender dicha problemática. (...)”.

Por ende, el control abstracto no corresponde efectuarse en este caso en particular, en virtud de lo expresado en la Sentencia No. 110-14-SEP-CC dictada en el caso No. 1733-11-EP, en la que la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

“(...) El control abstracto de constitucionalidad, dentro del cual se incluye la acción de inconstitucionalidad de norma, es un mecanismo que tiene por finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo y forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico (...)”.

Finalmente, si dichas alegaciones pueden ocasionar que se revise a través de esta vía otras normas conexas no enunciadas por los accionantes y que no han sido cuestionadas en esta acción con la debida fundamentación, como es el caso del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se debería tomar en consideración lo dispuesto en el Art. 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, letra a), b) y c) del numeral 9, respectivamente:

“Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios:

(...)

9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: (...)

a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados

b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial

c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas (...)”.

IV.- CONCLUSIONES

Las normas legales acusadas de inconstitucionalidad por parte de los legitimados activos fueron emitidas en virtud de las competencias constitucionales y legales, de la entidad demandada, en armonía con la Constitución de la República, en vigencia y, por ende, no violan ninguna norma de rango constitucional ni derechos garantizados por la Carta Magna. Existe claramente un procedimiento que cumple con las garantías del debido proceso para la emisión de las normas cuestionadas, cuya forma no ha sido cuestionada dentro de la presente acción, por obvias razones, por cuanto son claras y evidentes las competencias que tenía la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República para emitir las normas que regulan en torno a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, cuyo desarrollo normativo infra constitucional incluso se encuentra previsto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), respetándose incluso con ello, la seguridad jurídica establecida en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, siendo la posición del Estado que se rechace la presente acción por improcedente.

Es por eso que, al tomar en consideración los principios y reglas del control abstracto para que proceda una acción pública de inconstitucionalidad de acto normativo previstas en el Art. 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los accionantes no ha cumplido con las previstas en los numerales 2, 4, 6 y letra b) y c) del numeral 9, respectivamente:

“Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios:

(...)

2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.- Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.

(...)

4. Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico.- El examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico.

(...)

6. Declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.- Se declarará la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas cuando exista una contradicción normativa, y por vía interpretativa no sea posible la adecuación al ordenamiento constitucional.

(...)

9. *Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: (...)*

b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial

c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas (...)”.

Es decir, las normas acusadas y su aplicación gozan de la presunción de constitucionalidad, y es deber del accionante demostrar que el cuestionamiento de mismas, en aplicación de la Constitución de la República y la ley no se trata de temas de legalidad o conflictos normativos infraconstitucionales, sino que, en su defecto, tengan relevancia constitucional, y romper así con dicha presunción, lo cual no ha ocurrido. En este sentido, los accionantes no han dado cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 5 letra b) del Art. 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que expresa:

“Art. 79.- Contenido de la demanda de inconstitucionalidad.- La demanda de inconstitucionalidad contendrá: (...)

5. Fundamento de la pretensión, que incluye: (...)

b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa (...)”.

En consecuencia, la Procuraduría General del Estado considera que es improcedente la acción planteada, por no reunir los requisitos previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

V.- PETICIÓN

Por todas las consideraciones expuestas, solicito que el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia y de conformidad con lo prescrito en los Arts. 89, 90 y 91 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, rechace la presente acción, por carecer de sustento jurídico, y se declare la constitucionalidad de las normas acusadas de inconstitucionalidad, por haber sido dictadas en observancia de la Constitución de la República.

VI.- NOTIFICACIONES

Notificaciones que me correspondan las recibiré en las siguientes direcciones electrónicas: marco.proanio@pge.gob.ec, alexandra.mogrovejo@pge.gob.ec, jpmunizaga@pge.gob.ec y asegura@pge.gob.ec . Además, en la casilla constitucional No. 018.

Adjunto copia certificada del documento que acredita la calidad con la que comparezco.

Dr. Marco Proaño Durán
DIRECTOR NACIONAL DE PATROCINIO
DELEGADO DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO
MAT. 17-1998-87 - FORO DE ABOGADOS

Elaborado por: Ab. Erika Segura / Sofi 07-Abr-21
Aprobado por: Dra. Alexandra Mogrovejo